

POLITICA SOCIETÀ CULTURA

EDITORIALE

La forza del dialogo

PIER PAOLO BARETTA

IN PRIMO PIANO SINDACATO E DINTORNI

Intervista ad Annamaria Furlan

VANNI PETRELLI

DOSSIER

IL MODELLO TEDESCO

Sistema elettorale: un modello da seguire

PAOLO FELTRIN

SERENA MENONCELLO

Sistema educativo e alternanza scuola-lavoro

ANTONIO COCOZZA

Lavoro e welfare, il compagno di banco ha già fatto i compiti

LUCIANO FORLANI

Il welfare tedesco: un mito da sfatare

ANGELO MARINELLI

Perché le relazioni industriali in Germania sono diverse?

MARCELLO PEDRAZZOLI

La "banca mista" tedesca: un modello vincente?

CONCETTA BRESCIA MORRA

Riequilibrio territoriale e politiche di investimento

GABRIELE OLINI

Ci sono famiglie e ... familien

VANNI PETRELLI

APPROFONDIMENTI

La difficile partita per "disarmare" Teheran

LORENZO BIONDI

I fondi pensione e l'uso improprio del Tfr

SALVATORE BIONDO

Nella "pancia del leone": intervista a Diego Bottacin

VANNI PETRELLI

Produttività e reti di imprese nella contrattazione decentrata

LUCA DI SALVATORE

Una proposta per investire sulla prima infanzia

DEVIS GERON

TIZIANO VECCHIATO

Marx è vivo e lotta insieme a noi?

FILARETE

ATTIVITÀ ARES

Bilancio di un anno, con lo sguardo al futuro

MICHELE GIAMMARRONI



Ci prendiamo cura del tuo futuro!



Eulab Consulting è una KIBS - Knowledge Intensive Business Services che attraverso interventi di formazione, consulenza e ricerca si prende cura del Futuro delle persone, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche, aiutandole a essere più efficienti e competitive.



info@eulabconsulting.it

e-mail

twitter

facebook

web

RES

POLITICA SOCIETÀ CULTURA



RIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE ARES **RIFORMISMO E SOLIDARIETÀ**

ReS - I quaderni di AReS
ASSOCIAZIONE PER IL RIFORMISMO E LA SOLIDARIETÀ
Rivista trimestrale - Anno VI - n. 15

Direttore:
Pier Paolo Baretta

Direttore responsabile:
Vanni Petrelli

Comitato di redazione:
Antonio Zorzi (coordinatore), Salvatore Biondo, Antonio Cocozza, Luisa Corazza. Paolo Feltrin, Michele Giammarroni, Lorenzo Lusignoli, Angelo Marinelli, Chiara Moriconi, Gabriele Olini, Massimiliano Pellegrino.

Direzione e redazione:
Via XX Settembre, 40 - 00187 Roma

Hanno collaborato a questo numero:
Lorenzo Biondi, Luca Di Salvatore, Filarete, Luciano Forlani, Devis Geron, Serena Menoncello, Concetta Brescia Morra, Marcello Pedrazzoli, Tiziano Vecchiato.

Proprietà:
AReS

Sito internet:
www.associazioneaes.it

E-mail:
res@associazioneaes.it

Twitter@AssocAREs

Pubblicità:
Massimiliano Pellegrino
comunicazione@associazioneaes.it
cell. 3498662896

Progetto Grafico:
Giulio Sansonetti

Impaginazione:
Mino Onorati

Stampa:
3ESSE srl - ViaBasilicata, 29 (zona PIP) - 70029 Santeramo in Colle (BA)
Tel. +39 080.3032229 - www.3esse.net - info@3esse.net

Questo numero è stato chiuso in tipografia il giorno 12 Gennaio 2015

Realizzato con carta Oikos riciclata ecologica della cartiera Fedrigoni 

Registrazione del Tribunale di Roma n. 294/2010 del 22 giugno 2010

Prezzo:
8,00 euro

Arretrati:
- i precedenti numeri della rivista sono disponibili in formato pdf sul sito www.associazioneaes.it.
- il cartaceo si può richiedere scrivendo a info@associazioneaes.it, al costo di 8 euro (più le spese di spedizione).

INDICE

- EDITORIALE**
- 5 *La forza del dialogo*
PIER PAOLO BARETTA
- IN PRIMO PIANO**
- 9 **SINDACATO E DINTORNI**
- 10 *Intervista ad Annamaria Furlan*
VANNI PETRELLI
- DOSSIER**
- 17 **IL MODELLO TEDESCO**
- 18 *Sistema elettorale: un modello da seguire*
PAOLO FELTRIN
SERENA MENONCELLO
- 23 *Sistema educativo e alternanza scuola-lavoro*
ANTONIO COCOZZA
- 31 *Lavoro e welfare, il compagno di banco ha già fatto i compiti*
LUCIANO FORLANI
- 37 *Il welfare tedesco: un mito da sfatare*
ANGELO MARINELLI
- 45 *Perché le relazioni industriali in Germania sono diverse?*
MARCELLO PEDRAZZOLI
- 51 *La "banca mista" tedesca: un modello vincente?*
CONCETTA BRESCIA MORRA
- 57 *Riequilibrio territoriale e politiche di investimento*
GABRIELE OLINI
- 66 *Ci sono famiglie e ... familien*
VANNI PETRELLI
- APPROFONDIMENTI**
- 71 *La difficile partita per "disarmare" Teheran*
LORENZO BIONDI
- 78 *I fondi pensione e l'uso improprio del Tfr*
SALVATORE BIONDO
- 81 *Nella "pancia del leone": intervista a Diego Bottacin*
VANNI PETRELLI
- 87 *Produttività e reti di imprese nella contrattazione decentrata*
LUCA DI SALVATORE
- 94 *Una proposta per investire sulla prima infanzia*
DEVIS GERON
TIZIANO VECCHIATO
- 104 *Marx è vivo e lotta insieme a noi?*
FILARETE
- ATTIVITÀ ARES**
- 108 *Bilancio di un anno, con lo sguardo al futuro*
MICHELE GIAMMARRONI

LA FORZA DEL DIALOGO

PIER PAOLO BARETTA

Deputato Pd, sottosegretario all'Economia, presidente associazione AReS

Nelle drammatiche giornate francesi i nostri quotidiani pensieri e le ordinarie preoccupazioni sono stati sovrastati dalle notizie angoscianti che giungevano ininterrottamente da Parigi e da Dammartin-en-Goele. Per quanto grandi, per quanto serie, per quanto vere, le nostre pene e le nostre speranze impallidiscono di fronte agli incredibili, vergognosi, inaccettabili attentati che hanno provocato tanti morti. Un omicidio a freddo che nessuna ideologia, cultura o, peggio, fede, può riconoscere. Eppure è accaduto; in piena Europa, in casa.

Non esiste, di fronte a questi fatti, una questione islamica, come non esiste una questione ebraica; come non esiste una questione cattolica (quanti sono ancora nel mondo i cristiani massacrati). Esiste solo una questione di civiltà. E Islam, Cristianesimo, Ebraismo, Induismo, Buddismo... non sono solo Religioni, sono Civiltà. Per questo, ora, di fronte a questi omicidi non guardiamo alla loro fede o cultura, ma vediamo gli assassini, innanzi tutto, se non

soltanto, gli assassini; di qualsiasi colore, nazione, religione siano.

Solo partendo da qui, da questa precisa, incrollabile convinzione comune, che toglie a costoro ogni possibile dignità politica o culturale (che non sia quella di essere comunque delle persone, abbruttite e bestiali, ma pur sempre persone), solo così potremo discutere seriamente e... serenamente - se possibile - le cause politiche, sociali e culturali che stanno dietro a questo, come ad altri episodi drammatici che si susseguono nel mondo. Non dobbiamo negare, cioè, che esistono, dietro a questi fatti, snodi irrisolti, passaggi storici contraddittori, condizioni sociali errate, errori. Ma l'errore non giustifica l'orrore!

Dunque: la necessità di unirci, tutte le persone di buona volontà, in una rete di solidarietà, amicizia, collaborazione, fraternità - che è la condizione unica della nostra comune salvezza - potrà rappresentare il fondamento del futuro comune di una umanità confusa, in questo confuso ventunesimo secolo,

solo se sapremo dirci che questi assassini sono diversi da noi, non perché “stranieri”, ma perché assassini.

Questo modo di guardare le grandi sfide della contemporaneità è un atto politico, innanzi tutto. Ci consente di parlare di “noi” e di “loro” liberamente, senza false coscienze e senza moralismi; senza remore e senza diplomazie. Di noi, innanzi tutto, dei nostri valori: democrazia, libertà, convivenza, che sono per noi valori irrinunciabili. Ma, allora, dobbiamo parlare della nostra debole e decadente identità europea; che, però, pur nelle differenze ancora grandi al suo interno, è la più straordinariamente equilibrata nei diritti e nella redistribuzione sociale, nelle libertà. Dobbiamo chiederci come difendiamo tutto ciò, come rigeneriamo, rendiamo “nuovo” il nostro vecchio mondo; fresco ed accogliente, invitante e proponibile. Non come modello unico nel mondo globale, che sarebbe una inutile arroganza, ma come esempio di benessere collettivo ed individuale. Già oggi così appare agli occhi disperati di moltitudini che si affacciano alle nostre coste, considerando il nostro vecchio continente la meta di un processo di fuga e di speranza.

Noi europei abbiamo un compito, in quest'epoca. Dobbiamo assolverlo con la doverosa modestia che deriva dalla coscienza che l'assolutismo ed il fanatismo altrui, che oggi condanniamo e temiamo, non ci sono estranei, perché la lezione del nazismo e del fascismo l'abbiamo inferta (e ricevuta!) noi; perché il colonialismo è nella memoria ancora viva dei vivi; padri e nonni di

questi giovani di seconda generazione che risentono, oggi, un richiamo dal profondo di viscere ancora scosse e lo interpretano nel peggiore dei modi; perché la nostra politica democratica è segnata dal crescere contraddittorio di partiti e movimenti xenofobi e razzisti; e non è un caso che tutti questi siano antieuropei! Questa coscienza non deve tradursi in rinuncia, ma in rilancio. L'Europa, sì, è vecchia, ma non è morta; è malata, ma non senza speranze; è stupidamente divisa, ma non è paralizzata. Resta il più grande concentrato di risorse culturali e di patrimonio artistico; è, tutt'ora, il più grande mercato del mondo.

Possiamo e dobbiamo discutere di “loro”. Il rispetto che dobbiamo all'altro, alle credenze e costumi altrui non ci esime dall'obiettare ad una visione fanatica ed integralista. Di condannare la ambiguità troppo diffusa su questo punto. Dobbiamo chiedere alle comunità islamiche europee una più coraggiosa opera di trasparenza, di responsabilità, di isolamento e condanna, senza alcuna ambiguità, di ogni violenza. Ma non basta, possiamo chiedere loro di rispettare i nostri valori e i nostri costumi. Tutto ciò può apparire utopia in queste ore di conflitto e di odio, ma la forza del dialogo non sta nel rinunciare al confronto, ma, al contrario, nel farlo, nel provocarlo, addirittura. E, siamo onesti, si capisce subito se dietro il confronto c'è il dialogo o c'è l'odio. Abbiamo il diritto di chiedere ciò! Lo dobbiamo alla nostra speranza.

Ci sono, infatti, domande cruciali, nel

villaggio globale che dobbiamo porci, perché se non crediamo (e non ci crediamo) allo scontro di civiltà - perché le "civiltà" non si scontrano, ma si incontrano - dobbiamo dirci che è proprio questo incontro che i criminali esecutori, i mandanti, i conniventi vogliono impedire e gli indifferenti lasciano fare. Il numero che vi presentiamo è prevalentemente dedicato al modello tedesco. È nato dall'idea di un dibattito che interessa le scelte economiche e sociali del nostro Paese. Ma viene troppo spontaneo, ora, dirci che dobbiamo rapidamente volgere lo sguardo al modello europeo. Quello tedesco offre idee interessanti, ma è la sintesi che dobbiamo perseguire tra le diverse proposte che le culture europee offrono. E, allora, formulo, in diretta, mentre scrivo, a noi stessi di Res ed ai lettori, di continuare insieme questa ricerca. Approfondiremo, di volta in volta, i diversi "modelli" che caratterizzano le esperienze europee: da quelli nordico a quello latino, con lo scopo di evidenziare non tanto le specificità, come di solito si fa e che sono ben note, ma le consonanze, le omogeneità. Un esercizio poco diffuso, ma utile. E se poi l'Europa si allarga e diventa Mediterraneo, come è anche nella sua storia, allora la ricerca si arricchisce; si complica, certo, ma si libera dai confini e diventa patrimonio comune.

Cominciamo, dunque, così, come mai avremo voluto, il nuovo anno, accompagnati dall'ultima drammatica vignetta del giornale colpito nella quale l'augurio era la constatazione che finora a Parigi non c'erano stati attentati,

ma si ironizzava sul fatto che c'era ancora tutto gennaio per farsi gli auguri. Mi viene a mente un verso di Giorgio Caproni: "Rullano lontani tamburi. Auguri, auguri, auguri".



IN PRIMO PIANO

SINDACATO E DINTORNI

INTERVISTA AD ANNAMARIA FURLAN, SEGRETARIO GENERALE DELLA CISL

VANNI PETRELLI

Giornalista, direttore Res

Il dossier di questo numero di Res è dedicato al modello tedesco. Per quanto riguarda il mercato del lavoro e le relazioni industriali, lo giudica positivo, e comunque adattabile al sistema italiano?

La Cisl ha sempre guardato al modello tedesco di relazioni industriali con una grande attenzione. Il patto sociale, gli accordi per favorire gli investimenti ed innalzare la produttività e la qualità dei prodotti hanno permesso alla Germania, anche attraverso un massiccio intervento pubblico, non solo di integrare 23 milioni di tedeschi dell'est, ma soprattutto di arginare la crisi più efficacemente degli altri paesi europei. Il dialogo sociale, la collaborazione tra governo, imprese e sindacati in un clima di responsabilità condivise, la partecipazione dei lavoratori sono oggi le ricette vincenti del modello tedesco in Europa. Il capitalismo va conciliato con il lavoro. Questa è la grande lezione del modello renano, sempre più attuale e vincente. Per competere, oggi più che mai è necessario riconoscere ai lavo-

ratori un eguale protagonismo nelle scelte generali e aziendali, in uno spirito di co-responsabilizzazione. Anche la Cisl persegue questo obiettivo strategico fin dalla sua fondazione. Non solo puntando ad individuare adeguate procedure di decisione sui processi produttivi, ma garantendo la partecipazione dei lavoratori al capitale di rischio attraverso l'azionariato in forma collettiva. Solo con la democrazia economica, infatti, di cui la Germania è stata apripista, si registra un'efficace e solidale convergenza di interessi tra lavoratori ed imprenditori nel governo dell'impresa e negli indirizzi di riforma del mercato del lavoro.

Cosa pensa di questa stagione di confronto con il governo Renzi? La concertazione, tanto cara alla Cisl, è davvero soltanto un ricordo?

Le società complesse si governano con il contributo dei corpi intermedi, in cui ognuno deve assumersi le proprie responsabilità per favorire la coesione sociale e lo sviluppo, senza consociati-

vismi o altre formule improprie. Non abbiamo nostalgie della concertazione, che ha caratterizzato una stagione difficile della vita del nostro paese con accordi importanti tra il governo e le parti sociali che hanno permesso al nostro paese di sconfiggere l'inflazione ed entrare in Europa. Anche oggi l'uscita dalla recessione deve fondarsi su un grande patto sociale, come è accaduto in Germania, in grado di mobilitare il protagonismo della società civile, di coinvolgere le sue grandi associazioni rappresentative, di elaborare la sintesi condivisa tra interessi particolari e bene comune. Questo è il nucleo costitutivo della democrazia partecipativa che segna dalla nascita l'identità della Cisl. Tutto il contrario di un Governo che è invece prigioniero della concezione populista fondata sul rapporto diretto, senza mediazioni tra leader e popolo. Il confronto, la sintesi con i grandi soggetti sociali rappresentativi completa la democrazia rappresentativa e le conferisce, come diceva Giulio Pastore, il padre fondatore della Cisl, i "caratteri della democrazia sostanziale".

Qual è il suo giudizio sul Jobs Act?

Non sono le riforme del mercato del lavoro che creano i posti di lavoro. È un errore che hanno commesso tutti i governi degli ultimi anni, ed i risultati sono sotto gli occhi di tutti. Detto questo, il compromesso trovato in Parlamento ha decisamente migliorato il provvedimento sul jobs act rispetto alla prima stesura. Avremo ora il confronto sui decreti attuativi e speriamo

di fare chiarezza su molti punti, soprattutto per far sì che il contratto a tutele crescenti assorba davvero tutte le forme di precarietà. Questo è quello che ci interessa. Abbiamo oltre un milione e mezzo di lavoratori 'invisibili' che sono le finte partite iva, i finti associati in partecipazione ed i finti co.co.co. Uno scandalo inaccettabile, frutto di un uso distorto della flessibilità nel nostro paese. Ecco perché vogliamo che la nuova forma contrattuale a tempo indeterminato assorba tutto questo finto lavoro autonomo che in realtà è vero lavoro subordinato mal pagato. Ed aspettiamo di vedere quanto si allargano le tutele sociali e se ci saranno davvero gli ammortizzatori universali per tutti i lavoratori.

L'articolo 18 è un "tabù da superare", come ha dichiarato il ministro Poletti?

L'articolo 18 è il classico totem ideologico da agitare nell'arena politica come il drappo rosso nella corrida. È il simbolo di una Italia rancorosa, che vuole far leva sull'invidia sociale, mettendo lavoratori tutelati contro quanti cercano disperatamente di restare o entrare nel mercato del lavoro. In ogni caso, all'inizio il governo intendeva mantenere l'articolo 18 solo sui licenziamenti discriminatori, ma anche grazie alle battaglie della Cisl sono rientrate le tutele contro i licenziamenti disciplinari. Si può discutere una sospensione dell'articolo 18 per i neo assunti per due o tre anni, ma poi progressivamente tutti i lavoratori dovrebbero avere le stesse tutele.

Come giudica la proposta del governo di inserire il Tfr in busta paga?

È di sicuro una proposta sbagliata. Una decisione incauta del Governo che vuole solo incamerare i soldi dei lavoratori attraverso l'aumento del prelievo fiscale. Per questo noi avevamo proposto: tasse zero sul Tfr in busta paga. Invece, chi chiederà di spalmare il Tfr in busta paga si vedrà decurtare risorse con una maggiorazione fiscale di 8-9 punti. Una assurdità. Speriamo che Governo e Parlamento tornino a considerare la previdenza complementare come una componente essenziale del welfare ed offrano ai fondi pensione nuove opportunità, riducendo il prelievo fiscale per i lavoratori. Questo è un punto dirimemente per la Cisl.

Teme che i tagli agli Enti locali si ripercuoteranno sui cittadini?

Noi vigileremo con grande costanza perché i tagli significhino lotta ai tanti sprechi che ci sono nelle Regioni e nei Comuni e non riduzione dei servizi per i cittadini. Né, tantomeno, accetteremo che la politica dei tagli possa tradursi in ulteriori tasse. Durante la crisi, infatti, la pressione fiscale dei Comuni e delle Regioni non è mai diminuita, anzi al contrario è aumentata ed in molti casi raddoppiata. Per questo la Cisl raccoglierà le firme per una legge di iniziativa popolare che riformi dalle fondamenta il sistema fiscale nel nostro paese. Ci vuole più equità nel fisco italiano che ha smarrito il criterio della proporzionalità del prelievo. Basta con questo federalismo fiscale pasticciato e ingordo. Inoltre è il momento di rilanciare una

grande lotta senza quartiere ai 150 miliardi di evasione fiscale, ai 70 miliardi di corruzione, ai 50 miliardi di evasione contributiva e dell'Iva, cominciando a tassare di più i grandi patrimoni immobiliare e mobiliari. È un problema di civiltà oltre che di equità.

L'annuncio dei tagli ai patronati la irrita o la preoccupa? E quello sull'aumento del prelievo sulla previdenza complementare?

I possibili tagli ai patronati certamente ci preoccupano. La loro riduzione, infatti, si tradurrà in una perdita di ottomila posti di lavoro ed in una riduzione di servizi gratuiti per tanti cittadini, costretti a rivolgersi ad avvocati e commercialisti. In questo modo gli unici a guadagnare saranno i liberi professionisti. Speriamo che il parlamento possa modificare la norma in modo da ripristinare un servizio così importante. Così come non ci piace l'aumento delle tasse sulla previdenza integrativa. Sarebbe una pietra tombale ed i giovani di oggi diventerebbero i pensionati poveri di domani.

È ottimista per il contratto del Pubblico impiego, settore in cui tre milioni di lavoratori aspettano il rinnovo da 6 anni?

È inaccettabile un altro blocco dei contratti per i lavoratori pubblici. Con la giornata di sciopero del Pubblico Impiego Cisl, abbiamo ribadito la necessità di riaprire il tavolo contrattuale con il governo, consapevoli che con una lotta seria all'evasione ed alla corruzione e con i tagli agli sprechi nella P.a. si

possano trovare le risorse per il rinnovo del contratto. La nostra è una battaglia di giustizia sociale e per i diritti dei lavoratori. La pubblica amministrazione è quella alla quale il Paese si affida per l'educazione, la salute e per i servizi che garantiscono qualità della vita. I lavoratori pubblici hanno perso in media tra duemila e cinquemila euro all'anno. E non bastano gli 80 euro a sostituire il rinnovo del contratto dei dipendenti pubblici. Come si fa poi ad immaginare una riforma senza la partecipazione di chi ci lavora? I Paesi europei che sono già usciti dalla crisi sono quelli che hanno finanziato la ricerca, la scuola, l'università e hanno migliorato la qualità del servizio pubblico. Noi invece siamo all'anno zero.

Le tensioni in piazza e gli scontri tra polizia e operai la preoccupano?

Sono brutte vicende, spie del profondo malessere sociale presente nel paese che tutti dobbiamo contribuire a smorzare, non alimentare. Non abbiamo bisogno di eccessi. Lo ha capito il Ministro dell'Interno che abbiamo incontrato subito dopo gli incidenti con gli operai di Terni proprio per rilanciare una collaborazione tra le istituzioni ed il sindacato in modo da prevenire gli scontri e le provocazioni. Bisogna rispettare chi protesta e chiede interventi di sostegno per il lavoro. Quando i lavoratori manifestano pacificamente non c'è bisogno di azioni forti. Occorre trovare soluzioni condivise senza forzature e strappi. Sarebbe davvero un suicidio rivivere una stagione di scontro e di conflitto sociale come è accaduto purtroppo in al-

tre stagioni della storia del nostro paese.

Cosa pensa della proposta di alcune sigle sindacali di occupare le fabbriche? Lo sciopero generale resta lo strumento più efficace per far sentire le proprie ragioni?

Noi non siamo per occupare le fabbriche ma vogliamo, piuttosto, che le fabbriche siano piene di occupati e che quindi producano. Occorre rilanciare la partecipazione dei lavoratori per innalzare la produttività e la competitività delle aziende. La Cisl ha sempre considerato lo sciopero l'ultima carta da giocare per un sindacato, lo strumento estremo di lotta, quando tutte le altre forme di mobilitazione e di protesta non hanno avuto alcun effetto. Un sindacalista prima di proclamare uno sciopero dovrebbe sempre chiedersi: ho messo in piedi tutte le forme di pressione o di mobilitazione per sbloccare una vertenza e riallacciare un dialogo che si è interrotto? Non dobbiamo mai dimenticare che lo sciopero è un sacrificio oneroso per i lavoratori perché costa una giornata di salario, cui molte persone non possono rinunciare nella situazione di grave crisi economica che viviamo. Questo non significa rinunciare al conflitto che rimane il sale della democrazia. Ma lo sciopero deve avere obiettivi sindacali e contrattuali precisi, non deve mai confondersi con motivazioni di altra natura, legate alle scelte della politica o al dibattito interno nei partiti.

Cosa risponde a chi accusa il sindacato di non tutelare i precari ma

solo i pensionati e chi ha un posto fisso?

Non vedo assolutamente questo pericolo. Noi ci occupiamo da tempo di lavoro atipico e parasubordinato, con risultati associativi importanti a livello contrattuale e previdenziale. Vogliamo rendere più favorevoli gli investimenti e sbloccare gli altri fattori che ostacolano lo sviluppo, proprio per favorire l'assunzione dei giovani. Ma dobbiamo anche fare di più per rendere il lavoro flessibile e precario meno vantaggioso per le imprese, facendo pagare gli stessi contributi previdenziali ed estendendo a tutti i lavoratori le necessarie tutele e ammortizzatori. Un grande sindacato confederale deve saper tutelare oggi il lavoro delle persone e la sua dignità, in qualsiasi ambito professionale e in tutte le fattispecie. L'associazionismo è bello quando è espansivo, non quando si concentra dove è più facile metterlo in piedi. Tra l'altro, i confini tra lavoro subordinato e autonomo oggi si sono molto ridotti. A questo dovrebbe servire il jobs act ed in particolare il contratto a tutele crescenti. Se questa nuova forma contrattuale assorbirà tutte le forme di precarietà, noi saremo i primi ad esserne contenti. Altrimenti sarà l'ennesimo bluff di chi pensa, come hanno fatto tutti i governi, che siano le riforme del lavoro a creare occupazione.

Quanto è importante l'unità sindacale?

La Cisl ha lavorato sempre nella sua storia per l'unità sindacale. Ma l'unità non si costruisce chiedendo alla Cisl

di aderire alle scelte di altri sindacati. L'unità è di una importanza strategica per la coesione sociale nel paese, ma deve essere costruita in modo serio senza egemonie culturali o ideologiche. Ecco perché mi auguro che Cgil Cisl Uil possano lavorare insieme per ricostruire un rapporto realmente unitario. Noi siamo sempre disponibili al dialogo anche se bisogna definire insieme gli obiettivi ed i percorsi per raggiungerli. Quando invece altri pensano di decidere da soli, questa non è unità sindacale, è un'altra cosa.

Lei ritiene che la Cgil abbia un approccio troppo politico?

Non voglio giudicare le scelte degli altri sindacati. Ognuno fa le proprie valutazioni ed i propri percorsi politici. Noi pensiamo che il sindacato debba restare autonomo da tutti i governi, di qualunque colore politico, ed occuparsi dei bisogni reali dei lavoratori e dei pensionati. La Cisl è 100 per cento sindacato. Non ci interessano le turbolenze dei partiti politici, né dobbiamo coltivare la tentazione di cavalcare i movimenti di piazza. Il sindacato deve fare il suo mestiere che è quello di contrattare le migliori condizioni possibili per le persone che rappresenta.

Cosa vuol dire per la Cisl avere per la prima volta una donna al vertice, e come si connoterà la "sua" Cisl?

La Cisl continuerà ad essere un sindacato riformista, responsabile, solidale, fortemente legato alla contrattazione ed alla partecipazione. Dobbiamo puntare a tutelare i lavoratori e le loro famiglie,

con un occhio di riguardo ai problemi delle donne, dei giovani, dei pensionati, gli immigrati, i più deboli della popolazione. E' necessario aprire una nuova stagione dove le riforme economiche e sociali siano veramente rivolte a sostenere i soggetti che hanno più difficoltà in questa situazione di crisi. Il sindacato deve tornare ad avere un rapporto più diretto con la gente che noi rappresentiamo. La nostra riforma organizzativa, punta proprio a questo e deve permettere alla nostra organizzazione di essere più presente nei posti di lavoro e nel territorio, per intercettare i bisogni reali delle persone. Solo così contribuiremo a ricostruire quelle relazioni virtuose che daranno speranza ed energia rispetto ad una situazione sociale tanto difficile e per tanti motivo di disperazione.

Infine un consiglio ad un giovane che si avvicina al sindacato...

Il sindacato è una grande realtà associativa, una palestra di democrazia, di libertà delle idee, che ha al centro della sua azione la tutela della dignità della persona e del lavoro. Il sindacato è soprattutto uno straordinario luogo di dialogo, di formazione, di pluralismo, di aggregazione sociale. Questo bisogna oggi spiegare ai giovani, cercando di avvicinarli al sindacato per un necessario ricambio generazionale. Il sindacato ha bisogno dei giovani per rinnovarsi, per ritrovare una nuova linfa, un nuovo entusiasmo nella sua azione quotidiana nella società italiana, nei posti di lavoro ed in difesa dei più deboli.

IL MODELLO TEDESCO

Modello da imitare o mito da sfatare? La Germania ha sempre tenuto banco nei dibattiti e nelle riflessioni di molti politici ed economisti italiani, perché ritenuto uno Stato dal quale prendere esempio su tutta una serie di temi. Indubbiamente il modello tedesco offre idee interessanti, ma come scrive il presidente Baretta nel suo editoriale “bisogna perseguire una sintesi tra le diverse proposte che le culture europee offrono”.

In questo numero di Res abbiamo acceso i riflettori sui diversi “sistemi” tedeschi: elettorale, bancario, scolastico, lavorativo, sociale, territoriale, familiare, sindacale. Ne è venuto fuori un quadro variegato ma molto interessante, sul quale aprire una seria riflessione. Non siamo giunti alle drastiche conclusioni del settimanale “Internazionale”, che in un numero recente titolava “Non invidiate la Germania”, proponendo due articoli del mensile inglese “Prospect” e del settimanale tedesco “Die Zeit”. Riteniamo invece che, in alcuni casi, quello tedesco possa davvero costituire se non un modello, un esempio dal quale importare vantaggi e benefici anche per il sistema italiano.

SISTEMA ELETTORALE: UN MODELLO DA SEGUIRE?

PAOLO FELTRIN

Università di Trieste, politologo

SERENA MENONCELLO

Direttore Dipartimento Politico-Elettorale InNova Studi e Ricerche

Quando in Italia si discute di riforma elettorale, da più parti si sente invocare il sistema elettorale tedesco come modello cui ispirarsi, soprattutto perché avrebbe, a detta di molti studiosi, il vantaggio di favorire un sistema bipolare. Ma cos'è davvero questo modello tedesco? E perché funziona così bene in Germania?

Il sistema elettorale tedesco può essere definito di "proporzionale personalizzata"¹, perché mescola il principio maggioritario e quello proporzionale pur senza rientrare nella categoria dei sistemi misti (anche se alcuni

studiosi lo ritengono tale: si veda ad esempio Chiamonte²). Il Bundestag è composto teoricamente di 598 seggi. Ogni elettore vota su un'unica scheda ma ha a disposizione due voti: con il primo (Erststimme), elegge con il sistema maggioritario con formula plurality i singoli candidati nei 299 collegi uninominali, pari alla metà del numero dei membri del Parlamento tedesco; con il secondo (Zweitstimme) l'elettore vota le liste dei partiti per la parte proporzionale. Il voto che davvero conta per la composizione del parlamento è quest'ultimo. La

¹ In merito si vedano Nohlen D. (1978), *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch*, München, Piper & Verlag, Kaase M. (1984), *Personalized Proportional Representation: The «Model» of the West German Electoral System*, in Lijphart A. e Grofman B. (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger Publishers, pp. 155-164 e Missiroli A. (1994), *Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato*, in Massari O. e Pasquino G. (a cura di), *Rappresentare e governare. Come si vota nelle democrazie occidentali: i sistemi elettorali di Gran Bretagna, Stati Uniti, Francia, Spagna e Germania a confronto con la nuova legge elettorale utilizzata in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 155-180.

² Chiamonte A. (2005), *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino.

distribuzione complessiva dei seggi è infatti proporzionale, con l'utilizzo della formula del quoziente naturale e più alti resti a livello nazionale (le liste sono bloccate). Per partecipare alla ripartizione dei seggi bisogna superare lo sbarramento nazionale del 5% (Sperrklausel) o conquistare almeno tre collegi uninominali. I seggi conquistati nel maggioritario rimangono quindi ai candidati e vengono sottratti alla quota spettante al partito cui appartengono dalla ripartizione proporzionale iniziale.

Il voto nei collegi uninominali ha però due valenze importanti: la prima è la possibilità di partecipare alla distribuzione dei seggi nel caso di vittoria in tre collegi; la seconda è la particolarità del sistema tedesco costituita dai cosiddetti mandati in sovrannumero (Überhangmandaten). Infatti, nel caso in cui un partito conquisti a livello di Land più seggi nei collegi uninominali rispetto a quelli che gli spetterebbero sulla base della ripartizione proporzionale, conserva comunque questi seggi eccedentari. In questo modo il Bundestag ha dimensioni variabili rispetto agli iniziali 598 membri: 631 seggi nel 2013, 622 nel 2009, 614 nel 2005.

Nonostante l'opinione di alcuni studiosi, riteniamo corretta la definizione di quello tedesco come un sistema di "proporzionale personalizzata", perché, nonostante il voto per i collegi uninominali e i seggi eccedentari, la formula decisiva per l'assegnazione

del totale dei seggi è quella proporzionale, come proporzionali sono i suoi effetti. Questo sistema, infatti, nella maggior parte delle consultazioni elettorali, fotografa in termini di seggi quella che è la realtà dei voti ai partiti. L'unico elemento potenzialmente disrappresentativo è costituito dalla soglia di sbarramento, come vedremo tra poco. Si usa definire tale formula come "personalizzata" perché attraverso la scelta dei candidati nei collegi uninominali si personalizza, appunto, il proprio voto.

Per capire qual è il funzionamento di questo sistema elettorale, possiamo innanzitutto osservare le caratteristiche del sistema partitico tedesco negli anni. Ciò che si nota è una sua forte stabilità, un basso numero di partiti competitivi presenti, una scarsa capacità di riduzione della frammentazione in uscita da parte del meccanismo elettorale, con conseguente alto livello di proporzionalità complessiva. Guardando i risultati delle ultime tre tornate elettorali, si può osservare come il numero di partiti che hanno ottenuto rappresentanza in parlamento sia rimasto invariato tra il 2005 e il 2009 e sia calato da 6 a 5 nel 2013. Ma la frammentazione del sistema è, al contrario, aumentata: se nel 2005 sono stati il 3,9% i voti assegnati alle liste sotto-soglia, nel 2009 tale dato è cresciuto raggiungendo il 6% e l'anno scorso è più che raddoppiato, attestandosi al 15,7% dei voti validi. Continua infatti ad aumentare il numero dei partiti

presenti alle elezioni: dai 25 del 2005, ai 27 del 2009, ai 30 dello scorso anno. E, rispetto al passato, due formazioni hanno mancato per un soffio la soglia di sbarramento, fermandosi al 4,7% (AfD) e 4,8% (FDP). Questo ha fatto sì che il sistema abbia perso di proporzionalità: è infatti aumentato l'indice di disproportionalità, dal 3,4 del 2009 al 7,8 del 2014³.

Quello che si può notare è che sembra che il sistema elettorale tedesco non abbia l'effetto bipolare che spesso gli viene attribuito. È un sistema, come già evidenziato sopra, con effetti proporzionali, ma su cui influisce la soglia di sbarramento al 5%. Come abbiamo visto, però, osservando i risultati, non sembra che tale soglia tenda a ridurre la frammentazione, a fare cioè sì che si riducano il numero dei partiti in corsa. Anche perché va ricordato che l'accesso alla rappresentanza è garantito anche in caso di non raggiungimento del 5% da parte del partito, purché questo abbia ottenuto la vittoria in almeno tre collegi uninominali. E se pensiamo alla situazione italiana, non è da escludere che alcuni partiti fortemente localizzati, pur sotto la soglia del 5%, possano arrivare a vincere il seggio in alcune regioni.

Dobbiamo infine ricordare che, se lo sbarramento non incide sulla trasformazione del sistema partitico elettorale in sistema partitico parlamenta-

re, potrebbe essere molto più efficace nella fase precedente, che si esaurisce con l'espressione del voto da parte degli elettori.

Proprio questi effetti potrebbero servire a fornire una parziale spiegazione della ragione per cui i risultati tra Erststimmen e Zweitstimmen siano diversi e cioè si concentrino nella parte maggioritaria sui partiti più grandi, che raccolgono però meno consensi nella parte proporzionale.

Queste differenze possono essere spiegate, tra l'altro, attraverso l'analisi di due tipi di comportamento, a seconda del voto che l'elettore si trova a dover esprimere. Nella parte maggioritaria, un elettore di un partito minore potrebbe essere portato ad abbandonare il suo candidato preferito e a scegliere il candidato di una lista più forte perché ha maggiori possibilità di ottenere il seggio nel collegio uninominale. E proprio questa concentrazione è uno dei tipici effetti dei sistemi uninominali. Questa sorta di voto strategico non è da confondere, però, con la decisione di votare un altro candidato rispetto a quello del proprio partito per ragioni strettamente personali, legate alla conoscenza della persona e alla preferenza verso di lei rispetto ad altri.

Nella parte proporzionale, invece, l'elettore del partito minore torna a votare per la propria lista, con l'obiettivo

³ Tutti i dati relativi ai risultati elettorali sono presi dal sito della Commissione elettorale federale tedesca: <http://www.bundeswahlleiter.de>

di farle raggiungere la soglia del 5%. In questo caso, un possibile voto strategico è quello degli elettori del partito maggiore più vicino, come collocazione politica, alle liste minori. Essendo il sistema tedesco un sistema con esiti strettamente proporzionali, tutte le liste sanno che non riusciranno ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, dal momento che riescono a raggiungere sempre poco più di un terzo dei consensi e, quindi, generalmente, dei seggi. Questo fa sì che, ancor prima del voto, sia prevedibile pensare ad un governo di coalizione. Per questa ragione, un elettore di uno dei partiti maggiori (SPD o CDU/CSU), che sa bene che la sua formazione preferita otterrà già una buona rappresentanza, può scegliere di votare nella parte proporzionale una delle liste che tradizionalmente governa al fianco del suo partito di riferimento, così da contribuire a farle raggiungere la soglia del 5% e a raccogliere un maggior numero di seggi⁴.

Tutte le riflessioni fatte fin qui, però, rispondono soltanto parzialmente alla domanda che più ci interessa: perché il sistema elettorale tedesco garantisce governi stabili? In realtà, a ben vedere, non sembra che questo sia propriamente un effetto del sistema elettorale, quanto del sistema partitico. Quello tedesco è in larga parte un sistema

bipolare, un sistema in cui a contendersi il governo del paese sono le due coalizioni maggiori, di centrosinistra e centrodestra. Ma sono appunto coalizioni, nel senso che, come abbiamo visto, non avendo premi di maggioranza questo sistema comporta necessariamente la ricerca di un accordo post-elettorale tra più partiti.

Ma questa necessità richiede un ulteriore sforzo di riflessione, quando si tratta di pensare ad un suo utilizzo in Italia. Degli ultimi tre governi che hanno guidato la Germania, dal 2005 ad oggi, tutti con lo stesso cancelliere, due sono di Große Koalition, prevedono cioè che SPD e CDU/CSU formino un esecutivo unico e lavorino insieme. Nel 2005 è avvenuto col primo governo Merkel, dopo che le elezioni avevano mostrato una quasi parità tra i due partiti maggiori. E nel 2013 è stato di nuovo necessario, perché, anche a causa dell'estromissione dal Parlamento dell'FDP, lo storico alleato della CDU/CSU che non ha superato lo sbarramento, il partito di Angela Merkel è stato costretto a trovare un accordo con i socialdemocratici per avere la maggioranza nel Bundestag. Ma ciò che conta davvero è che la Grande coalizione iniziata nel 2005 non è naufragata dopo qualche mese, come spesso accade da noi, ma ha concluso i previsti quattro anni di

⁴ Per approfondimenti sul voto strategico in Germania si veda Feltrin P. e Fabrizio D. (2006), *Le elezioni federali 2005 in Germania: segnali sulla presenza di scelte di voto strategico*, Polena, 1, pp. 9-29.

legislatura. Viene da chiedersi se nel nostro paese si riuscirebbe a trovare un accordo per un'ampia maggioranza e, cosa ancor più difficile, se questa intesa potrebbe davvero costruire un governo duraturo, al riparo dai continui ricatti del partito o del politico di turno.

SISTEMA EDUCATIVO E ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO

ANTONIO COCOZZA

Presidente Corso di laurea in Formazione e Sviluppo delle Risorse Umane, Università degli Studi Roma Tre. Coordinatore dell'Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, Luiss Guido Carli

1. Politiche di istruzione-formazione-lavoro nel modello tedesco

Come un tipico fenomeno carsico, che ciclicamente riemerge, negli ultimi mesi in Italia è ritornato al centro dell'attenzione del Governo e delle parti sociali il modello tedesco dell'istruzione-formazione-lavoro e l'interesse per le politiche di alternanza. Un modello particolarmente interessante, che presenta una struttura articolata e complessa caratterizzata dal coinvolgimento di una pluralità di attori (istituzionali, economici e sociali), e vede la presenza di due tipologie di alternanza scuola-lavoro, quella formativa, offerta dalle *Fachoberschulen*, istituti ad indirizzo professionale di livello secondario superiore, e quella lavorativa, che si sviluppa nell'ambito del sistema duale rappresentato dalle *Berufsschule*.

Tale modello, nell'attuale situazione di crisi, come dimostrano i risultati della Germania nel campo economico (crescita Pil 2014 al 1,4% e 1,9% per le esportazioni) e sociale (tasso di disoccupazione al 6,5% a gennaio 2015),

assume un ruolo fondamentale e rappresenta un interessante modello di responsabilità congiunta per la gestione delle attività di programmazione, sviluppo e promozione dell'istruzione e della formazione professionale. Una leva strategica fondamentale per fuoriuscire dalla crisi, che ha dimostrato storicamente proprio in Germania di poter sostenere un alto livello di successo competitivo nel nuovo scenario economico globale.

Il quadro legislativo che delinea e sostiene tale modello è influenzato da due caratteri fondanti del sistema politico istituzionale tedesco, rappresentati da una parte da una visione politica e sociale pluralista (social inclusive) e dall'altra dalla struttura federale dello Stato.

L'assetto giuridico si basa su quattro riferimenti normativi (Eurydice, 2010): la Costituzione (Legge di base - *Grundgesetz*); la Legge sulla formazione professionale (*Berufsbildungsgesetz* - BBiG); la Legge per l'ordinamento dell'artigianato (*Handwerksordnung*

- HwO); la Legge sulla promozione dell'istruzione e della formazione professionale (*Berufsbildungsförderungsgesetz* – BerBIFG).

Come prevede Legge di base (*Grundgesetz*), i Länder, in un sistema che comprende i Ministri dell'Educazione, degli Affari culturali e della Scienza di ogni Land, le autorità regionali – *Bezirksregierung/Oberschulamamt* e le autorità di supervisione scolastica di livello inferiore – *Schulamamt*, sono responsabili della legislazione e dell'amministrazione in materia di istruzione. La medesima legge regola le responsabilità del Governo federale, in merito alle competenze nell'ambito della legislazione sulla formazione professionale che si svolge esternamente alla scuola. La Legge sulla formazione professionale (*Berufsbildungsgesetz* - BBiG) del 14 agosto 1969, aggiornata nel 2005, si propone l'obiettivo di assicurare ai giovani opportunità di formazione sempre migliori e di offrire una formazione professionale di qualità per tutti, indipendentemente dalla provenienza sociale o geografica dei soggetti in questione. In particolare, la nuova versione della legge prevede una maggiore autonomia d'azione e maggiori responsabilità per gli attori della formazione professionale, anche di quella extra-scolastica, a livello nazionale e locale (Länder). Come è stato anticipato, alla definizione degli indirizzi generali, alla gestione del sistema, alla programmazione e all'istituzione di nuovi settori professionali collaborano tutti gli attori del complesso sistema della formazione professionale: imprese, associazioni di datori di lavoro, Organiz-

zazioni sindacati dei lavoratori, Länder e Stato federale.

La Legge per l'ordinamento dell'artigianato (*Handwerksordnung* - HwO) del 28 dicembre 1965, è stata modificata nel 2005, insieme alla riforma della Legge sulla formazione professionale, mentre la Legge sulla promozione dell'istruzione e della formazione professionale (*Berufsbildungsförderungsgesetz* – BerBIFG) del 23 dicembre 1981 è stata modificata nel 2001.

La legislazione dei singoli Länder costituisce la base giuridica per l'organizzazione dell'istruzione scolastica, incluse le scuole professionali, così come previsto dalla *Grundgesetz*, che affida ai Länder la responsabilità della materia. Il sistema tedesco rappresenta un importante caso di "concertazione istituzionale e sociale", basato su un modello "quadripartito", in quanto la responsabilità per il rispetto della Legge sulla formazione professionale e della Legge sulla promozione della formazione professionale poggia sulla cooperazione e su una positiva interazione tra quattro diversi attori: Governo federale; Amministrazioni competenti dei Länder; parti sociali a livello di Länder; livello regionale; livello aziendale.

2. L'alternanza istruzione-formazione-lavoro

Come è stato anticipato, in Germania esistono due tipologie di alternanza scuola-lavoro: l'alternanza formativa, offerta dalle *Fachoberschulen*, istituti ad indirizzo professionale di livello secondario superiore; l'alternanza lavorativa, che si sviluppa nell'ambito del

sistema duale (*Berufsschule*).

La *Fachoberschule* (FOS), regolamentata dalla legislazione in materia educativa dei singoli Länder, è una scuola professionale a tempo pieno, che offre agli alunni una formazione di tipo generale e la possibilità di acquisire nuove conoscenze e abilità tecniche sia teoriche che pratiche. Le *Fachoberschulen* si articolano in diversi indirizzi e specializzazione nel settore della tecnologia, dell'economia e dell'amministrazione, dell'economia domestica, delle scienze dell'alimentazione, dell'economia agraria, delle scienze sociali, del design e della navigazione. Generalmente, vi si accede a partire dai 15 anni di età, dopo il conseguimento del diploma della *Realschule* (Istruzione secondaria inferiore di tipo generale) o di un diploma equivalente riconosciuto (*Mittlerer Schulabschluss*). La durata prevista per la *Fachoberschule* è di 2 anni (16-18 anni di età). Il primo anno offre una parte di formazione pratica sul luogo di lavoro, che prevede 4 giorni la settimana per l'intero anno e 8 ore di lezione settimanali. In alcuni Länder, la formazione pratica si può svolgere anche in blocchi di varie settimane. Questo primo anno può essere sostituito da una qualifica professionale nella disciplina corrispondente, per cui gli studenti che sono già in possesso di una qualifica professionale possono accedere direttamente all'anno successivo.

Nel corso della formazione pratica lo studente mantiene lo status di studente, ovvero non è equiparato al lavoratore e acquisisce nel periodo del suo praticantato anche lo status di 'tiroci-

nante', che viene sancito da un contratto di formazione pratica, concordato tra lo stesso e l'azienda nella quale si svolge la formazione.

Durante il secondo anno, vengono impartite almeno 30 ore settimanali di insegnamento di tipo generale e professionale, di cui 18/20 dedicate alle materie generali, uguali per tutti gli studenti. Le discipline obbligatorie sono tedesco, studi sociali, matematica, scienze naturali, una lingua straniera, educazione fisica e una disciplina correlata alla professione in questione. La *Fachoberschule* si conclude con un esame che verte su 3 materie generali (tedesco, matematica, lingua straniera) e su materie specialistiche.

La seconda tipologia di alternanza istruzione-formazione-lavoro, nota come "Sistema duale", si basa sull'apprendistato e rappresenta in Germania una modalità sui generis che ha una lunga tradizione, poiché offre un sistema di istruzione organizzato in due luoghi di formazione: la scuola (*Berufsschule*) e l'azienda.

L'obiettivo di questa formazione è quello di fornire un'ampia preparazione professionale di base, le conoscenze e le abilità tecniche necessarie per svolgere un'attività professionale qualificata. Il sistema duale offre circa 350 qualifiche riconosciute, che vengono annualmente implementate attraverso nuovi ordinamenti. Il Ministero federale per la cultura, l'economia, la ricerca e la tecnologia (*Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie* – BMBF), in stretta collaborazione con le parti sociali rap-

presentate dai sindacati e dalle associazioni degli imprenditori, è responsabile della definizione e della regolamentazione delle nuove figure professionali. La formazione nel sistema duale è aperta a tutti i giovani, per accedervi è necessario avere completato il ciclo dell'obbligo (a seconda dei Länder, dai 15/16 anni in poi), non sono previsti altri requisiti di ammissione. In base ai dati statistici consolidati, due terzi dei giovani ottengono una qualifica professionale nell'ambito del sistema duale.

I corsi possono avere una durata biennale o triennale, a seconda della professione scelta. Il *Berufsgrundbildungsjahr* che costituisce il primo anno di formazione professionale di base, rappresenta l'offerta tipica della *Berufsschule*. Questo primo anno di formazione si può svolgere nella formula dell'istruzione a tempo pieno o attraverso la combinazione di scuola e formazione in azienda.

Generalmente, gli studenti passano tre o quattro giorni alla settimana sul posto di lavoro e due giorni presso la *Berufsschule*. La formazione si svolge in base a un contratto di lavoro fra l'azienda che provvede alla formazione e lo studente interessato. Il contratto di formazione professionale definisce gli obiettivi della formazione (a seconda della professione prescelta), la durata, il numero di ore dedicate ogni giorno alla formazione, le modalità di pagamento e la remunerazione dello studente. È prevista la frequenza a tempo parziale di dodici ore settimanali (quattrocentottanta ore complessive) con una modalità scolastica, otto delle

quali destinate all'insegnamento di materie specifiche relative alla professione di cui si è scelto l'indirizzo.

Le competenze e le conoscenze che devono essere acquisite, sono definite congiuntamente, con una procedura coordinata, dalle autorità federali e dei Länder, in accordo con i datori di lavoro e i sindacati, mentre contenuti e tempi della formazione sono stabiliti in un programma quadro. In tale programma si stabiliscono le aree di insegnamento, gli obiettivi educativi, i contenuti dei corsi e le linee guida relative all'orario.

Le attività di formazione sul luogo di lavoro vengono finanziate dalle aziende, mentre il percorso scolastico nell'ambito della *Berufsschule* viene sovvenzionato dai Länder. Il sistema duale prevede un esame intermedio alla fine del secondo anno e un esame finale al termine degli studi (*Ausbildungsabschlussprüfung*). Entrambi i tipi di prova sono articolati in modo che gli studenti possano dimostrare di saper applicare le conoscenze acquisite a situazioni concrete e sono strutturati secondo standard generali validi a livello nazionale. Gli studenti che hanno completato la formazione professionale nell'ambito del sistema duale sono pronti ad entrare da "lavoratori" nel mondo del lavoro e ad intraprendere una professione.

Avendo vissuto un'esperienza importante e coinvolgente, dal punto di vista dell'apprendimento professionale, nella maggior parte dei casi al completamento della formazione in alternanza, gli studenti trovano lavoro nelle stesse

aziende dove hanno svolto la formazione pratica.

3. Lo stato dell'arte dell'alternanza scuola-lavoro in Italia: criticità e prospettive

Negli ultimi mesi vi sono state diverse affermazioni del Presidente del Consiglio Renzi e dei Ministri Giannini e Poletti, che, evocando proprio il modello duale tedesco, hanno evidenziato l'assoluta necessità di alimentare con energie e risorse nuove il rapporto imprescindibile esistente tra istruzione, formazione e lavoro. Un tema la cui strategicità rappresenta la vera pre-condizione per rilanciare un reale sviluppo del nostro sistema economico e la scelta che tutti Paesi Ocse hanno ormai già avviato con successo, così come gli stessi Paesi di nuova industrializzazione.

Infatti, se osserviamo i dati sull'andamento del sistema economico e dell'occupazione in Italia negli ultimi anni di perdurante crisi, scopriamo che corriamo un pericolo maggiore degli altri Paesi, poiché il fenomeno del jobless growth (crescita senza occupazione) sembra mordere di più da noi.

In tale scenario, fortemente differenziato a livello nazionale, il ribaltamento di questa prospettiva non può rappresentare solo un argomento su cui formulare "Buoni propositi", ma deve diventare un obiettivo irrinunciabile, poiché le dinamiche del mercato in Italia sono ormai fuori controllo.

Tale affermazione è surrogata dai dati in crescita di cinque fenomeni preoccupanti: la disoccupazione generale

giunta ormai da tempo oltre la soglia critica dei 3 milioni di persone; l'elevato tasso di disoccupazione giovanile al 44%, che in alcune zone svantaggiate arriva oltre il 55%; l'indice di inattività al 38%, ancora peggiore il dato del Sud; la dispersione scolastica al 17%, mentre la Strategia "Europa 2020" vorrebbe ricondurlo al 10%; gli oltre 2,2 milioni di giovani Neet, che non studiano e non lavorano. Inoltre, le esperienze di alternanza scuola-lavoro hanno interessato nell'anno scolastico 2013-2014 solo il 10.7% di studenti delle scuole superiori.

Di fronte a questa situazione di "malessere" potenzialmente esplosiva, è necessario che il Governo nel suo insieme e in particolare i Ministri dell'Istruzione, del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo economico, così come gli Assessori regionali competenti intraprendano un percorso che permetta di sperimentare politiche integrate "attivanti", che puntino a coinvolgere responsabilmente gli attori del sistema economico e sociale, le istituzioni educative e formative e gli stessi giovani e le famiglie, al fine di perseguire i seguenti obiettivi:

- a) "riposizionamento strategico" della politica industriale, poiché per competere sul mercato globale il nostro Paese dovrebbe orientarsi verso un segmento medio-alto e basare l'attività produttiva su ricerca, innovazione e qualità del prodotto, esaltazione del made in Italy";
- b) maggiore dialogo tra scuole e università, mediante la valorizzazione del principio dell'autonomia responsabile,

finalizzata all'elaborazione di un'offerta formativa più mirata;

c) una politica di orientamento permanente allo studio e al lavoro che permetta un coinvolgimento consapevole e responsabile degli studenti e delle famiglie;

d) obbligo di praticare stage e tirocini lavorativi nell'ambito di tutti i percorsi scolastici e universitari e ruolo più attivo delle università nell'attività di matching tra domanda e offerta di lavoro;

e) rendere più mirate e conferire maggiore efficacia e strategicità alle politiche e alle azioni connesse con il Progetto Garanzia giovani;

f) sviluppo delle potenzialità del nuovo apprendistato, rendendolo più "dialogante" con la domanda delle imprese;

g) maggiore diffusione delle esperienze di trasferimento tecnologico tra università e imprese, sostegno a progetti di start up e promozione di imprese innovative create da giovani;

h) rielaborazione dell'attività dei fondi interprofessionali per la formazione continua, in una logica progettuale, indirizzata a rielaborare obiettivi, metodologie, sistemi di valutazione dei processi d'insegnamento/apprendimento, dei risultati conseguiti, del grado di effettiva trasferibilità delle competenze acquisite.

Questo nuovo scenario rappresenta al contempo una sfida e un'opportunità non indifferente, in primo luogo per il rilancio dell'economia reale e di una politica industriale *Back-Shoring*, di rientro delle produzioni made in Italy delocalizzate all'estero, in Paesi dove la manodopera costa meno, ma la quali-

tà, il design e l'innovazione non sono garantiti.

Inoltre, così come nel modello tedesco, si tratta attivare una concertazione istituzionale di politiche attive del lavoro e della formazione ai diversi livelli, che dovrebbe essere basata su una chiara visione strategica del Governo e da più serie ed efficaci politiche formative regionali e territoriali, così come sull'apporto significativo delle parti sociali, ma soprattutto sul contributo innovativo e originale del sistema educativo e formativo: scuola, università, formazione professionale, fondi interprofessionali per la formazione permanente. In realtà, in merito alla nuova mission istituzionale e all'evoluzione del ruolo dell'education, in una prospettiva orientata ad una logica social inclusive, come sostiene Anthony Giddens (2006), è necessario sottolineare che: "L'istruzione è una delle questioni di maggiore rilievo sia per i politici sia per i cittadini. Il sistema scolastico svolge un ruolo determinante nella socializzazione dei ragazzi, nella promozione delle pari opportunità, nella formazione professionale e nella creazione di una cittadinanza informata e attiva".

In definitiva, anche in Italia il sistema dell'*education* potrebbe contribuire in modo determinante alla formazione delle competenze necessarie e alla diffusione dell'innovazione e del capitale sociale e partecipare così attivamente alla vita della comunità locale e nazionale, allo scopo di perseguire più efficacemente la sua alta funzione sociale e civile a favore del rilancio di uno sviluppo economico, sociale e civile

inclusivo, equo e duraturo.

In questa prospettiva, è necessario ricordare che il rapporto tra il sistema di education, il mondo del lavoro e il territorio diventa strategico e fondamentale, poiché nell'attuale società dell'informazione e della conoscenza per poter mettere in campo un'efficace azione locale (strategia glocal), le politiche attive nel campo dell'education (istruzione, formazione e life long learning) si presentano come un fattore di sviluppo strutturale imprescindibile nel processo di modernizzazione del Paese (Cocozza, 2012c).

Bibliografia

Cocozza A. (2011a). *Legalità, sviluppo economico e sociale: un'analisi sociologica*, in M.C. Federici, R. Garzi, E. Moroni, *Creatività e crisi della comunità locale. Nuovi paradigmi di sviluppo socioculturale nei territori mediani*, Milano, Franco Angeli.

- (2011b). "Quali politiche per combattere la dispersione scolastica e favorire l'inclusione sociale", Amministrazione in cammino, Luiss Guido Carli, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=16780>, ottobre, 2011.

- (2012a). "Le nuove sfide del sistema scolastico e l'apporto della politica di valorizzazione delle risorse umane", in *Associazione nazionale dirigenti e alte professionalità della scuola*, in <http://www.anproma.it/it/news/30-noi-e-gli-altri/121-intervista-al-prof-antonio-cocozza.html>.

- (2012a). "Autonomia scolastica, responsabilità e sviluppo", *Autonomia e Dirigenza*, 7-8-9, 2012, pp. 15-20.

- (2012c). *Il Sistema scuola. Autonomia, sviluppo e responsabilità nel lifelong learning*, Milano, Franco Angeli.

- (2014). *Organizzazioni. Culture, modelli, governance*, Milano, Franco Angeli.

Giddens A. (2006), *Fondamenti di sociologia*, Bologna, Il Mulino.

European Commission / EACEA / Eurydice (2014), *Modernisation of Higher Education in Europe: Access, Retention and Employability 2014*, Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fonte Documentazione

ReferNet/Cedefop 'Il sistema di istruzione e formazione professionale tedesco' (The German vocational and education and training [VET] system), http://www.refernet.de/documents/a13_refernet_thematic-overview_deutschland.pdf.

Structures of education, vocational training and adult education systems in Europe – Germany, Bruxelles, Eurydice, 2003, http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/041DN/041_DE_EN.pdf.

National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms – Germany, Bruxelles, Eurydice, 2006, http://www.eurydice.org/ressources/eurydice/pdf/047DN/047_DE_EN.pdf.

Eurydice, Il Sistema scuola lavoro in Germania, 2010, http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/scuola_lavoro/Sistema_scuola_lavoro_Germania.pdf

Progetto 'Werkstattjahr' (Anno di laboratorio) del Land della Renania settentrionale-Westfalia, <http://www.mags.nrw.de/arbeit/qualifikation/index.html>.

Progetto del Ministero federale per la famiglia, i pensionati, le donne e i giovani (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ) 'Kompetenzagenturen' (Agenzie per le competenze), <http://www.kompetenzagenturen.de/>.

Sitografia

Conferenza Permanente dei Ministri dell'educazione e degli Affari Culturali dei Länder (Kultusministerkonferenz – KMK), <http://www.kmk.org>.

Istituto nazionale per la formazione professionale (Bundesinstitut für Berufsbildung – BiBB), <http://www.bibb.de/de/1420.htm>.

Ministero federale dell'educazione e della Ricerca (Bundesministerium für Bildung und Forschung – BMBF), <http://www.bmbf.de>.

Ministeri dell'educazione dei Länder della Repubblica Federale della Germania, <http://www.kmk.org/aufg-org/adr/admin.htm>.

Portale dell'educazione tedesco (Deutscher Bildungsserver – DBS), <http://www.bildungsserver.de>.

LAVORO E WELFARE, IL COMPAGNO DI BANCO HA GIÀ FATTO I COMPITI

LUCIANO FORLANI

Ufficio Studi Inps

Servizi pubblici per l'impiego
 La *Bundesagentur für Arbeit* (BAA) è l'agenzia federale competente in materia di trattamenti di disoccupazione (UB) e di politiche attive (servizi pubblici per l'impiego, misure d'incentivazione). Ha un organico di 115.000 unità distribuiti a livello federale (sede di Norimberga), nelle 10 Direzioni regionali (anche se i Lander sono 16) e nelle 176 agenzie locali (660 sedi). A Norimberga ha sede anche l'istituto di ricerca della *Bundesagentur für Arbeit* (IAB). Gli organi di governo del BAA a livello federale sono il Consiglio generale (*Verwaltungsrat*) composto da 21 membri (14 designati dalle parti sociali + 3 rappresentanti ministeriali - lavoro, economia ed un rappresentante a rotazione dei ministeri dell'istruzione e ricerca, sviluppo tecnologico e famiglia), 3 rappresentanti dei Lander designati dal *Bundesrat*

e 1 rappresentante delle municipalità) e il Comitato di gestione (*Vorstand*), con funzioni operative composto da 3 membri. A livello regionale le *Regional Directorates* (RD) hanno il compito di declinare gli obiettivi definiti a livello nazionale in obiettivi regionali e di monitorare la performance delle agenzie locali. Le RD non hanno un organo tripartito di indirizzo perché il loro ruolo è quello di strutture di collegamento tra il livello federale e il livello locale. Le RD riportano al livello federale il risultato dell'attività di monitoraggio. Le RD collaborano ai programmi per l'occupazione cofinanziati dal FSE con i governi dei Lander. A livello locale operano le Agenzie locali (*Arbeitsagenturen*) che hanno un grado elevato di autonomia nella gestione dei fondi loro attribuiti. Anche l'organo di indirizzo delle AG (*Verwaltungsausschüsse*) è tripartito (4+4+4 membri). La BAA opera sul territorio anche sulla base di accordi di partenariato con le municipalità.

Trattamenti economici di disoccupazione

Con le riforme *Hartz* varate al tempo in cui era cancelliere Gerard Schroeder è cambiato in modo sostanziale il registro delle tutele economiche in caso di disoccupazione. I trattamenti sono divenuti meno generosi, condizionati e puntano a promuovere l'occupazione (in work benefits). Il 1° livello di tutela (ALG 1), finanziato dalla mutualità, è nettamente distinto dall'assistenza dei disoccupati di lungo periodo (ALG 2) finanziata dalla fiscalità generale (vedi BOX 1 per maggiori dettagli). L'ALG2 ha una durata in teoria illimitata ma viene presa in considerazione la situazione reddituale del disoccupato (*mean's testing*) ed il suo comportamento di ricerca attiva di un lavoro¹. Il trattamento ALG2 è indipendente dal salario precedente (flat rate). Per una persona sola è di 382 € mensili ma a questo importo vanno aggiunti i trasferimenti sociali a carico della fiscalità locale: 300-500 euro come contributo alle spese per l'affitto e le bollette domestiche (l'importo varia tra un lander e l'altro), le eventuali maggiorazioni per le persone a carico (345 € per ciascun adulto, 224-289 € per ciascun figlio). Il sistema tedesco pone grande attenzio-

ne ai controlli dei servizi pubblici sul comportamento attivo dei beneficiari dei sussidi ed infatti il trattamento ALG II deve essere rinnovato ogni 6 mesi. E' prevista la sospensione del trattamento ALG I in caso di inadempienza (comportamento non proattivo, rifiuto di offerte di lavoro congrue o di partecipazione a ALMP, mancata risposta alle convocazioni degli uffici, etc.) e la riduzione significativa (30% poi un ulteriore 30%) del trattamento ALG II in caso di mancato rispetto degli impegni presi. Sanzioni più stringenti sono previste per i giovani 16-25. In alcuni casi sono previste anche sanzioni penali.

I dati più recenti della *Bundesagentur fur Arbeit*² mostrano la centralità del 2° livello di tutela nel sistema tedesco. Il numero dei beneficiari di ALG I è diminuito per effetto della ripresa economica mentre è aumentato il numero di beneficiari del trattamento ALG II. La centralità del trattamento di 2° livello non è casuale. Con l'ALG II il governo intende perseguire due obiettivi, quello di assicurare un sostegno al reddito (ridotto rispetto allo schema assicurativo), quello di contrastare la povertà favorendo l'integrazione dei

¹ Sono previste e applicate sanzioni (riduzione, sospensione del trattamento) per i disoccupati che non si danno da fare nella ricerca di lavoro;

² La Bundesagentur fur Arbeit (BAA) è l'agenzia pubblica del lavoro più grande dell'Unione (115.000 operatori). La BAA eroga le prestazioni di disoccupazione e promuove l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Con le riforme Hartz I-IV il modo di operare della BAA è cambiato ed è cresciuta la cooperazione con i soggetti privati e le municipalità. Queste ultime svolgono un ruolo sempre più importante a seguito della riforma dei trattamenti di disoccupazione che ha ridefinito il secondo livello di tutela combinando l'ALG2 con la SozialHilfe (trattamenti di assistenza sociale);

soggetti che faticano a ritrovare un posto di lavoro. I disoccupati possono combinare redditi da lavoro marginale con il trattamento di disoccupazione di 2° livello³. Il sistema tedesco in sostanza si fa carico della mancanza di reddito dei disoccupati ma anche dell'insufficienza di reddito di coloro che lavorano (working poor) ed è pro-attivo.

Sistema duale di apprendistato

E' un canale di qualificazione che combina la formazione sul lavoro in azienda (*Betrieb*) e la formazione teorico pratica impartita nelle scuole professionali (*Berufsschulen*). Funziona bene, interessa una quota rilevante di giovani (stock: 1,5 milioni) ed è oggetto di riflessione anche al di fuori della Germania (paesi UE, Stati Uniti, etc.). Nel sistema tedesco l'apprendista, generalmente di età compresa tra 16 e i 19 anni, passa 3-4 giorni la settimana in azienda e 1-2 giorni a scuola tuttavia la frequenza scolastica può essere concentrata nel tempo in modo da facilitare l'organizzazione dell'apprendistato. L'apprendista trascorre in media il 60-70% del tempo in azienda e il 30-40% a scuola. L'apprendistato dura in media 3 anni ma per alcune qualificazioni può avere una durata inferiore (2 anni) o superiore (4 anni). Le competenze da acquisire nei diversi profili professionali sono dettagliate nei singoli regolamenti formativi e richiamate nei piani individuali di formazione.

Punti di forza del sistema duale tedesco

- *Contesto* - Apparato produttivo forte con un ruolo chiave della media e della grande impresa;
- *Numeri* - 500.000 nuovi apprendisti all'anno (flusso), 1.500.000 apprendisti in azienda (stock);
- *Sistema orientato agli obiettivi* - Il livello federale e i Lander finanziano e controllano l'offerta formativa (Berufsschulen) ma non fanno uso di sgravi contributivi per promuovere l'assunzione di apprendisti (costo in Italia: circa 1.8 mld di euro l'anno), i datori di lavoro domandano i giovani da inserire in azienda e sembrano apprezzare l'alternanza tra lavoro in azienda e formazione nelle scuole professionali, i giovani accettano un salario che tiene conto della loro produttività conseguendo una qualificazione certificata. Il sistema pubblico spende molto per l'organizzazione dell'offerta formativa per gli apprendisti;
- *Sistema dei valori, reputazione* - Elevato valore attribuito in Germania alla formazione di tipo tecnico e professionale. Il sistema basato sulle Berufsschulen è riconosciuto e apprezzato dalle imprese. Le imprese, sia pubbliche che private, offrono posti di apprendistato ma devono possedere determinati requisiti per ospitare apprendisti;
- *Misura chiave (disoccupazione giovanile, competitività)* - Il successo del

³ Nel 2012 6,2 milioni di lavoratori percepivano l'ALG II. Di questi oltre 1,4 milioni avevano impegni di lavoro marginali;

sistema duale tedesco più che nel basso tasso di disoccupazione comunque tra i più bassi in EU28 è dimostrato dal rapporto tra tasso di disoccupazione dei giovani e tasso di disoccupazione complessivo. Nei paesi che hanno sviluppato un sistema di apprendistato su base duale (Germania, Austria, Danimarca e Olanda) questo rapporto è attorno a 2 e nel caso della Germania ancora più basso (1.5), negli altri paesi dell'Unione è sempre superiore a 2 (per memoria in Italia è pari a 3.4);

• *Convenienza economica* - La retribuzione dell'apprendista cresce durante il periodo di apprendistato ed è compresa tra $\frac{1}{4}$ ed $\frac{1}{3}$ della retribuzione iniziale del lavoratore qualificato;

• *Pluralità di attori, ciascuno con responsabilità specifiche* - Il Livello federale ha una competenza primaria in materia di formazione professionale e apprendistato. Il Ministero per la Formazione e Ricerca è coadiuvato dal BIBB, un istituto assimilabile all'ISFOL ma con competenze più precise che si occupa dei regolamenti formativi riguardanti i 344 diversi profili professionali riconosciuti. I 16 Lander avendo la competenza primaria in materia di istruzione hanno la responsabilità della supervisione delle Berufsschulen⁴ e dell'implementazione dei curricula. I Lander si fanno carico della spesa per i docenti (salari, formazione) mentre le Municipalità si occupano della manutenzione delle strutture di formazione. Le Camere (Kammer) sono enti

di diritto pubblico che rappresentano gli interessi del mondo delle imprese e svolgono compiti di vigilanza sul sistema e di abilitazione delle imprese ad ospitare apprendisti. Presso le Camere vengono registrati i contratti di apprendistato e si svolgono gli esami di qualifica a fine apprendistato. Alle Parti sociali, così come avviene in Italia, spetta il compito di fissare la remunerazione degli apprendisti nell'ambito degli accordi collettivi e di contribuire alla strategia ai diversi livelli. Le parti sociali sono anche presenti nel Consiglio di amministrazione del BIBB. Il monitoraggio continuo dei fabbisogni di apprendisti delle imprese consente un'adeguata e tempestiva programmazione alle strutture formative;

• *Cambiamenti nel segno della flessibilità* - Puntano a favorire l'adattamento del sistema alla domanda del sistema produttivo senza pregiudicare gli obiettivi formativi. Tra le innovazioni l'offerta di corsi di preparazione all'apprendistato a beneficio dei soggetti più deboli e i percorsi di tipo duale di durata compresa tra 2 e 4 anni a beneficio dei giovani più scolarizzati. Il "duale superiore" di livello ISCED 4 e ISCED 5 consente ai giovani di conseguire sia una qualificazione che un titolo di studio riconosciuto combinando formazione in azienda e formazione teorica in strutture scolastiche o di tipo accademico (*Fachhochschulen, Fachschulen*). Questi percorsi interessano una quota crescente di giovani di età compresa

⁴ Il coordinamento è attribuito dalla legge alla Conferenza permanente dei Ministri dell'istruzione e della cultura dei singoli Lander;

tra 19 e 21 anni anche se resta una quota di domanda di lavoro insoddisfatta;

A parte il riparto discutibile delle competenze restano diversi passaggi critici da affrontare per un'adozione efficace e su larga scala del modello duale nel nostro paese:

- Il tessuto fatto in larga parte di piccole e piccolissime imprese;
- Le difficoltà di organizzare concretamente l'alternanza;
- Il diffuso uso improprio dell'istituto;
- Il discutibile mix di spesa pubblica. E' opportuno spendere 2 miliardi di euro l'anno in sgravi contributivi per gli apprendisti o è meglio spenderli come fanno i tedeschi per allestire un'offerta formativa adeguata?
- La disattenzione alla certificazione delle competenze e alla vigilanza sulle imprese "formatrici". In Germania ci sono le Camere di commercio (Kammer) e le parti sociali sono molto attente al tema;
- Gli abbandoni scolastici e la dispersione formativa richiedono un'azione preventiva ma i numeri dell'apprendistato di 1 e 3° tipo non sono confortanti. Verso lo sviluppo di partnerati tra istituti scolastici e servizi dell'impiego pubblici e privati?
- Un sistema delle qualifiche ordinato e non ridondante: compiti più precisi per l'ISFOL (verso il modello BIBB, ordinanze di formazione e ruolo della contrattazione collettiva);

L'investimento sulla figura del formatore e il suo doppio legame con l'azienda formatrice e con il sistema delle imprese.

Mini jobs

Si tratta di lavori marginali a orario ridotto pagati meno di 450 euro al mese che riguardano un'ampia platea di soggetti (2013: 7.5 milioni di lavoratori). I mini jobs sono generalmente lavori a tempo parziale. Quando sono a tempo pieno sono per lo più lavori stagionali. Sono diffusi nel commercio, nei pubblici esercizi, nella preparazione di prodotti alimentari, nei servizi di cura e sono svolti da un'ampia gamma di soggetti: giovani che in questo modo si finanziano gli studi (25% dei minijobber sono under 30), donne (2/3 del totale), lavoratori stranieri, pensionati o lavoratori che integrano un reddito insufficiente con un lavoro tax free (20% sono over60), per lo più lavoratori a bassa qualificazione anche se il 36% dei mini jobber possiede una qualificazione e percepisce retribuzioni orarie elevate (es. traduttori). Il reddito da mini jobs è cumulabile con l'indennità di disoccupazione di 2°⁵. Il 70% dei mini jobber cumula due o più lavori.

I datori di lavoro che utilizzano questa tipologia di lavori devono pagare contributi sociali per un ammontare pari al 30% del salario lordo⁶. Questo

⁵ Un percettore di ALG II con un reddito da mini job con moglie a carico e due figli piccoli potrebbe contare su un entrata mensile di 2000 euro. Ovviamente, il diritto al trattamento di disoccupazione di 2° livello (ALG II) si riduce al crescere del reddito da lavoro;

contributo è dato dalla somma del contributo pensionistico (15%)⁷, di quello per la malattia (13%) e del 2% di tasse cui va aggiunto il contributo, variabile da settore a settore, per l'assicurazione sugli infortuni sul lavoro⁸. Per quanto riguarda la contribuzione a carico del lavoratore questa è fissata al 3.9% del salario lordo ma il lavoratore può richiedere di essere esentato - lo fanno quasi tutti - dal pagamento del contributo. Il mini jobber che non ha altri redditi rientra nella no *tax area*.

In Germania si è discusso molto di *mini-jobs* (2013). Il governo di coalizione ha affrontato il tema cercando di rispondere alle sollecitazioni che venivano dai sindacati e da una parte della maggioranza. E' stata decisa l'introduzione del salario minimo legale che dovrebbe andare a regime nel 2017 per sostenere la domanda interna ma anche per rispondere alle accuse di dumping sociale formulate da alcuni paesi membri (Belgio, 2013). Potrebbe cambiare il quadro delle convenienze ma la diffusione resterà elevata. Sarebbe interessante riflettere sull'esperienza tedesca, in particolare sul modo in cui possono essere resi proattivi i dispositivi di sostegno al reddito.

⁶ Il ricorso ai mini jobs da parte delle famiglie ha contribuito a ridurre il lavoro non dichiarato. Le famiglie che utilizzano mini jobber pagano contributi ridotti: 12% per la previdenza e 1.6% a titolo di assicurazione infortuni;

⁷ Il datore di lavoro paga il 15% di contributo IVS anche se il lavoratore che ne ha fatto richiesta è stato esentato dal pagamento del contributo relativo.

⁸ Per i lavori retribuiti con un compenso compreso tra 451 e 850 euro - i cosiddetti midi jobs - la contribuzione a carico del datore di lavoro cresce proporzionalmente fino a raggiungere l'aliquota ordinaria;

IL WELFARE TEDESCO: UN MITO DA SFATARE

ANGELO MARINELLI

Esperto di politiche finanziarie e previdenziali

A volte i miti crollano e questo può accadere anche ad una nazione dinamica e creativa come la Germania, che deve gran parte del suo successo ad un variegato sistema di regolatori economici e sociali basati sulla specializzazione produttiva, sulla propensione all'innovazione, sulla qualità delle relazioni sindacali e sulla valorizzazione delle forme partecipative del lavoro nell'impresa, ma il cui modello di welfare non va idealizzato. Vediamo perché.

Fra i punti di forza del welfare tedesco c'è sicuramente l'indennità di disoccupazione "di tipo II" (introdotta nel 2005 con la riforma del lavoro "Hartz IV") finalizzata a sostenere con un sussidio mensile tutte le persone abili al lavoro, attraverso efficaci politiche attive di reinserimento e la sanzione della sospensione del sussidio stesso nel caso in cui il lavoratore rifiuti una nuova occupazione.

L'assistenza sociale copre, in generale, tutti coloro che non sono in grado di far fronte al proprio sostentamento attraverso una rete di prestazioni minime, legate alla prova dei mezzi, ed articolate in relazione alla natura del bisogno protetto. Le prestazioni di sostentamento (hilfe zum Lebensunterhalt) coprono gli inabili temporanei al lavoro minori di anni 65 e chi non è in grado di provvedere a sé ma è abile al lavoro (indennità di disoccupazione di tipo II); le prestazioni per stato di necessità (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) spettano agli over 65 e agli inabili permanenti al lavoro, mentre l'indennità di disoccupazione di tipo I copre chi ha perduto il lavoro temporaneamente, con una prestazione corrispondente ad una quota (60%) della retribuzione media giornaliera netta percepita nell'ultimo anno, maggiorata nel caso in cui il beneficiario abbia dei figli (67%). La durata della prestazione varia, di regola,

fra i 6 e i 24 mesi, in base all'età e alla storia contributiva

L'importo delle prestazioni di sostentamento e di necessità è variabile in relazione alla capacità fiscale e alla situazione di bisogno. Al livello massimo, il sussidio per il 2014 è fissato a circa 380 euro e viene maggiorato in relazione ai carichi familiari (per ciascun figlio, a seconda dell'età, è prevista indennità superiore ai 200 e fino a quasi i 300 euro). All'importo base si aggiungono altri sussidi ed indennità che coprono particolari necessità o situazioni di disagio (le spese per l'affitto, le situazioni di disabilità, la gravidanza, le spese per far fronte alle esigenze educative e formative dei figli). Questo schema di protezione sociale prevede, di fatto, l'elargizione di un reddito minimo e copre tutti i cittadini tedeschi, gli stranieri provenienti da paesi Ue che hanno firmato il Social Security agreement e i rifugiati politici.

Per chi è abile al lavoro l'indennità di disoccupazione, finanziata tramite un'aliquota pari al 3% della retribuzione (per metà sopportata dal datore di lavoro e per metà dal lavoratore), si cumula in alcuni casi al reddito da lavoro (ad esempio nell'ipotesi in cui il lavoratore svolge un'attività per un numero di ore inferiore alle 15 settimanali). Un meccanismo che incentiva un ampio ricorso alle "flessibilità" contrattuali e all'utilizzo dei "mini - job", con il rischio, però, di dumping sociale nei confronti delle forme contrattuali

più stabili. Una "coperta", tuttavia, necessaria in un Paese dilaniato da forti disuguaglianze regionali, in cui la contrattazione collettiva opera prevalentemente su base aziendale e dove manca il paravento di una contrattazione nazionale di settore.

Ad un'analisi più approfondita il complesso e articolato schema di sostegno sociale tedesco appare, però, difficilmente esportabile ad altre realtà dell'Europa mediterranea, caratterizzate da problemi di disoccupazione di lunga durata, da scarsa mobilità lavorativa e da pronunciati "mismatching" fra domanda ed offerta di lavoro. Le condizioni per la sostenibilità del sistema tedesco sono rappresentate da un basso livello di disoccupazione, prevalentemente di tipo frizionale (in Germania, secondo le fonti Eurostat, il tasso di disoccupazione registrato nel mese di luglio 2014 era del 6,7%, mentre il tasso di disoccupazione giovanile nel 2013 era pari ad appena il 7,4%), da una efficiente rete di agenzie per l'impiego e da un sistema capillare di accertamento continuo basato sulla prova dei mezzi, in grado di scovare i "falsi positivi" e contrastare le situazioni di abuso. Come a dire che - se è vero che il sistema dei sussidi contribuisce a migliorare le condizioni economiche e sociali tedesche - è soprattutto la situazione economica e sociale e del mercato del lavoro a rendere possibili i sussidi.

All'assistenza sociale e all'assicurazione

contro la disoccupazione si aggiungono altri 4 settori di intervento pubblico che delineano l'impianto complessivo del sistema di protezione sociale tedesco: la pensione obbligatoria, l'assicurazione contro la malattia, quella contro gli infortuni, l'assistenza di lungo termine per chi si trova in uno stato di non autosufficienza o di dipendenza.

Per il finanziamento del sistema assicurativo generale obbligatorio sono previsti contributi a carico del lavoratore e del datore di lavoro, di regola nella stessa misura. Il principio della pariteticità contributiva subisce delle attenuazioni nei casi del finanziamento dell'assistenza a lungo termine.

La riscossione dei contributi previdenziali obbligatori dei cinque settori di intervento su cui si basa il sistema di protezione pubblico sociale tedesco è effettuata dalle Casse malattia che operano su base regionale.

L'assicurazione malattia viene gestita da un sistema di casse assicurative che operano prevalentemente a livello regionale e che possono essere scelte liberamente dagli assicurati.

L'iscrizione all'assicurazione generale contro la malattia è obbligatoria e le relative prestazioni sono erogate a tutti coloro che svolgano un'attività retribuita, ai disoccupati, ai pensionati, agli studenti e ad alcune categorie professionali. Per tutti gli altri esistono assicurazioni specifiche. In caso di malattia il datore di lavoro continua a pagare la retribuzione per le prime sei settimane,

dopodiché interviene la Cassa malattia con l'erogazione di un'indennità giornaliera di malattia pari al 70% della retribuzione normale (con un massimale pari al 90% dell'ultima retribuzione netta ricevuta).

L'assistenza sanitaria generale prevede una compartecipazione dell'assistito al finanziamento delle cure mediche e della spesa sanitaria.

Alla copertura pensionistica realizzata tramite la pensione di base è possibile aggiungere quella della previdenza complementare privata, basata su due ulteriori pilastri: il primo fondato su piani, casse e fondi pensione aziendali ad accesso volontari (o nelle aziende più grandi su schemi collettivi di adesione generalizzata obbligatoria per via contrattuale); il secondo realizzato tramite fondi pensione istituiti da imprese bancarie e assicurative. Ma nel 2014 il tasso di sostituzione lordo delle pensioni complementari tedesche, in termini di copertura sull'ultima retribuzione, rimane su livelli di poco superiori al 6%.

Dal 2012 l'età della pensione è progressivamente elevata dai 65 ai 67 anni, con 5 di iscrizione. La possibilità di accedere anticipatamente alla pensione di vecchiaia è concessa alle donne, ai disoccupati di lunga durata e ai grandi invalidi, di regola dopo il 63° anno di età.

La riforma Riester e la recentissima legge varata nel maggio del 2014 prevedono che l'età pensionabile ordinaria per tutti i nati dopo il 1963 resti fissata

a 67 anni. Gli assicurati che avranno raggiunto il 45° anno di contributi obbligatori derivanti da attività lavorativa subordinata, assistenza e periodi dedicati alla crescita di figli fino ai dieci anni di età potranno ancora andare in pensione a 65 anni senza subire una riduzione della pensione (ai fini del computo dei 45 anni per il diritto di accesso al pensionamento non sono considerati i periodi nei quali è stata percepita indennità di disoccupazione).

Si può accedere anticipatamente alla pensione (a 63 anni) ma solo in presenza di certe condizioni (45 anni di contribuzione), riducendo l'importo della pensione dello 0,3% per ogni mese di anticipo, fino ad un massimo del 18% di decurtazione del trattamento a cui si ha diritto (solo i nati nel 1951 e nel 1952, in base all'ultima riforma del maggio 2014, potranno accedere anticipatamente al pensionamento a 63 anni senza penalizzazioni, mentre per i nati dal 1953 in poi sono richiesti 2 mesi in più per ogni coorte successiva, fino alla classe 1964, dopo la quale serviranno 45 anni di contributi e 65 anni d'età). In caso di accesso posticipato al pensionamento si ha diritto ad incentivi che aumentano l'importo della pensione dello 0,5% per ogni mese di lavoro supplementare.

La pensione tedesca è basata, come quella italiana, sul sistema tecnico – finanziario della ripartizione (PAYG - Pay as you go) e sulla “pariteticità” dei versamenti a carico del lavoratore e del datore di lavoro. Ciò significa che

le prestazioni pensionistiche vengono pagate dai contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro. L'aliquota contributiva previdenziale di finanziamento dell'assicurazione generale obbligatoria è pari al 18,9% della retribuzione fino ad un massimale contributivo di importo annuo fissato in base alla “regione” (Lander) di appartenenza, ma la riforma Riester e un recente disegno di legge di riforma ha previsto un aumento dell'aliquota che, tuttavia, non potrà superare il 20% fino al 2020 e il 22% fino al 2030. L'età di accesso alla pensione.

L'importo della pensione viene calcolato con una formula complessa che consente di legare la prestazione sia all'importo delle retribuzioni annue maturate dal dipendente, sia all'andamento medio delle retribuzioni nazionali, sia al rapporto fra pensionati e contribuenti, secondo un coefficiente di accesso che riduce o aumenta l'importo della pensione in base all'accesso anticipato alla pensione o al posticipo oltre il 65° anno di età.

L'importo finale della pensione tiene conto della contribuzione figurativa concessa per malattia, disoccupazione, congedi formativi a partire dai 17 anni di età e congedi parentali. Il tasso di sostituzione lordo, ovvero il rapporto fra prima pensione al lordo della fiscalità e l'ultima retribuzione lorda, si colloca intorno al 50% dopo 35 anni di lavoro. Questo modesto risultato, frutto del basso livello della contribuzione versata, è compensato da un più elevato

tasso di sostituzione netto, in considerazione del minore cuneo fiscale associato sia alle retribuzioni, sia ai trattamenti pensionistici

Le pensioni tedesche potevano fino al 2005 beneficiare di un'esenzione fiscale che, tuttavia, si ridurrà progressivamente, attraverso una graduale e crescente introduzione dell'imposizione nel sistema, differita su un periodo di 35 anni (dal 2005 al 2040). Per le pensioni versate prima della fine del 2005 la parte imponibile è fissata al 50% del trattamento. La parte imponibile per le nuove pensioni si innalzerà annualmente del 2% fino al 2020 e dell'1% fra il 2020 e il 2040.

Il sistema di previdenza complementare tedesco si compone di 4 diversi schemi di previdenza complementare, ad adesione individuale o collettiva e collegati alle aziende, che erogano prestazioni in forma di rendita o capitale - la promessa diretta, i fondi di assistenza, le casse previdenziali, le assicurazioni dirette - a cui si aggiungono i fondi pensione di istituzione bancaria o assicurativa.

La promessa diretta funziona un po' come il nostro TFR, con accantonamenti passivi a carico del datore di lavoro che creano una specifica posta nel bilancio aziendale e che realizzano una promessa da soddisfare in futuro, tramite una prestazione che dipende dalla retribuzione in funzione degli anni lavorati. I fondi di assistenza sono enti dotati di personalità giuridica autonoma

rispetto all'azienda che li finanzia ma a questa collegati.

Le casse previdenziali sono fondi finanziati sia dai lavoratori che dai datori di lavoro e possono funzionare a prestazione definita (con una prestazione rapportata alla retribuzione) o a contribuzione definita (è predefinita la percentuale dei contributi che finanzia la cassa ma non la prestazione), costituiti nell'ambito di un determinato settore produttivo e finanziati mediante contributi posti a carico del datore di lavoro e del lavoratore. Nel caso di prestazione definita, se i contributi versati o accumulati non sono in grado di finanziare il livello della promessa pensionistica, i contratti aziendali possono prevedere un impegno suppletivo in termini di contributi da versare.

L'assicurazione diretta è un contratto di assicurazione a contribuzione definita stipulato su base collettiva da parte dell'impresa finanziatrice a favore dei propri dipendenti. La previdenza complementare collettiva prevede la possibilità di erogare la prestazione sia sottoforma di rendita che di capitale.

Il terzo pilastro è costituito da fondi pensione a contribuzione o a prestazione definita e ad adesione individuale. I contributi sono versati dai lavoratori (minimo il 4%), senza alcun obbligo da parte del datore di lavoro. L'erogazione delle prestazioni avviene in forma indiretta, tramite la trasformazione in rendita del montante maturato da parte di un'impresa assicurativa.

Il livello di adesione dei lavoratori alla previdenza complementare si attesta intorno al 50% (con punte superiori al 70% nel settore dell'industria), che colloca la Germania fra i Paesi a medio tasso di copertura. L'inclusione della "promessa diretta" fra le forme di previdenza complementari rende problematico il raffronto con la situazione italiana e quella di altri Paesi della "vecchia europa". La promessa diretta copre una fetta importante delle prestazioni complementari erogate ai lavoratori tedeschi ed è più riconducibile all'esperienza italiana del TFR che a quella della previdenza complementare a capitalizzazione. D'altronde l'asset allocation dei fondi tedeschi sembra privilegiare l'investimento obbligazionario e in titoli di Stato, piuttosto che quello azionario, in linea con le scelte dei fondi pensione italiani. Infine, mentre esiste una presenza pressoché generalizzata in tutti i settori produttivi dei fondi pensione italiani istituiti dalla contrattazione collettiva di lavoro, l'adesione su base contrattuale collettiva dei lavoratori è molto più limitata in Germania.

La sintetica ricognizione del sistema dei regolatori fiscali e sociali tedeschi evidenzia che il sistema di protezione sociale tedesco ha il suo punto di forza nell'essere riuscito ad assicurare l'universalità della copertura dei bisogni sociali a tutti i cittadini tedeschi, superando i problemi derivanti dall'integrazione della Germania dell'Est.

Per quanto riguarda il sistema previdenziale esso fa i conti con i medesimi problemi che anche l'Italia è chiamata ad affrontare: una prospettiva demografica caratterizzata da un aumento progressivo dell'aspettativa di vita media alla nascita (82,03 anni in Italia, contro 80,4 anni per la Germania e 80 anni dell'Unione europea nel 2014, fonte stime CIA world factbook); il permanere di un basso tasso di fecondità (secondo la lista pubblicata dalle nazioni unite il numero di figli per donna dell'Italia nel periodo 2005 - 2010 era pari a 1,38; quello tedesco a 1,41); un elevato livello del tasso di dipendenza degli anziani che esprime il rapporto fra la popolazione over 65 e quella compresa fra i 15 e i 64 anni (nel 2008 il tasso di dipendenza dell'Italia era del 30,5, contro il 31,3% della Germania; nel 2020 il tasso di dipendenza italiano salirà al 42,5%, quello tedesco al 46,2%, fonte eurostat). Ancora peggiore l'indice strutturale di dipendenza che segnala il rapporto fra la popolazione anziana su quella attiva: la Germania nel 2010 aveva un tasso di dipendenza del 31,26, contro il 30,78 dell'Italia; nel 2050 il valore salirà al 58,11%, contro il 56,34% dell'Italia e il 50,16% dell'Unione europea)

Il finanziamento del sistema pensionistico tedesco sconta un cuneo contributivo più basso (l'aliquota contributiva previdenziale per la generalità dei dipendenti del settore privato è fissata al 18,90%, di cui la metà è a carico dei lavoratori e l'altra metà a carico dei da-

tori di lavoro) rispetto a quello italiano (l'aliquota di computo e di finanziamento dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti per la generalità dei lavoratori dipendenti del settore privato è pari al 33%, di cui il 9,19% a carico del lavoratore e la restante parte a carico dei datori di lavoro) che si riflette in un minore costo del lavoro per l'impresa, favorendo la competitività del sistema delle imprese tedesco nello scenario europeo ed internazionale. La riforma Riester ha peraltro previsto che l'aliquota contributiva non potrà aumentare oltre al 20%, fino al 2020 e oltre il 22%, fino al 2030. Tuttavia, il tasso di sostituzione lordo dopo 35 anni di lavoro (rapporto fra prima pensione lorda e ultima retribuzione al lordo della fiscalità), che si attestava intorno al 40% all'inizio del nuovo millennio, è destinato a rimanere ancorato intorno a valori prossimi al 50% nei prossimi 20 anni ma solo con il contributo aggiuntivo della previdenza complementare e grazie ad una fiscalità che non colpisce l'intera base imponibile. Il tasso di sostituzione lordo italiano, dopo la riforma Fornero, si collocherebbe, invece, al 69% a 67 anni e con 38 di contributi (fonte Ragioneria dello Stato, Le tendenze di medio – lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario - aggiornamento 2013). Tuttavia, va aggiunto che il tasso di sostituzione netto tedesco (che indica il livello della pensione “netta” in relazione alla ultima “retribuzione netta”) potrà arrivare

complessivamente a raggiungere valori prossimi all'80% nel 2030, grazie al minor cuneo fiscale che grava sulle pensioni e sulle retribuzioni e ad una lieve crescita del livello di copertura generale della previdenza complementare. La riforma pensionistica tedesca, in linea con quella varata nel 2011 dell'Italia, ha peraltro previsto un aumento graduale dell'età pensionabile che raggiungerà i 67 anni nel 2029. Le pensioni tedesche restano indicizzate, sia pure parzialmente, all'andamento dei salari.

Insomma, il dinamismo dell'economia tedesca è destinato a fare i conti con le profonde trasformazioni del quadro demografico che provocheranno nei prossimi 40 anni un graduale aumento del rapporto fra spesa pensionistica e Pil. Dopo il 2040, invece, il livello della spesa previdenziale italiana in rapporto al Pil è destinata a scendere, in conseguenza della graduale sostituzione della quota delle pensioni calcolate con il sistema misto, con quella delle pensioni calcolate integralmente con il metodo contributivo, introdotto dal Governo Dini nel '95.

La Germania ha una frontiera di specializzazione del sistema produttivo più avanzata di quella dell'Italia; può contare su livelli di produttività generale dei fattori più elevati; presenta un basso livello della pressione fiscale (39,1%, contro il 44% dell'Italia e il 40,4% dell'U.e. a 28, fonte Eurostat 2012) ed un minor costo del lavoro.

In termini relativi, il vantaggio competitivo degli under 40 tedeschi rispetto

ai coetanei italiani resta pronunciato per il contenuto livello della disoccupazione giovanile, per le maggiori opportunità di inserimento lavorativo, per la migliore mobilità sociale ma, nel lungo periodo, i bassi tassi di sostituzione attesi dal sistema pensionistico tedesco – finora compensati da una ridotta imponibilità fiscale - presentano un potenziale di rischio esplosivo per la tenuta della domanda interna e per l'economia tedesca. La “vecchia Europa” si conferma non essere un Paese per giovani.

PERCHÉ LE RELAZIONI INDUSTRIALI IN GERMANIA SONO DIVERSE?

MARCELLO PEDRAZZOLI

Ordinario di diritto del lavoro Università di Bologna

1. Un po' di storia sulle due forme di «codeterminazione» (*Mitbestimmung*)

Uno degli elementi più caratteristici del sistema Germania è il modo in cui sono congegnati i rapporti collettivi di lavoro, frutto di un consolidamento di istituti normativi e di valori socio-politici iniziato da più di un secolo e che tuttora mostra una forte tenuta. Ancora a fine ottocento, nel grande partito socialdemocratico tedesco (*SPD*) e ancor più nella sua promanazione nel mondo del lavoro (la «Lega generale dei sindacati tedeschi»: *ADGB*) aveva assunto una crescente portata l'affermazione che, contribuendo il lavoro nell'impresa, e quindi nella produzione di ricchezza, alla pari del capitale, i due fattori avevano una «eguale legittimazione», che andava realizzata nelle istituzioni economiche.

Tale assunto venne concretizzandosi, già in epoca bismarckiana, attraverso l'immagine della *Konstitutionelle*

Fabrik: la fabbrica, ancorchè ne fosse signore il proprietario, doveva avere un reggimento democratico, nel senso che in essa i lavoratori dovevano avere voce e influenza, di massima riconoscendo ai loro rappresentanti il ruolo di compositore di contrasti o di interlocutore, un ruolo via via cresciuto d'importanza fino all'attribuzione di poteri di interferenza e controllo sull'operato dell'imprenditore nonché infine di diritti di partecipazione. Questa prospettiva di una «costituzione aziendale» (*Betriebsverfassung*) ebbe una compiuta configurazione normativa nel 1920, con la «legge sui consigli aziendali» - *BRäteG* - varata in (parziale) attuazione del § 165 della Costituzione weimariana del 1919.

Al di là degli istituti che si sono sviluppati nel filone della «fabbrica costituzionale» e fanno capo al *Betriebsrat*, già nella legge sunnominata venne peraltro previsto un meccanismo ulteriore attraverso il quale realizzare, nelle imprese più grandi, un controllo

dei lavoratori. Nell'organo di vigilanza (o sorveglianza: *Aufsichtsrat*) delle imprese societarie di una certa grandezza dovevano essere inseriti, seppur in numero minoritario, rappresentanti dei lavoratori accanto a quelli dei soci, azionisti o quotisti, che già vi sedevano (Va rammentato in proposito che in ambiente germanico le società di capitali sono imperniate da sempre, oltre che sull'assemblea dei soci, sul detto consiglio di sorveglianza e sul comitato di direzione: cd. sistema dualistico).

Sono partito da lontano, ma una piccola storia andava raccontata per precisare l'assetto odierno del sistema tedesco, evitando le troppe approssimazioni, confusioni e fraintendimenti con cui viene rappresentato. La parola fondamentale è *Mitbestimmung*, tradotta per solito da noi con «cogestione», ma più letteralmente da tradurre con «codeterminazione». Tale parola magica non è «una» sola cosa, ma «più» cose; e fra esse designa principalmente due congegni partecipativi istituzionalizzati, diversi e irriducibili, che ora provo a descrivere. Per distinguerli occorre preporre a *Mitbestimmung* un aggettivo specificativo: *betriebliche M.* (codeterminazione d'azienda: *Betrieb* significa azienda e anche stabilimento, esercizio, unità produttiva o di lavoro) e *unternehmerische M.* (codeterminazione nell'impresa: questa seconda è detta molto meglio *M. in unternehmerischen Organen*).

2. La «codeterminazione aziendale» (*betriebliche Mitbestimmung*)

La codeterminazione aziendale è ora disciplinata dalla legge sulla «costituzione aziendale» (del 1952, rinnovata nel 1972 e, dopo la riunificazione, ampiamente modificata nel 2001), al centro della quale sta come detto il *Betriebsrat* (*BRat*), organo da eleggere ogni quattro anni su liste sindacali nelle unità di lavoro al di sopra dei 20 addetti. Tale organo, che deve riunirsi col datore di lavoro almeno una volta al mese, è tenuto ad una «fiduciosa collaborazione» con lo stesso, superando le diversità di opinioni ed essendo precluso il ricorso a mezzi di lotta come lo sciopero (§ 74). Al *BRat* sono attribuiti diritti di informazione e consultazione nonché poteri di partecipazione e controllo in una serie imponente di «questioni» (affari, o materie: *Angelegenheiten*), che in modo caratteristico si pongono nella vita aziendale e sono elencate in modo analitico e minuto dalla legge, suddividendole in «questioni sociali», «del personale» ed «economiche».

L'intensità della partecipazione dell'organo di rappresentanza alle decisioni relative a tali affari è variabile. Il grado massimo si ha in materia sociale, con il catalogo di ben 13 questioni di cui al § 87 *BetrVG*, questioni tutte da decidere e regolare in modo congiunto (*id est*, con l'approvazione del *BRat*). Se l'accordo manca, la decisione deve essere surrogata dal collegio arbitrale previsto istituzionalmente dalla legge (cfr. il § 76 *BetrVG*). In materia di personale,

le questioni sono suddivise in «generali», «attinenti alla formazione professionale» e «individuali», con conseguenze variabili se l'accordo non viene in essere. Così, fra le misure generali, se non c'è accordo sulle «direttive di scelta» da seguire in caso di assunzioni, trasferimenti, inquadramenti e licenziamenti (§ 95), deve essere adito l'organo arbitrale. Invece, rispetto alle misure individuali sopradette, il *BRat* ha per lo più un diritto di veto, di fronte al quale il datore di lavoro può far intervenire, per risolvere la questione, il Tribunale del lavoro (giudice togato solo nel presidente, mentre gli altri due membri sono prescelti nei due ambiti contrapposti).

E' in particolare da menzionare il diritto del *BRat* di «essere sentito» prima di ogni licenziamento, fosse anche per giusta causa (§102 *BetrVG*): una norma unica nel panorama internazionale, che venne già profilata nel *BRäteG* del 1920, a riprova che in Germania il ricorso al licenziamento già in partenza deve essere ben ponderato e motivato dal datore, giacché un parere contrario del consiglio aziendale ha il suo peso davanti al giudice del lavoro.

Venendo alle «questioni economiche», anch'esse analiticamente elencate, di massima sono previsti specialmente obblighi di informazione e consultazione; ma anche su tali nevralgici aspetti la decisione resta in ultima istanza all'imprenditore, la codeterminazione ritorna incisiva quando devono essere presi i provvedimenti indirizzati ad alleviare le conseguenze sociali e reddituali dei colpiti dalle misure riorganizzative (in

particolare quando si stabilisce il cd. *Sozialplan*).

Qual è l'effettività di questo compatto sistema? La *betriebliche Mitbestimmung* non è affatto generalizzata: solo nel 15% dei *Betriebe* esiste (viene eletto) un consiglio d'azienda, perché ovunque decresce l'inclinazione dei lavoratori alla cura degli interessi di lavoro e alla partecipazione. Il deficit della rappresentanza di interessi, specie nelle aziende piccole o medio-piccole, non è colmato dal cd. doppio canale, dalla presenza cioè, ancora più esigua anche se garantita dallo stesso *BetrVG*, di fiduciari sindacali (*Vertrauensleute*: sono i dipendenti iscritti al sindacato che costituiscono in azienda una sezione aziendale dello stesso). In breve, il pieno funzionamento della *Betriebsverfassung* e degli istituti e dei diritti partecipativi, è limitato nei fatti e crescente con la dimensione delle unità di lavoro. Nondimeno, nelle relazioni industriali tedesche, è sedimentato uno stile comportamentale diffuso, teso più che altrove alla informazione, ad un confronto leale e fra *management* e lavoratori e in generale alla partecipazione.

3. La «codeterminazione negli organi dell'impresa» (*unternehmerische Mitbestimmung*)

Oltre al primo meccanismo partecipativo ora descritto, dicevo sopra, ve ne è un secondo. L'inserzione nel consiglio di sorveglianza di rappresentanti dei lavoratori accanto ai rappresen-

ti degli azionisti ha anzi assunto una preponderante importanza, tanto da assorbire l'idea di cogestione, o da sovrapporsi ad essa fagocitando il primo congegno come se non ci fosse in una specie di *Mitbestimmung tout court*. L'inserzione in esame ha avuto nel dopoguerra tre formulazioni. La prima ha attecchito nel peculiare settore carbo-siderurgico (*Montan*), quale elemento per depotenziarne la valenza perniciosa sul piano bellico. Per impulso delle tre potenze occupanti il territorio della Repubblica Federale, nel 1951 venne varata la *MontanMitbG*, legge applicata nelle imprese societarie con più di 1000 addetti. Nel consiglio di sorveglianza di tali imprese, composto da 11 membri, 5 sono da allora di parte azionista o quotista, 5 di parte lavoratrice, con l'«undicesimo uomo» scelto di comune accordo per fungere da presidente (e perciò detto «neutrale»). In più, nel comitato di direzione, il ruolo immancabile dell'*Arbeitsdirector* doveva, e deve, essere rivestito da persona grata (gradita) a lavoratori e sindacati. La seconda forma di codeterminazione negli organi societari fu regolamentata l'anno successivo, con il varo del già citato *BetrVG*. Nei §§ 76 e ss. (di allora) di tale legge venne prevista una inserzione minoritaria (per un terzo dei membri) di rappresentanti dei lavoratori in tutte le imprese di qualsivoglia settore esercitate nella forma di società di capitali con più di 500 addetti. Per completezza aggiungo che tale legislazione è stata nel 2004 tolta dal *BetrVG* e incorporata in una legge a sé, chiamata sulla «partecipazione di un terzo».

Dopo i due provvedimenti posti all'inizio degli anni '50, per più di un ventennio in Germania si è discusso di come introdurre una *paritätische Mitbestimmung* negli organi societari, obiettivo di continuo affermato dal sindacato e dalla SPD. Attorno a tale proposta si è sviluppato un dibattito di straordinaria intensità e profondità, che ha coinvolto politica, forze sociali e pubblica opinione. Il 4 maggio 1976 venne infine approvata tale legge generale in materia (*MitbestG*). Per essa, restando all'essenziale, il consiglio di sorveglianza delle imprese societarie con più di 2000 addetti deve essere costituito paritariamente (tanti seggi agli azionisti, altrettanti ai lavoratori). Nella parte dei rappresentanti dei lavoratori scelti dai dipendenti (l'altra parte è scelta dai sindacati), deve però esserci un rappresentante dei *managers*. Inoltre il presidente dell'*Aufsichtsrat* deve essere sempre di parte azionista, particolare essenziale dato che, in caso di stallo, il voto del presidente vale doppio.

Si badi che il «consiglio di sorveglianza» non dirige l'impresa, ma sceglie e revoca i membri del comitato di direzione; non disbriga gli affari correnti, ma può deliberare di gestire in proprio un affare di particolare rilievo. La precisazione lascia comprendere come la composizione dell'organo di sorveglianza nell'impresa codeterminata di cui alla legge del 1976, anche se ai soci è assicurata una «leggera prevalenza» (il rappresentante dei dirigenti e il voto doppio del presidente), costituisce una incisione della costituzione economica che non ha uguali in nessun altro pa-

ese capitalista. Del resto, se la leggera prevalenza di cui sopra non fosse stata garantita, la *MitbestG* 1976 non si sarebbe salvata dalla dichiarazione di incostituzionalità. Dopo promulgata la legge, venne infatti adita dagli imprenditori tedeschi la Corte Costituzionale, che ne vagliò la compatibilità rispetto alla garanzia della proprietà (art. 14 *Grundgesetz*) e specialmente rispetto alla garanzia della coalizione (art. 14, 3° comma, *GG*). In una luminosa sentenza (del 1° marzo 1979) il *Bundesverfassungsgericht* ha individuato tutti gli elementi che possono essere sollevati, scolpendo gli argomenti per affrontarli sul piano normativo e istituzionale. Dopo tale sentenza può dirsi che nell'esperienza tedesca la «eguale legittimazione fra capitale e lavoro» ha compiuto il suo cammino e si è interiorizzata come elemento stabile della costituzione economica nell'ordinamento liberal-democratico di un paese capitalistico.

4. Brevi conclusioni (con variazioni su codeterminazione aziendale e contratto collettivo e sulla costituzione economica della partecipazione)

Fatto lo schizzo dei due congegni, vengo a pochi rilievi che hanno per sfondo quanto si accavalla nell'anomia italiana, in cui il sistema di relazioni industriali - affidato da sempre a parti sociali troppo improvvisatrici e impazienti (sul piano politico e istituzionale) e improntato sulla sopravvalutazione di un

ambiguo canale unico - è afflitto dalle incertezze e, specie nei tempi di crisi, appare poco affidabile ed efficiente, per cui si muove a sussulti come mostra l'ultimo quinquennio.

Per quanto sopra descritto, va rimarcato che in Germania non esiste una contrattazione collettiva a livello aziendale in senso proprio. Invero gli accordi di codeterminazione - innumerevoli, stante gli ampi cataloghi delle questioni sociali, del personale ed economiche che si è visto fissati dalla legge - non costituiscono contratto collettivo (*Tarifvertrag*), sottoposto alla relativa disciplina, ma sono oggetto di una prerogativa del *BRat* quale organo di rappresentanza generale dell'intera collettività del personale. Alla pattuizione o accordo così formato (*Betriebsvereinbarung*), che il datore di lavoro ha l'obbligo di eseguire, ogni partecipante di tale collettività è assoggettato, in modo diretto e cogente (§77 *BetrVG*). L'associazione sindacale - si parla del grande *DGB* - stipula invece, sul piano nazionale e/o regionale, contratti «mantello», o contratti salariali, o altri *Tarifverträge* aventi ad oggetto le «norme giuridiche che possono regolare il contenuto, la conclusione e la cessazione dei rapporti di lavoro, nonché questioni aziendali o di costituzione aziendale» (così recita il § 1 del *Tarifvertragsgesetz*). Il riparto di competenze così sancito dalla legge non è immobile. Nella contrattazione collettiva da tempo sono invalse, e sempre più sono diffuse, «clausole di apertura», per le quali aspetti regolativi peculiari, di confine, o che comunque è opportuno

decentrare in azienda, sono demandati ad accordi di codeterminazione, i quali possono pertanto derogare a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva. Nella logica di questi raccordi, insomma, si verifica una separazione-integrazione virtuosa fra contratto collettivo e accordi di codeterminazione siglati in azienda dal *BRat*: e ciò sdrammatizza la questione, da noi tanto conflittuale, relativa al decentramento della produzione negoziale, che giace in agenda irrisolta da mezzo secolo, attirando su di sé colpi di mano sconquassanti (come quello dell'art. 8, l. 14 settembre 2011, n. 148, con riguardo alla neoconiata «contrattazione di prossimità»).

Molto altro verrebbe da dire sulla «co-gestione» tedesca, il cui dibattito continua anche, e specialmente, con riguardo all'aspetto così pregnante della inserzione dei rappresentanti del lavoro negli organi di sorveglianza e/o gestione delle grandi imprese societarie. Invero nessun imprenditore europeo sopporta i pesi che, in nome della partecipazione, gravano su quello tedesco. Dopo la riunificazione tale peso appare crescere perché la discrepanza sempre più profonda fra le normative dei paesi europei determina condizioni concorrenziali diversificate a sfavore della imprenditoria di tale paese. Ma si è rivelato impossibile o impraticabile l'ipotesi, pur perseguita per decenni, di un trapianto del modello tedesco negli altri stati membri dell'Unione, generalizzando nelle grandi imprese l'inserzione di rappresentanti dei lavoratori negli organi di vigilanza e/o di amministrazione. In Europa si sono aggiustate le

cose in modo meno impegnativo; e si è così diffusa la forma ben più leggera della informazione e consultazione dei lavoratori, ovvero un loro più blando «coinvolgimento», nel quale si mescolano indistinte le valenze dei due tipi di codeterminazione che ho descritto. In questo quadro, l'assetto tedesco appare esposto a spinte di normalizzazione e appiattimento, che potrebbero alterarlo o renderlo precario. Seppur corroborato da una storia irripetibile, vi è il pericolo che essa non basti, specie con riguardo all'idea che negli organi delle grandi società seggano, in misura più o meno paritaria, rappresentanti dei lavoratori.

LA “BANCA MISTA” TEDESCA: UN “MODELLO VINCENTE”? UN ANNOSO DIBATTITO

CONCETTA BRESCIA MORRA

Membro dell'advisory board della BCE

Il sistema finanziario tedesco è caratterizzato da una forte rilevanza dell'intermediazione bancaria e dalle peculiarità del modello organizzativo di banca adottato. L'elemento più utilizzato dalla letteratura scientifica per comprendere le caratteristiche di un sistema finanziario è rappresentato dal peso relativo che in esso svolgono le banche e i mercati finanziari. In questa prospettiva il sistema tedesco è annoverato fra i sistemi banco-centrici, insieme a quello giapponese e italiano. I sistemi banco-centrici sono contrapposti ai sistemi finanziari mercato-centrici caratterizzati da mercati finanziari, come le Borse valori, spesso e sofisticati che rappresentano per le imprese un canale importante per reperire i capitali necessari all'espansione dell'attività. Fra i sistemi finanziari mercato-centrici si annoverano quelli inglese e statunitense. In realtà, in tutti i paesi il sistema finanziario è composto sia da intermediari che svolgono attività bancaria, sia da mercati. L'in-

novazione finanziaria ha contribuito ad attenuare ulteriormente la linea di demarcazione fra i due tipi di sistemi finanziari. Anche nei paesi tradizionalmente banco-centrici è cresciuto il peso dei mercati; nei paesi mercato-centrici hanno assunto un peso sempre più importante gli intermediari, soprattutto laddove la crescita dimensionale di questi ultimi ha consentito loro di influenzare l'andamento dei mercati. Con riferimento al sistema tedesco, oggi una dei più grandi intermediari bancari del paese, la Deutsche Bank, è caratterizzato da una intensa attività nei mercati mobiliari, da cui derivano gran parte dei suoi utili, per cui questa banca viene annoverata tra le *investment banks*.

Un altro elemento che caratterizza i sistemi finanziari è rappresentato dal modello di banca adottato. Le banche, nell'accezione comune, esercitano l'intermediazione bancaria, ossia la raccolta del risparmio tra il pubblico, tipicamente mediante un deposito bancario,

e la concessione di credito. Non tutte le banche esercitano quest'attività, ma soprattutto molte banche esercitano, oltre all'attività bancaria tradizionale, anche altre attività finanziarie, ossia operano nei mercati comprando e vendendo titoli per conto proprio o di terzi o prestando altri servizi di investimento. Le banche che concentrano la loro attività nella sola attività di intermediazione tradizionale sono convenzionalmente definite "banche specializzate" o "commerciali", mentre quelle che esercitano congiuntamente all'attività di raccolta di depositi ed erogazioni di prestiti quella nel settore dei servizi di investimento, "banche universali". Nell'ambito delle "banche universali", è possibile individuare un particolare tipo di banca che assume un rapporto intenso e di lunga durata con le imprese finanziate, arrivando ad acquisire anche partecipazioni di rilievo stabili nelle stesse. E' il modello della "banca mista" tedesca. E' possibile riscontrare una correlazione anche fra sistemi economici e modelli di banca. Nella maggior parte dei casi, nei sistemi bancario-centrici, prevale il modello di banca universale o mista, mentre nei sistemi mercato-centrici gli intermediari sono specializzati. Un esempio del primo caso è la Germania, mentre un esempio del secondo è il Regno Unito. In realtà, secondo numerosi studi, la banca mista tedesca rappresenta un sostituto dei mercati. L'affermazione della banca mista alla fine dell'Ottocento in Germania è considerata la risposta all'assenza di mercati finanziari spessi, situazione tipica dei paesi arrivati tardi

all'industrializzazione. E' proprio risalendo quest'epoca che si può comprendere lo sviluppo del modello di banca mista tedesco e il ruolo che ha svolto nel sistema economico di questo paese. Alla fine dell'Ottocento si è registrata una vera e propria rivoluzione finanziaria in cui l'attività del banchiere venne ad assumere contorni più netti, anche grazie a un processo di istituzionalizzazione dell'esercizio dell'attività bancaria. Si possono individuare, in particolare tre modelli di banca che si sono affermati progressivamente nel tempo: i crediti mobiliari, le banche universali e le banche di deposito. Il credito mobiliare che, secondo gli storici dell'economia, rappresenta il prototipo della banca moderna, era un intermediario che raccoglieva risorse finanziarie, in primo luogo attraverso l'emissione di azioni, ma anche nella forma del deposito e delle obbligazioni societarie, e le impiegava sia mediante prestiti, sia investendo direttamente in titoli emessi dalle imprese, ossia azioni e obbligazioni. L'esempio più noto è il *Crédit Mobilier* francese dei fratelli *Perriere*, che nonostante il drammatico fallimento con cui si è conclusa la sua storia, ha contribuito in maniera determinante allo sviluppo del credito industriale in Francia. Le banche universali concentravano la raccolta del risparmio nella forma di depositi e ampliavano l'offerta di prodotti ai servizi di pagamento e alla prestazione di credito; esse non abbandonarono gli investimenti nel capitale delle imprese. L'ultimo modello di banca, la banca di deposito, che ha la sua origine in In-

ghilterra, ampliò la raccolta mediante l'espansione dei depositi e diede impulso alle operazioni di credito soprattutto al piccolo commercio. Le banche tedesche unirono l'idea fondamentale del *Crédit Mobilier* con le attività a breve termine delle banche commerciali. "... Ma le banche tedesche, come quelle italiane o austriache, stabilirono rapporti estremamente stretti con le imprese industriali. Si soleva dire che una banca tedesca accompagnava un'impresa industriale dalla culla alla bara, dalla fondazione alla liquidazione, attraverso tutte le vicende della sua esistenza. Attraverso il meccanismo dei crediti in conto corrente formalmente a lungo, ma in realtà a breve termine, nonché lo sviluppo dell'istituzione dei consigli di amministrazione, divenuti gli organi più potenti delle società, le banche acquistarono un ascendente notevolissimo sulle imprese industriali, estendendo la sfera del controllo amministrativo fino a comprendere le decisioni imprenditoriali e direzionali"¹. Quest'ultimo è il tratto distintivo del modello tedesco di banca. Le banche tedesche instaurano con le industrie che finanziano rapporti stabili nel tempo, tali da aver dato nome a questo modello di "house-bank", non solo perché offrono finanziamenti a lungo termine, ma anche perché stabiliscono un legame organizzativo con le imprese finan-

ziate. Le banche miste tedesche, acquistano anche pacchetti azionari rilevanti nel capitale delle imprese industriali finanziate, in modo da avere la possibilità di nominare uno o più membri del consiglio di amministrazione delle stesse e così controllare "da vicino" la gestione del soggetto a cui hanno fatto prestiti. Il principale vantaggio di relazioni strette fra banche e imprese, come quelle create dal modello di banca mista alla tedesca consiste in un più efficace *monitoring* del debitore.

Secondo Gerschenkron², in un paese relativamente arretrato, come la Germania, il sostegno finanziario proveniente dal sistema bancario, caratterizzato dal modello di banca mista, è stato un fattore importante dello sviluppo economico. Il confronto era svolto con il sistema inglese in cui l'industrializzazione era stata realizzata senza l'intervento di banche di investimento a lungo termine grazie alla maggiore accumulazione del capitale proveniente prima dal commercio e poi dall'ammmodernamento dell'agricoltura e dall'industria stessa.

In realtà, gli economisti discutono da molto tempo i relativi vantaggi e svantaggi dei diversi sistemi finanziari e dei diversi modelli di banca. La stessa enfasi data da Gerschenkron al ruolo delle banche, sulla base dell'esempio tedesco, è stata sottoposta a critiche, basate

¹ A. Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi editore, Torino, 1965, p. 12 ss.

² A. Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi editore, Torino, 1965, p. 12 ss.

anche sulla robustezza dell'analisi dei dati utilizzati³. Il confronto è svolto soprattutto per verificare quale modello possa essere considerato preferibile ai fini della migliore allocazione degli investimenti finanziari e per spiegare i diversi effetti sull'economia reale, ossia sullo sviluppo. I risultati di questi studi sono spesso ambigui e, come affermato da numerosi autori, le differenze in termini di crescita economica non dipendono dai modelli di sistema finanziario o di banca adottati nei paesi, ma da molte altre condizioni di contesto. Di conseguenza, è difficile oggi sostenere che il modello di banca mista tedesca si sia dimostrato il fattore vincente per lo sviluppo economico di questo paese. Inoltre, secondo un'altra impostazione teorica, il modello di "banca mista" tedesca presenta un punto debole importante. Se la banca è troppo coinvolta nel destino dell'impresa industriale, diventa captive, a danno dell'efficienza allocativa e della stabilità del sistema bancario⁴. Il mestiere del banchiere specializzato nella valutazione del merito creditizio può essere svolto correttamente solo in mancanza di commistione con gli interessi dei soggetti

finanziati.

L'esperienza italiana di fine anni venti del secolo scorso avrebbe messo in luce proprio questi limiti del modello di banca mista tedesca. Agli inizi degli anni Trenta in Italia le più grandi banche private del tempo, rappresentate dal Credito Italiano, dalla Banca commerciale e dal Banco di Roma erano banche miste secondo il modello tedesco. Esse erano non solo creditrici, ma anche titolari di numerosi pacchetti azionari di controllo, delle imprese. Le banche, inoltre, avevano utilizzato i depositi per fare prestiti alle imprese industriali che controllavano. A loro volta, le imprese avevano acquistato azioni delle banche. Si era quindi realizzato un pericoloso intreccio partecipativo difficile da risolvere: le banche possedevano di fatto, per il tramite delle industrie controllate, le loro stesse azioni. Il crollo del valore delle azioni delle imprese industriali, a causa della Grande Depressione seguita alla crisi economica del 1929, condusse la parte più importante del nostro sistema bancario in grande difficoltà⁵. Le tre banche miste furono salvate, in un primo momento con un intervento pubblico

³ Cfr. su questo punto R. Tilly, *Germania (1815-1870), in le banche e lo sviluppo del sistema industriale*, a cura di Rondo Cameron, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 165-202; R. Tilly, *Germany, in Patterns of European Industrialization. The Nineteenth Century*, ed. by R. Sylla and G. Toniolo, Routledge, New York, 1991; H. Neuberger, H.H. Stokes, *German banks and German growth: an empirical view*, in *Journal of Economic History*, 34, p. 710-731.

⁴ Cfr. P. Ciocca, *Note su impresa, banca, diritto societario*, in *Quaderni di Moneta e Credito*, 1997, p. 152 e ss; P. Ciocca e F.M. Frasca, *I rapporti tra industria e finanza: problemi e prospettive*, Temi di discussione della Banca d'Italia, Roma, 1986.

⁵ Cfr. P. Saraceno, *Nuovi assetti nel nostro sistema economico dalle misure richieste dalla grande crisi 1929-1935*, in Aa. Vv., *Industria e banca nella grande crisi 1929-1934*, a cura di G. Toniolo, Milano 1978, p. 6 ss.

cui partecipò la Banca d'Italia e poi con l'assunzione del controllo da parte dell'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale). Con la legge del 1936 quindi fu introdotto un rigido principio di separatezza fra banca e industria per cui fino a pochi anni fa a nessuna banca era consentito acquistare partecipazioni rilevanti nel capitale di imprese industriali e a nessuna impresa "non finanziaria" era consentito acquistare più del 15 per cento del capitale sociale di una banca o comunque il controllo. L'esperienza italiana, peraltro, non può essere considerata una dimostrazione definitiva delle debolezze del modello di banca mista tedesca. La situazione italiana negli anni trenta era comunque una deviazione dal modello tedesco. In Germania le banche acquistano partecipazioni stabili nel capitale di imprese industriali, ma queste ultime non comprano a loro volta azioni delle banche. Il tema della separatezza fra banca e industria è stato oggetto di rinnovato dibattito negli ultimi anni anche in Italia. Per evitare che i conflitti di interessi, insiti nella concessione di finanziamenti a imprese partecipate dalla banca, possano compromettere la corretta valutazione del merito creditizio, appaiono sufficienti regole che stabiliscano procedure rigorose e limiti per gli affidamenti ai soggetti collegati. Inoltre, bisogna considerare che la Germania, nel dibattito che ha preceduto l'emanazione delle principali

direttive europee in materia di banche, quelle con le quali è stato costruito il mercato unico bancario, ha ottenuto un successo negoziale: le norme europee non prevedono limiti al modello della banca universale, né della banca mista.

D'altro canto, oggi il modello della banca mista non è il solo carattere distintivo del sistema finanziario tedesco⁶. Certamente le banche continuano a essere organizzate nella forma della banca universale che può operare senza limiti in tutti i settori dell'intermediazione finanziaria, ma l'assistenza alle banche nella forma di assunzione di partecipazioni stabili al capitale delle imprese ha ridotto il suo peso nelle forme di finanziamento. Oggi le più grandi banche private del paese (Commerzbank e Deutsche Bank; la terza HypoVereinsbank è controllata dall'italiana Unicredit) svolgono un'intensa attività di investment bank aiutando le imprese nelle operazioni di ristrutturazione e nell'emissione di titoli nei mercati finanziari. Inoltre, un elemento molto rilevante per comprendere il funzionamento del sistema di finanziamento in Germania è rappresentato dalla presenza pubblica nel capitale di una parte significativa del sistema bancario che non ha paragoni in nessun altro sistema bancario europeo. Secondo uno studio del 2010 dell'OCSE, il 40 per cento del sistema bancario tedesco è in mano pubblica e gode in molti casi

⁶ IMF, *Germany Technical note on Banking Sector Structure*, IMF Country Report, No. 11/370, July 2011

anche di garanzia pubblica nell'esercizio dell'attività⁷. Questo dato è stato confermato dall'indagine del Fondo Monetario Internazionale (FMI) che ha stimato che, sul totale degli attivi delle banche tedesche, il 31 per cento fa capo a banche pubbliche⁸. La crisi finanziaria ha messo in luce una debolezza intrinseca del sistema finanziario tedesco. La garanzia pubblica, fornita non solo dallo stato federale, ma anche dai Länder e da altri soggetti pubblici, che assiste gran parte dell'attività bancaria svolta in questo paese ha portato problemi di moral hazard⁹ e di cattiva gestione non sfociati in fallimenti clamorosi solo in ragione del massiccio intervento pubblico svolto dallo stato federale, nella forma di ricapitalizzazioni e di garanzie pubbliche¹⁰. Questi recenti sviluppi e studi mettono nuovamente in dubbio l'idea del modello di banca tedesca come "vincente".

56

-

⁷ F. Hübner, *The German Banking System: Lessons from the financial crisis*, Economic Department Working Papers No.788, OECD, 1 July 2010, p.7 ss.

⁸ IMF, *Germany Technical note on Banking Sector Structure*, cit. nota 6.

⁹ R. Gropp, C. Gruendl, A. Guettler, *The Impact of Public Guarantees on Bank Risk-Taking: Evidence from a Natural Experiment*, in *Review of Finance*, 2013; L. Dam, M. Koetter, *Bank bailouts and moral hazard: Evidence from Germany*, *Review of Financial Studies*, 2012, p. 2343 ss.

¹⁰ Secondo l'IMF, *Germany Technical note on Banking Sector Structure* cit. a nota 6, nell'Ottobre 2008 il Governo federale tedesco ha creato il fondo "Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin)" dotato di 480 miliardi di euro per fornire garanzie e ricapitalizzare le banche pubbliche in difficoltà. Nel dicembre 2010 il SoFFin era stato usato per ricapitalizzazioni per un ammontare apri a 29.2 miliardi di euro e le garanzie prestate ammontavano a €63.6 miliardi di euro.

RIEQUILIBRIO TERRITORIALE E POLITICHE DI INVESTIMENTO IN GERMANIA

GABRIELE OLINI

Economista, Ufficio studi Cisl

Venticinque anni dopo la caduta del Muro il 75 % dei tedeschi che vive ad Est ritiene che la riunificazione sia stato un successo, ma solo la metà dei cittadini dell'ex Germania Ovest è d'accordo.¹ Si può pensare ad una naturale divisione tra chi è stato il principale beneficiario e chi invece ritiene di essere stato essenzialmente un finanziatore. Oppure può dipendere dal fatto che i risultati percepiti sono inferiori alle attese di allora.

Potrebbe perfino essere una presa di distanza da uno sforzo titanico, che oggi stride un po' con un paese che tende a fare della stabilità interna e del consolidamento fiscale la propria assoluta stella polare. Come se l'impegno per la riunificazione sia oggi valutato un po' come una "pazzia giovanile". Un paese che celebra il raggiungimento del pareggio di bilancio, quasi ad esorcizzare la paura del futuro, ma la cui

dotazione infrastrutturale, ad Est, ma forse ancora di più ad Ovest, dà segni di logoramento per un livello di investimenti pubblici da tempo in caduta, come sottolineato dallo stesso Fondo Monetario Internazionale. Il pareggio di bilancio a tutti i costi è un errore, da cui, si spera, la Germania si vorrà affrancare.

Nel prosieguo si metterà in luce che il segreto del successo delle politiche territoriali in Germania sta nella chiarezza delle regole condivise e nell'elevato grado di fiducia nelle istituzioni politiche e nella classe politica che c'è nel paese. Le tradizionali caratteristiche della *governance* del settore pubblico in Germania sono l'attenzione alla forma, all'osservanza della legge e alla chiarezza nel processo di definizione delle regole; questo dà stabilità al sistema, pure nell'alternanza politica tra centrodestra e centrosinistra. E poi la

¹ Rick Noack (2014), *The Berlin Wall fell 25 years ago, but Germany is still divided*, Washington Post, October 31, <http://www.washingtonpost.com/>

collaborazione, non priva di tensioni, tra soggetti ed istituzioni. Il rapporto tra Stato federale e Länder è ispirato al federalismo cooperativo. I Länder sono autonomi ed assieme alle municipalità assicurano una quota molto ampia dei servizi pubblici. Ma non per questo manca la capacità di compiere un cammino comune insieme.

I differenziali territoriali in Germania si attenuano, in Italia si accentuano

Secondo l'ultimo Rapporto SVIMEZ nel 2013 il Pil del Mezzogiorno ha avuto un calo superiore di quasi due percentuali rispetto al Centro-Nord (-1,4%). Per il sesto anno consecutivo il Prodotto interno lordo delle regioni meridionali è stato negativo, a testimonianza della criticità dell'area. Ma, ci dice lo SVIMEZ, sono soprattutto gli andamenti di lungo periodo che confermano un Paese spaccato e diseguale: negli anni di crisi 2007-2013 il Sud ha perso il 13,3% contro il 7% del Centro-Nord. Il divario di Pil pro capite tra Centro-Nord e Sud nel 2013 è sceso al 56,6%, tornando ai livelli del 2003.² In Italia in tutti questi anni le politiche di sviluppo non solo non sono riuscite a ridurre il forte divario tra Nord e Sud, ma sembrano aver perso definitivamente la partita. In Germania, invece, sono rimasti im-

portanti divari economici e sociali tra l'Est e l'Ovest del paese, ma negli ultimi dieci anni la dispersione del PIL pro capite tra i Länder ha continuato a ridursi ed è ora minore rispetto alla maggior parte degli altri paesi dell'Unione. Il PIL della Germania orientale è cresciuto rapidamente negli anni successivi alla riunificazione; nel 1996 il tasso di crescita era inferiore al 2 %, ed è sceso attorno allo zero agli inizi del 2000. La ripresa iniziata nel 2006, segnata da una crescita del PIL pari al 2,8 %, è stata arrestata dalla crisi economica. Ma poi ha ripreso con grande rapidità. Il PIL pro capite in termini reali è cresciuto nel periodo 2008 - 2013 tra lo 0,8% annuo del Meclemburgo - Pomerania Anteriore (che è la regione affacciata al Nord sul Baltico) all'1,7% della Turingia, nella Germania Centro - orientale, confinante con la Baviera (+2,4%), il land più performante nell'intera Germania.³ I tassi di crescita, all'Est, come all'Ovest, sono diversificati e i confini tra le due Germanie non sono più così netti. La Sassonia ad Est, specialmente intorno a Dresda e a Lipsia, viene paragonata all'affluente Baviera ed al Baden-Württemberg (regione meridionale intorno a Stoccarda); invece ad Ovest la Bassa Sassonia (sul Mare del Nord con capoluogo Hannover) e la Westfalia (nella Ruhr con Dortmund) appaio-

² SVIMEZ (2014), *Rapporto SVIMEZ 2014 sull'economia del Mezzogiorno*, ottobre, <http://www.svimez.info>

³ Le informazioni provengono dalla Banca Dati della Commissione Europea, Cohesion Policy Data, e sono reperibili all'indirizzo <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>; la mappa è riprodotta da Commissione Europea (2014), *Investimenti per l'occupazione e la crescita - Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE - Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, luglio, http://ec.europa.eu/regional_policy/

no regioni abbastanza depresse come il Brandeburgo ed il Meclemburgo.⁴ Una situazione a macchia di leopardo, che testimonia che ci si sta distaccando dalle condizioni di partenza, all'indomani della caduta del Muro. E che vi sono in atto esternalità territoriali, a volte positive, a volte negative tra le confinanti regioni occidentali ed orientali. Anche questo riduce la dispersione. Tanto che alcuni esperti ritengono che quando il programma di sovvenzioni in corso alle Regioni dell'Est si concluderà nel 2019, si dovrà pensare di rinnovarlo per includere tutte le regioni economicamente deboli della Germania - non solo ad est.

Oltre che in termini dinamici, il confronto è a noi sfavorevole anche in termini di livello del PIL pro capite, calcolato a Parità di Potere d'Acquisto PPS e, dunque, depurato dai divari nei livelli di prezzo. Fatto cento il livello medio dell'Unione Europea a 28 stati, i Länder tedesco orientali si collocano tra 84 del Meclemburgo e della stessa Turingia e il 95 della città extracircondariale di Lipsia, con, naturalmente su livelli più elevati, Berlino (112). Le regioni meridionali italiane si trovano su livelli decisamente inferiori: tra 62 e 65 Calabria, Campania e Sicilia, rispetto a livelli appena più elevati di Puglia 67, Basilicata 71 e Sardegna 77.

E poi molti altri indicatori, decisamente più favorevoli in Germania; tra questi il

tasso di occupazione regionale, la quota di popolazione laureata e la capacità di far crescere la dotazione di capitale umano, il tasso di disoccupazione. L'andamento di quest'ultimo è il più divaricato; è stato in calo nelle regioni della Germania orientale dal 2008 al 2013 tra quattro e cinque punti ed in crescita nel nostro Sud tra 4 e 10 punti. E, infine, alcune variabili difficilmente quantificabili e soprattutto confrontabili come la dotazione infrastrutturale, l'efficacia della cornice di leggi e regole, la qualità della giustizia, la sicurezza per i cittadini e le imprese: tutte variabili dal forte impatto sul dato economico.

E' vero che non è tutto oro nemmeno in quella che una volta era la DDR; l'aspettativa di vita è di 2 / 3 anni inferiore rispetto al Mezzogiorno. E poi, soprattutto, continua una forte migrazione netta, particolarmente di lavoratori giovani, scolarizzati e qualificati, molto superiore rispetto a quella del nostro Meridione. E per questo alcune regioni sono spopolate e in linea di tendenza lo saranno ancora di più. Perché i differenziali di reddito e di opportunità occupazionali restano importanti tra l'Est e l'Ovest della Germania.⁵ La migrazione verso Occidente impoverisce il capitale umano nelle regioni orientali e indebolisce le prospettive a medio termine dell'area, soggetta ad un forte invecchiamento demografico. Ma, anche tenuto conto di tutto ciò, il giudi-

⁴ The Economist (2014), *The Berlin Wall – Twenty-five years on*, *The Economist*, November 8th.

⁵ Il PIL pro capite ad Est è solo il 67% di quello dell'Ovest; il tasso di disoccupazione è al 9,7% contro il 5,9%

zio complessivo può essere uno solo; le politiche territoriali hanno ottenuto una convergenza a noi sconosciuta.

Perché in Germania le distanze si sono ridotte e da noi no

Ma quali sono state le ragioni che hanno portato a esiti così divaricati le politiche di riequilibrio territoriale in Germania ed in Italia? Certamente ha inciso l'andamento dell'economia nazionale che ha visto da noi la stagnazione e dopo la crisi una caduta, che ancora non si riesce ad invertire. In più il Mezzogiorno d'Italia è stato particolarmente colpito, perché più esposto al crollo della domanda interna ed alla riduzione della spesa per investimenti pubblici, essendo meno attrezzato per l'export. E si è avuto, invece, il successo dell'economia tedesca attorno ad un "triangolo magico", dato cioè dalla capacità della Germania di tenere assieme rigore nella gestione dei conti pubblici, crescita della propria ricchezza, relativa equità, certo non assoluta, nella distribuzione del benessere. Un modello che fa delle esportazioni il suo punto di forza e che, inevitabilmente, è anche il suo punto di debolezza, come stiamo vedendo in questi mesi con la crisi russa. Ma anche un modello che non ha trascurato lo stato sociale, sia in termini di tutela dalla disoccupazione, in particolare con servizi per l'impiego e politiche attive, sia di servizi alla persona. La Germania continua a tenere i conti sotto controllo, oltre ogni ragio-

nevole necessità, perché ossessionata dall'immagine della formica piuttosto che quella della cicala, contribuendo così a stringere il cilicio ai suoi partner meridionali, compressi tra necessità di rientrare dai propri debiti e una congiuntura europea perennemente debole. Per la sua stabilità interna la Germania ha mantenuto, così come fa quasi da sempre, la briglia stretta sulla domanda interna, ma è stata attenta a non impoverire l'area medio - bassa della società.

Molte risorse distribuite attraverso un forte e condiviso federalismo cooperativo

Per innescare la convergenza tra Est e Ovest sono state utilizzate molte risorse pubbliche. Questo è avvenuto attraverso una sorta di patto costituzionale che punta all'efficienza nella raccolta e distribuzione delle finanze pubbliche, al rispetto del principio di responsabilità ai vari livelli di decisione politica e alla conservazione di uno standard minimo nazionale di qualità dei servizi pubblici erogati da Stato centrale, enti sub-statali ed organi di governo locali.⁶ Uno studio pubblicato dalla Banca d'Italia mette in evidenza che il calcolo dell'ammontare complessivo dei trasferimenti di cui hanno beneficiato i Länder orientali è reso difficoltoso dall'ampio numero di schemi di trasferimento coinvolti. Più difficilmente quantificabili sono le risorse distribuite attraverso canali come il sistema di

⁶ Andrea De Petris (2009), *Il federalismo fiscale nella Repubblica Federale di Germania*, <http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/>

Stima dei trasferimenti netti ai Länder orientali

	In miliardi di Euro	In percentuale del PIL dei Länder occidentali	In percentuale del PIL dei Länder orientali
1991	75,8	-5,7	42,8
1992	88,4	-6,3	42,4
1993	103,7	-7,3	44,8
1994	114,3	-7,7	45,3
1995	115,0	-7,6	42,3
1996	111,7	-7,2	39,6
1997	110,3	-7,0	38,8
1998	101,0	-6,2	34,7
1999	95,9	-5,8	32,0
2000	89,8	-5,2	29,4
2001	83,6	-4,8	26,9
2002	83,0	-4,6	26,0

Fonte: Jansen 2004

previdenza sociale (sussidi alla disoccupazione e pensioni)⁷.

Il principale canale è stato, comunque, quello del federalismo fiscale cooperativo, che vede da un lato i rapporti finanziari tra il governo federale (Bund) e i Länder, e dall'altro la redistribuzione delle risorse dai Länder più ricchi a quelli più poveri. La perequazione è fatta attraverso un meccanismo complesso con flussi ingenti di risorse, che da un lato puntano a fornire ai cittadini una dotazione infrastrutturale e di pubblici servizi equivalente, ma anche di dare ai Länder autonomia e certezze. Lo studio della Banca d'Italia evidenzia

che secondo stime non ufficiali i trasferimenti lordi sarebbero ammontati per il periodo 1991-2003 a 1.250-1.500 miliardi di euro, equivalenti a una media di 96-115 miliardi annui. Se valutati sia in percentuale del PIL dei Länder occidentali (dal 7-8% al 4-5%), che delle regioni orientali (dal 40 al 25%), si tratta di trasferimenti molto rilevanti. E' vero che nel corso del tempo il flusso si è andato riducendo dai picchi della metà degli anni novanta, in rapporto al PIL sia delle regioni occidentali sia di quelle orientali.

Come d'altra parte sono cambiati gli strumenti utilizzati.⁸ Dopo la riunifi-

⁷ Juan Carlos Martinez Oliva (2009), *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional papers) – Banca d'Italia, luglio, www.bancaditalia.it. Da questo lavoro è tratta la tavola.

⁸ Si veda Juan Carlos Martinez Oliva (2009) e ICE - Istituto per il Commercio Estero (2009), *I Nuovi Bundesländer - Profilo economico e interscambio*, www.ice.it

cazione, è stato inaugurato nella nuova Germania unita il cosiddetto Fondo "Deutsche Einheit", con lo scopo di ridurre le differenze economiche tra l'Est e l'Ovest; fino al 1994, questo fondo ha trasferito nei nuovi Länder 82,2 miliardi di euro, equamente suddivisi tra il Governo e i Länder occidentali. Si è trattata di una soluzione provvisoria, poiché la questione della ripartizione dell'onere finanziario veniva rinviata ad un momento successivo. Nel 1995, ha preso il via il Solidarpakt I (primo pacchetto di solidarietà), che negli anni compresi tra il 1995 e il 2004 ha permesso, da Ovest ad Est, un trasferimento netto di fondi pari 950 miliardi di euro, divisi in due categorie: la prima è servita a finanziare direttamente infrastrutture ed imprese, la seconda, e più corposa, è stata destinata al sociale, in termini di sussidi di disoccupazione, pensioni, ecc.

A partire dal 1° gennaio 2005 è stato inaugurato il Solidarpakt II, che dovrebbe durare fino al 2019. Il Solidarpakt II prevede, nel periodo compreso tra il 2005 e il 2019, il trasferimento netto ad Est di 156,1 miliardi di euro, divisi in due tranche: una prima di 105 miliardi ed una seconda di 51,1 miliardi. Rispetto al Solidarpakt I, questo pacchetto presta maggiore attenzione al miglioramento delle infrastrutture e alla competitività delle imprese, ma soprattutto si sono adattate le regole per renderle più efficaci. Lo strumento ha, infatti, puntato anche ad incoraggiare i Länder orientali a procurarsi le risorse

finanziarie con i propri mezzi; questo a seguito di un ricorso alla Corte Costituzionale di alcune regioni dell'Ovest, che consideravano eccessivo il peso del costo della riunificazione. Il sistema è congegnato in modo tale che l'elemento di maggiore flessibilità nel sistema di distribuzione delle risorse economiche tra Centro e Periferia è dato dalla determinazione delle quote di IVA tra i vari Länder, che viene rinegoziata ogni anno tra Federazione e Länder e fissata in una legge federale alla cui approvazione partecipa anche il Bundesrat, ovvero la Camera che rappresenta i Länder. Un altro elemento da segnalare è che con la riforma del 2005 la copertura del fabbisogno finanziario dei Länder più deboli non viene riconosciuta più in senso assoluto, dal momento che i Länder economicamente solidi non possono essere tenuti a compensare più del 72,5% del loro surplus (mentre nel 1993 quest'obbligo arrivava fino all'80%). I Länder erogatori non possono essere eccessivamente indeboliti in conseguenza di questo obbligo, né la differenza tra l'effettiva capacità contributiva di ogni Land e la capacità finanziaria media può essere del tutto annullata attraverso la perequazione orizzontale.⁹

Capacità di utilizzare adeguatamente le risorse europee = qualità delle istituzioni

Ma in Germania c'è stata anche una grande capacità di gestire i fondi europei, che hanno integrato quelli del pa-

⁹ Per un'illustrazione più ampia si vedano ICE - Istituto per il Commercio Estero (2009) e Andrea De Petris (2009)

ese. Nel periodo 2007-2013 il paese ha avuto una dotazione di 26,4 miliardi di €, di cui 16,1 mld. legati all'obiettivo Convergenza e 9,4 mld. per quello Competitività e Occupazione. La Germania ha scelto di destinare una quota molto elevata di risorse al supporto delle piccole e medie imprese ed all'attività economica (4,3 mld contro gli 1,4 allocati a questo scopo dall'Italia) e si calcola che la platea dei beneficiari sia stata di 127 mila imprese; un altro miliardo di finanziamento a livello federale e regionale ha riguardato il sostegno agli start-up attraverso la formazione ed il supporto. Somme più rilevanti rispetto all'Italia hanno riguardato la valorizzazione del capitale umano (3,5 mld contro 2,8), ma soprattutto l'inclusione sociale (2,6 mld di € contro 0,6). Da qui sembra emergere una focalizzazione maggiore al sostegno del potenziale di sviluppo rispetto alla nostra allocazione più mirata a ricucire/migliorare il contesto infrastrutturale e ambientale (con interventi più ampi per l'energia, ambiente, trasporti). Ma la distanza vistosa si ha nella capacità di attivazione degli interventi: a fine 2014, secondo i dati della Commissione, la Germania aveva ricevuto il pagamento per il 76,6% delle risorse disponibili con una percentuale molto elevata tra i paesi UE. L'Italia, invece, alla stessa data

ha utilizzato solo il 59,9% delle risorse con il rischio di perdere una quota molto significativa delle stesse risorse, se non si riuscirà a colmare il ritardo entro il 2015, oppure di spenderle in modo poco efficace. L'andamento temporale dell'utilizzo mostra da noi una curva del tutto piatta nei primi anni e fino a tutto il 2011 per il lentissimo decollo degli interventi: nel 2012 da noi solo poco meno del 25% dei fondi erano stati erogati dalla Commissione contro una quota del 47% in Germania.¹⁰ E vale la pena anche ricordare che sono proprio le regioni del Mezzogiorno quelle che presentano i dati peggiori nella capacità di spesa. Ma quali sono le ragioni di tale grande distanza nei risultati? La velocità o i ritardi nell'accesso ai fondi europei sono la cartina al tornasole di una diversa **qualità delle istituzioni**, elemento fondamentale della crescita economica e dell'efficacia dell'intervento e della spesa pubblica. La Relazione sulla coesione sociale sottolinea il **rapporto con l'efficacia dell'azione di governo e di quella amministrativa**.¹¹ E dentro queste ci sono le tematiche del sistema di governance complessivo e quelle delle risorse umane e dei sistemi gestionali dedicati. E più in particolare:

- i problemi di coordinamento tra i soggetti coinvolti ed i diversi programmi

¹⁰ Si veda Banca Dati della Commissione Europea, Cohesion Policy Data, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>. I dati sono riferiti ai pagamenti effettuati dalla Commissione. Vi possono essere, dunque, scostamenti temporali tra la spesa effettivamente sostenuta sul campo e i pagamenti della Commissione stessa, ma i dati, comunque, restano affidabili.

¹¹ Commissione Europea (2014), *Investimenti per l'occupazione e la crescita - Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE - Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, luglio, http://ec.europa.eu/regional_policy/

nazionali e tra programmi regionali e nazionali;

- le carenze nella fase di programmazione iniziale (criteri di selezione, elaborazione dei progetti e organizzazione della fase di gara), sia nella fase attuativa (stipula dei contratti e gestione progettuale);

- la ridotta capacità di elaborazione e attuazione di progetti complessi da parte delle amministrazioni locali e regionali, specie di quelle che richiedono la valutazione dell'impatto ambientale;

- la debolezza e la mancata chiarezza del sistema degli appalti pubblici, che aumenta l'incertezza e dilata i tempi. Questo vale soprattutto in settori quali la ricerca & sviluppo, le reti ferroviarie, le tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione, la banda larga e gli investimenti nell'energia e nell'efficienza energetica, in ragione della scarsa esperienza delle amministrazioni pubbliche oppure per la presenza di progetti troppo complessi;

- l'insufficienza dei sistemi gestionali per la rendicontazione dei risultati da parte dei dirigenti e per la verifica degli effetti e dei risultati, anche al fine di evitare conflitti d'interesse o corruzione da parte dei funzionari pubblici.

Dunque, se la Germania è un modello, lo è per la qualità delle istituzioni e della *governance* generale del sistema. Lo è per la capacità di collaborazione trasparente tra soggetti, istituzionali e no.

Ma la Germania deve tornare ad investire (innanzitutto per il proprio futuro)

Molti economisti, anche tedeschi, sottolineano che, impegnata com'è a perseguire il pareggio di bilancio e a mantenere un avanzo record di bilancia delle partite correnti, la Germania abbia dimenticato che la competitività di un paese deriva anche dalla capacità di investire nella propria dotazione infrastrutturale. E questo darebbe sì un aiuto al resto dell'Eurozona, ma, soprattutto, consentirebbe al paese di restare su un sentiero di sostenibilità economica. In Germania dal 2000 al 2013 gli investimenti sono calati dal 22,3% al 17% del PIL; si tratta di un'incidenza più bassa di quella della Francia, della Spagna ed anche dell'Italia. Dalla fine degli anni novanta ad oggi la Germania ha un differenziale negativo negli investimenti di tre punti rispetto al resto dei paesi dell'UE. Questo è in contraddizione con la specializzazione settoriale del paese nelle produzioni ad alta intensità di ricerca e innovazione, che richiederebbero investimenti più elevati. In questo quadro gli investimenti pubblici sono particolarmente modesti: appena l'1,6% del PIL, meno di Italia e Regno Unito (2 per cento) e molto meno di Francia e Svezia (2,3%). Le cronache segnalano che le infrastrutture tedesche si stanno deteriorando ed in particolare quelle dei trasporti (autostrade, vie d'acqua).¹² Il

¹² Si vedano: Christian Odendahl (2014), *More Investment, for Germany's sake*, Center for European Reform, www.cer.org.uk, 13 June, da cui è tratto il grafico qui presentato; DIW (2013), *Investment for More Growth: An Agenda for Germany's Future*, <https://www.diw.de/>; DIW (2013), *More Growth through Higher Investment*, <https://www.diw.de/>; Der Spiegel (2014), *A Nation Slowly Crumbles*, <http://www.spiegel.de>, 18 September; Philippe Legrain (2014), *Non invidiate la Germania*, "Internazionale", 20 novembre

fatto è che, se si considerano gli ammortamenti e il deterioramento del capitale, l'investimento fisso netto pubblico della Germania è negativo da un decennio.

Probabilmente le restrizioni di finanza pubblica degli anni scorsi hanno molto ristretto lo stesso consenso politico verso la crescita degli investimenti pubblici, come se il cittadino tedesco comune sentisse nei progetti di adeguamento delle strade o degli ospedali un attentato diretto al proprio reddito disponibile al netto delle tasse. Il consolidamento fiscale è, dunque, politicamente più attraente che gli investimenti pubblici, nonostante gli effetti benefici, che questi potrebbero avere. Il paradosso è che il risparmio non utilizzato in casa è stato collocato fuori dal paese con perdite molto pesanti; il DIW Berlin, uno dei centri di ricerca economica più accreditati in Germania, ha calcolato che gli investimenti all'estero dei risparmiatori tedeschi abbiano comportato una perdita dal 2006 al 2012 pari a 600 miliardi di €, pari al 22% del PIL del paese ("nei derivati americani piuttosto che negli immobili per ufficio a Dublino, o nei resort spagnoli")¹³. Esacerbando ancora di più la prudenza nominale, ma non effettiva, dei risparmiatori tedeschi.

Il basso costo del denaro, un livello di crescita dei prezzi e delle retribuzioni ai minimi storici, il miglioramento della finanza pubblica, che una crescita più elevata porterebbe, ben giustificerebbero un atteggiamento meno prudente, ma più saggio per coprire le importanti necessità di investimento nel campo

dell'energia, infrastrutture dei trasporti e formazione. Almeno per la Germania, se non per gli altri paesi europei. Perché gli investimenti che non vengono fatti oggi potrebbero portare ad abbassare la prosperità del domani.

¹³ Der Spiegel (2013), *Scrimping Threatens Germany's Future*, <http://www.spiegel.de>, 27 June.

CI SONO FAMIGLIE E... FAMILIEN

VANNI PETRELLI

Dimenticate lo schema *papà al lavoro/mamma a casa ad occuparsi dei figli*. La Germania ha abbandonato questa impostazione familiare, che invece sembra la regola in tantissimi Paesi, Italia compresa, e l'ha fatto grazie all'introduzione dei congedi di paternità e all'incremento deciso dei servizi per l'infanzia. Questo citato è solo un esempio, ma dimostra come la Germania appaia estremamente attenta e sensibile alle tematiche della famiglia, con servizi, agevolazioni e sostentamenti economici che fanno della nazione guidata dalla Merkel uno dei Paesi europei più "amico" delle famiglie, insieme a Svezia, Danimarca e Norvegia. Il dato relativo al Pil parla da solo: l'Italia destina alle famiglie solo l'1,2% del Prodotto interno lordo. Peggio di noi, in Europa, fanno solo il Portogallo e i Paesi dell'Est. La Germania, con il 3%, fa meglio non solo dell'Italia ma della maggior parte degli Stati (la media europea è del 2,2%). Tradotto in soldoni, la spesa sociale destinata alle famiglie

in Italia è pari a 281 euro annui, contro la media europea di 561 euro ma soprattutto contro la cifra significativa della Germania, 865 euro.

Le maggiori risorse si traducono immediatamente in maggiori servizi: più del 27% dei bambini tedeschi sotto i 3 anni, ad esempio, frequenta un asilo nido. La media italiana è invece poco sopra il 12%, con punte negative sotto il 5% nelle regioni del Sud. In Germania i congedi parentali facoltativi permettono ad uno dei genitori, dopo il periodo di maternità obbligatorio, di assentarsi dal lavoro per un ulteriore lasso di tempo, cioè fino a 12 mesi dopo la nascita del figlio, percependo una indennità di tutto rispetto, perché pari al 67% dello stipendio (in Italia è del 30%). Ogni bambino nato in Germania riceve dallo Stato 180 euro mensili, a prescindere dal reddito della famiglia. Dal terzo figlio la "paghetta" aumenta. E poi non dimentichiamo le *tagesmuttr*, persone che prendono nella propria casa, o in una struttura

controllata, sino a setto-otto bambini, con costi assolutamente sostenibili da parte delle famiglie.

Oltre agli asili nido in Germania sono nati i cosiddetti asili genitoriali (*elterntativ*), gruppi di genitori che si occupano dei bambini dai due anni in su. Sempre più padri tedeschi decidono di restare a casa ad occuparsi dei propri figli al posto delle madri: il 12,4% delle domande per l'*elternzeit* (congedo parentale) è presentato da uomini. In Italia, invece, l'accudimento dei bambini resta una prerogativa delle mamme, un terzo delle quali rinuncia all'attività lavorativa che svolgeva prima della maternità. In particolare in Germania (come in Austria) è stato istituito un congedo con tre varianti, che va dai 15 ai 30 mesi e incentivante per i padri, perché quando a stare a casa col figlio è il papà, viene prolungato di tre, o di sei mesi. La conciliazione vita e lavoro è invece garantita dall'*elternzeit*, che garantisce la conservazione del posto, fino a un massimo di tre anni, stando a casa, o lavorando per un part-time di 30 ore. Di seguito le misure più diffuse (fonte: Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali-*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*).

Assegni familiari

Spettano a tutti coloro che hanno figli e vivono in Germania, compresi gli stranieri in possesso di un permesso. Lo Stato li riconosce solo per i bambini che vivono nel territorio federale, in uno stato membro dell'UE o in Svizzera, ma a determinate condizioni gli assegni familiari possono essere corri-

sposti anche a genitori che risiedono all'estero, ad esempio a causa di un distacco lavorativo temporaneo.

Quando i figli non vivono con i genitori, gli assegni familiari sono generalmente riconosciuti alle persone con cui convivono (ad es. i nonni) o a chi ne sostiene le spese di mantenimento in via principale.

Gli assegni familiari sono riconosciuti per i bambini che non hanno ancora compiuto i 18 anni. A determinate condizioni è tuttavia possibile continuare a percepire gli assegni familiari anche per figli maggiorenni, fino a 25 anni di età (per esempio se frequentano ancora la scuola o imparano un mestiere, oppure se prestano un anno di volontariato sociale o ambientale). Gli assegni familiari mensili ammontano a 184 euro per ognuno dei primi due figli, a 190 euro per il terzo figlio e a 215 euro per ognuno degli altri figli. Gli assegni familiari sono erogati indipendentemente dal reddito dei genitori.

Periodo parentale

È riconosciuto alle lavoratrici e ai lavoratori dipendenti che convivono con i figli all'interno dello stesso nucleo familiare, assistono ed educano personalmente i figli e non esercitano un'attività retribuita o non la esercitano a tempo pieno. Si può richiedere il periodo parentale a partire dalla nascita dei figli fino al loro terzo compleanno. Il periodo parentale di ogni genitore è considerato separatamente, per questo il padre e la madre possono beneficiarne insieme o in modo disgiunto per una durata corrispondente.

Se il datore di lavoro è d'accordo, uno dei tre anni di aspettativa può essere richiesto anche tra il terzo e l'ottavo anno d'età del bambino. Entrambi i genitori hanno la possibilità di beneficiare anche di questa posticipazione.

Al termine del periodo parentale il rapporto di lavoro riprende automaticamente alle condizioni vigenti prima del suo inizio. I lavoratori sono tutelati contro il licenziamento per l'intero periodo parentale, a partire dal momento della comunicazione, ma al più presto otto settimane prima dell'inizio del periodo di aspettativa.

Anticipo degli alimenti

L'*unterhaltsvorschuss* è il sussidio speciale assicurato dalla Legge sull'anticipo degli alimenti ai genitori che allevano da soli i propri figli e non ricevono il pagamento degli alimenti da parte dell'altro genitore, o non lo ricevono regolarmente. Tale assegno è finanziato con fondi pubblici ed è pari all'importo minimo degli alimenti al netto degli assegni familiari per il primo figlio.

L'anticipo degli alimenti, accordato fino al dodicesimo anno di età dei figli o per un periodo massimo di 72 mesi, è pari a 125 euro per i bambini sotto i 6 anni e a 168 euro per i bambini più grandi, fino ai 12 anni.

Indennità familiare integrativa

I genitori hanno diritto all'indennità familiare integrativa (*kinderzuschlag*) per i figli non coniugati e di età inferiore ai 25 anni che vivono nel loro nucleo familiare se per tali figli percepiscono gli assegni familiari, se il loro

reddito raggiunge la soglia minima di 900 euro lordi per coppie o di 600 euro per genitori soli, se il reddito cumulato all'indennità familiare integrativa non supera la soglia massima di reddito e se il versamento dell'indennità familiare integrativa evita una condizione di disagio.

L'indennità familiare integrativa può ammontare fino a 140 euro per figlio e, sommata agli assegni familiari di 184 euro mensili, copre il fabbisogno medio di un bambino.

Se il reddito o il patrimonio dei genitori è pari al loro fabbisogno minimo, percepiscono l'importo intero dell'indennità familiare integrativa, che si riduce però a partire dal raggiungimento del massimale di riferimento. Oltre alle prestazioni economiche i beneficiari dell'indennità familiare integrativa hanno il diritto di percepire anche sette tipi di prestazioni finalizzate all'istruzione e alla partecipazione (per esempio i viaggi organizzati dalle strutture scolastiche o extrascolastiche di assistenza diurna, per il fabbisogno personale di materiale scolastico, per gli spostamenti necessari per raggiungere l'istituto scolastico, per la frequentazione di associazioni sportive o musicali).

Assegno parentale Federale

L'assegno parentale (*bundeselterngeld*) fornisce un aiuto notevole alle famiglie compensando la riduzione del reddito dovuta alla nascita durante i primi 12 o 14 mesi di vita dei figli. In tal modo l'assegno parentale federale consente alle madri e ai padri di sospendere più

facilmente l'attività lavorativa retribuita o di limitarla temporaneamente per disporre di tempo da dedicare ai loro figli. Hanno diritto a percepire l'assegno parentale le madri e i padri che accudiscono e allevano personalmente i figli dopo la nascita, non esercitano un'attività retribuita per più di 30 ore alla settimana e convivono con i figli. In presenza di questi requisiti anche i coniugi o i compagni di un genitore che, pur non essendo genitori naturali del bambino, lo assistono dopo la nascita possono beneficiare dell'assegno parentale. Allo stesso modo l'assegno parentale è erogato anche per i bambini adottati o accolti a scopo di adozione per un periodo massimo di 14 mesi a partire dal momento in cui essi entrano a far parte del nucleo familiare. Tale diritto decade non appena i bambini compiono l'ottavo anno di età.

I cittadini stranieri di altre nazionalità hanno diritto all'assegno parentale se il loro titolo di soggiorno e la loro possibilità di accedere al mercato del lavoro fanno ragionevolmente supporre che il loro soggiorno in Germania sarà duraturo. L'assegno parentale compensa il reddito lavorativo percepito nel corso dell'anno precedente che viene a mancare al genitore che assiste il figlio dopo la nascita. L'importo minimo di 300 euro è corrisposto a tutti i genitori aventi diritto, anche se non esercitavano alcuna attività lavorativa retribuita prima della nascita del figlio.

La Germania come l'Emilia-Romagna

Qualche considerazione: non sembra che agevolazioni, incentivi e servizi ab-

biano sortito effetti, visto che il tasso di natalità in Germania è pari ad 1,38 figli per donna (in Francia è 2,01, la media Ue è 1,60, in Italia è 1,43). Con un'età media di 46 anni la popolazione tedesca è la più anziana dell'Unione, e se le tendenze attuali saranno confermate, nel 2040 il Paese avrà meno abitanti sia del Regno Unito che della Francia. La Germania ricorda il caso dell'Emilia-Romagna: per interi decenni è stata la regione italiana con i servizi all'infanzia di gran lunga migliori d'Italia e non solo (venivano dall'estero a studiarne il modello), ma aveva un tasso di natalità di 0,9 figli per donna, numeri da annullamento della popolazione nel giro di 50 anni. È la dimostrazione, in Emilia-Romagna come in Germania, che i parametri economico-materiali non sono determinanti nella scelta di fare figli. Più che un problema legato ad incentivi e servizi, la scelta di fare o non fare figli appare in questi casi meramente "culturale".

Italia, cicogne a rischio estinzione

Ma è anche vero il contrario: senza incentivi e sostegno da parte dello Stato, molti rinunciano a mettere al mondo bambini. Secondo il Censis dal 2008 al 2013 in Italia c'è stato un calo di 62mila nati all'anno, il valore più basso di sempre da quando si fanno le rilevazioni. Ma la notizia è che per l'83% degli italiani le difficoltà economiche rendono difficile pensare di avere un figlio: sono più di 4 persone su 5! Il 61% si è dichiarato disposto a fare più figli con più aiuti pubblici. I numeri parlano da soli: una famiglia su 5 con figli a carico fino

a 13 anni ricorre ad un aiuto economico per le spese (parenti nel 17% dei casi e banche, 3%). Gli asili nido costano in media tra i 400 euro (quelli pubblici) e i 500 euro al mese (i privati). Il 50,4% delle famiglie con almeno un figlio tra 0 e 13 anni ha effettuato rinunce economiche per sostenere le spese per la cure dei figli. E poi bisogna fare i conti con i libri scolastici: il primo anno ci costano ben 294 euro, che scendono a "soli" 132 euro al terzo.

In Italia i costi per crescere un figlio sono proibitivi: per Federconsumatori le voci maggiori nel 1° anno di vita sono latte e pappe (1.650 euro), vestiti e calzature (1.030), visite mediche (790) e pannolini (670). Le spese totali fino a 18 anni vanno dai 113.700 euro per le famiglie a reddito basso (22mila euro all'anno), passando per 170.940 (reddito 37.500) fino a 271.350 (68mila euro di reddito).

Difficile dare torto a quanti asseriscono che oggi, in Italia, fare figli è una scelta dettata dall'amore... e dall'incoscienza. Ben venga!

LA DIFFICILE PARTITA PER “DISARMARE” TEHERAN

LORENZO BIONDI

Giornalista

L' accordo non c'è stato, la proroga ai negoziati sì. Ma in fin dei conti chi ha vinto l'ultimo round di trattative sul programma nucleare iraniano? Lo scorso 24 novembre, a Vienna, l'Iran e i paesi del P5+1 (i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu più la Germania) non sono riusciti a trovare un'intesa complessiva su ciò che Teheran può e non può fare nel campo dell'energia atomica; hanno però riconosciuto i passi avanti e si sono dati altri sette mesi di tempo, fino al 30 giugno 2015, per chiudere la partita. Nel frattempo rimangono validi gli impegni presi un anno prima, il 24 novembre 2013, con la firma di un *Joint plan of action*: l'Iran blocca o riduce alcuni capitoli del suo programma nucleare, e in cambio l'Occidente blocca o riduce alcune sanzioni contro l'economia iraniana.

La proroga è un passo avanti verso l'accordo definitivo, o la premessa di un fallimento? I commenti a caldo dei protagonisti possono confondere un po' le idee. A Vienna, tra i negoziatori, l'ottimismo è sembrato prevalere sulla delusione. Ma si è detto soddisfatto anche uno dei principali oppositori della trattativa, il premier israeliano Benjamin Netanyahu: «Meglio un rinvio di un cattivo accordo», ha spiegato. In Iran la proroga è stata apprezzata tanto dal moderatissimo presidente Hassan Rouhani quanto dal generalmente duro ayatollah Ali Khamenei. Sulla stampa occidentale si passa dai toni apocalittici di *Foreign Policy* («Il rinvio è una sentenza di morte» per le trattative, ha scritto Jeffrey Lewis il 24 novembre) al possibilismo di sir Richard Dalton, ex ambasciatore britannico a Teheran che ha commentato la proroga sul sito dello European Leadership Network, che ritiene gli ostacoli all'accordo tutto

sommato «sormontabili».

Le tecnicità del negoziato sono importanti per capire cosa sta succedendo. Ma qui non si parla solo di centrifughe e ispettori. Un'intesa con l'Iran potrebbe definire il senso dell'intera presidenza di Barack Obama. Rafforzare la collaborazione tra America e Russia, in un momento – per altri versi – assai problematico. Spostare gli equilibri di potenza in Medio Oriente. L'esito della trattativa può avere una portata che va ben oltre i rapporti tra l'Iran e il P5+1. Una portata storica, forse.

Questione di fiducia?

Cominciamo dalle tecnicità. Si legge spesso che il problema di questi negoziati è la mancanza di fiducia. C'è molto di vero in quest'affermazione, che però non colpisce il cuore della questione. Perché in effetti tra le due parti – e in particolare tra la delegazione americana, guidata dal segretario di Stato John Kerry, e quella iraniana, capeggiata dal ministro degli Esteri Mohammed Javad Zarif – non c'è mai stata tanta fiducia come oggi. Sia Zarif sia Rouhani sono cresciuti alla scuola di Akbar Hashemi Rafsanjani (presidente tra gli anni Ottanta e i Novanta, che qualcuno da noi ricorda come "l'Andreotti iraniano") da sempre sostenitore della necessità di ristabilire buoni rapporti con l'America. Zarif stesso ha costruito buona parte della sua carriera diplomatica negoziando con Washington, dai tempi della

guerra in Libano a quelli dell'attacco contro l'Afghanistan dei talebani.

Ma non è solo questione di rapporti personali. Dalla schiacciante vittoria di Rouhani nelle presidenziali del 2013, il negoziato ha fatto passi avanti che sembravano impensabili. Con la firma del *Joint plan of action* l'Iran ha preso tre impegni nei confronti del P5+1. Il primo: dimezzare il proprio stock di uranio arricchito al 20 per cento. L'uranio presente in natura contiene percentuali bassissime di isotopi "buoni" per la fissione nucleare. Per costruire l'atomica la percentuale di quegli isotopi va portata oltre il 90 per cento, ma il passaggio più complesso dal punto di vista tecnico è quello per arricchire l'uranio fino alla soglia del 20 per cento. L'uranio al 20 per cento serve all'Iran per alimentare il Teheran research reactor, un reattore per scopi scientifici (produce ad esempio il materiale radioattivo che si usa negli ospedali) fabbricato dagli americani ai tempi dello scià. Con il *Joint plan of action* l'Iran conserva la quantità di uranio al 20 per cento strettamente necessaria a operare quel reattore, e degrada a meno del 5 per cento il resto del suo stock. Secondo impegno: l'Iran non porterà avanti le attività nei suoi tre principali siti nucleari (l'impianto di arricchimento di Natanz, il sito sotterraneo di arricchimento di Fordow e il reattore di Arak). È consentita solo la sostituzione di vecchie centrifughe con nuove centrifughe dello stesso tipo. Terzo

impegno: aprire tutti questi impianti alle ispezioni dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica, l'Aiea.

Dopo la firma dell'accordo, molti avevano descritto le clausole del *Joint plan of action* come «*confidence-building measures*», misure volte a creare fiducia tra le parti. La stessa Aiea ha certificato che l'Iran ha rispettato tutti gli impegni presi. Cosa manca allora per trasformare l'accordo in definitivo? Richard Dalton ha spiegato che sulle ulteriori misure di *confidence-building* l'accordo c'è già o è in fase di conclusione: trasparenza secondo gli standard dell'Aiea, limiti alle percentuali di arricchimento, limiti agli stock di materiale radioattivo, limiti alla produzione nei siti di Arak e Fordow. Ma c'è una seconda parte del negoziato, più problematica, in cui la fiducia non c'entra nulla. O meglio: il presupposto è che non ci si può fidare dell'Iran. È un'idea maturata a causa delle numerose violazioni degli accordi commesse in passato dagli iraniani, ma anche un'eredità concettuale della teoria neo-con sugli Stati canaglia.

Un alleato inatteso: Putin

«La capacità (di produzione di materiale radioattivo) che l'Iran vuole avere, – prosegue sir Dalton – benché davvero modesta secondo gli standard internazionali, rimane inaccettabile per gli Stati Uniti e il suo alleato Israele e per alcuni membri del P5+1 perché mantiene invariato il tempo necessario all'Iran, stimato in due mesi, per

accumulare la quantità di materiale fissile teoricamente sufficiente a produrre una bomba». È il cosiddetto *break-out time*. Si parte dal presupposto che dell'Iran non ci si potrà mai fidare davvero, e che in qualunque momento Teheran potrebbe decidere di infrangere gli accordi presi.

Il *break-out time* non è il tempo necessario a produrre una bomba, ma per produrre la quantità di uranio o plutonio arricchito sufficiente per una testata. In realtà non si sa neppure se l'Iran abbia le competenze scientifiche necessarie a costruire una testata, ma – per non correre rischi – il *break-out time* è ridotto a quest'unica misura. E allo stato attuale, secondo Washington, l'Iran potrebbe metterci due mesi ad arricchire quella quantità di materiale fissile. L'obiettivo americano è portare questo intervallo teorico di tempo ad almeno un anno. Per farlo bisogna convincere l'Iran a ridurre il numero di centrifughe operative e i suoi stock di materiale fissile ben al di sotto delle soglie di sicurezza che vengono richieste a qualsiasi altro paese che abbia un programma nucleare civile.

E arriviamo al motivo dell'impasse: l'Iran dispone di oltre novemila centrifughe operative, e di circa altrettante “di riserva”. La prima richiesta del P5+1 è stata di portare il numero di centrifughe attive a 1.500. Una castrazione che i negoziatori iraniani, finora, hanno sempre respinto. Ci si potrebbe accordare per una misura

intermedia, a patto però che gli stock di materiale fissile vengano ridotti in maniera sensibile.

A questo punto della trattativa l'amministrazione Obama si è trovata a poter fare affidamento su un alleato "inatteso". L'11 novembre Rosatom, l'agenzia atomica russa, ha firmato un contratto per costruire dieci unità per la produzione di energia nucleare in Iran. L'accordo prevede anche che Teheran consegnhi ai russi l'uranio necessario ad "accendere" quei reattori: saranno i russi a convertire il materiale radioattivo in barre di combustibile e a ritirare le scorie al termine del processo di produzione dell'energia, il tutto sotto il controllo dell'Aiea. In questo modo lo stock di uranio immediatamente disponibile in Iran per l'eventuale produzione di un'arma verrà ridotto sensibilmente, senza che Teheran debba rinunciare a prodursi l'energia atomica dentro casa. Con meno uranio stoccato, l'accordo sul numero di centrifughe dovrebbe essere meno complicato.

«Al di là delle nostre divergenze in politica estera – spiegava a inizio novembre una fonte dell'amministrazione americana al *New York Times* – la Russia sta agendo in completo accordo con gli altri paesi» del P5+1. È chiaro che Vladimir Putin persegue i propri interessi geopolitici ed economici nel rafforzare i rapporti con la Repubblica islamica: sta di fatto però che la Russia di Putin e l'America di Obama sembrano altrettanto interessate al buon

esito di questo negoziato.

L'intervento russo non è bastato a chiudere l'accordo entro il 24 novembre scorso. I negoziatori riuniti a Vienna non hanno voluto rendere pubblici i dettagli su quali siano le questioni ancora aperte. Di certo, però, il problema non riguarda solo il numero di centrifughe o i chili di uranio stoccati in Iran. In cambio di qualsiasi concessione, Teheran chiede una garanzia: la rimozione delle sanzioni, una zavorra pesantissima per l'economia iraniana. È il motivo per il quale un pezzo importante dell'establishment della Repubblica islamica oggi sostiene gli sforzi di Rouhani e Zarif. Ma è anche la pietra d'inciampo che più di altre può impedire un accordo complessivo.

Khamenei fa la colomba

«I falchi di Teheran non ratificheranno mai l'accordo», recita un adagio assai diffuso tra quei commentatori che ritengono impossibile raggiungere un'intesa con Teheran. Di certo l'amministrazione Rouhani rappresenta solo una parte – la più moderata – del sistema di potere iraniano. Pare però che il presidente possa contare oggi su un alleato potente: l'ayatollah Khamenei in persona. «Non sono contrario alla proroga dei negoziati, come non sono stato contrario ai negoziati stessi», ha detto la Guida suprema lo scorso 27 novembre in un discorso ufficiale. Un messaggio che è stato interpretato come un monito

agli oppositori iraniani dei colloqui, che «dovranno moderare le loro posizioni» (così Thomas Erdbrink sul *New York Times*).

Le parole di Khamenei sono spesso di difficile comprensione anche per gli osservatori più esperti. Quel che è certo è che le sanzioni occidentali hanno avuto effetti pesanti sull'economia persiana. Un'economia che oggi non naviga in buone acque, nonostante la sospensione di alcune sanzioni ottenuta con il Joint plan of action. A complicare la situazione ci ha pensato l'ultimo vertice dell'Opec, l'organizzazione dei paesi produttori di petrolio, che su spinta dei sauditi ha deciso di non ridurre i livelli di produzione di greggio, facendo ulteriormente precipitare le quotazioni del barile. L'effetto congiunto delle sanzioni sul petrolio (che in massima parte rimangono) e del crollo dei prezzi potrebbe essere davvero difficile da tollerare per il paese degli ayatollah.

Per questo gli iraniani chiedono all'Occidente garanzie precise sulla fine delle sanzioni. Peccato che Obama non sia nelle condizioni di rassicurare l'amico Rouhani. I falchi di Washington sono oggi più minacciosi dei falchi di Teheran.

Una corsa contro i falchi

Già prima delle ultime elezioni di metà mandato, nel Senato americano si era formata una maggioranza favorevole a imporre nuove sanzioni contro l'Iran. Sessanta senatori su cento hanno

firmato la mozione dei colleghi Mark Kirk (repubblicano dell'Illinois) e Bob Menendez (democratico del New Jersey) per «aumentare la pressione» economica su Teheran. Solo l'abilità "procedurale" di Harry Reid, leader democratico del Senato e formidabile alleato di Obama, ha impedito che il provvedimento venisse approvato. Dal gennaio 2015 però il controllo del Senato passerà ai repubblicani, e Jeffrey Lewis ha calcolato – su *Foreign Policy* – che i voti pro-sanzioni dovrebbero salire a 64.

Col Joint plan of action gli Stati Uniti si sono impegnati a non approvare nuove misure economiche contro l'Iran. Se la mozione Kirk-Menendez andasse avanti, sarebbe l'America a infrangere i patti. George Perkovich del Carnegie Endowment faceva notare, in un commento del 25 novembre sul sito del think-tank, che la reazione dell'Iran a una mossa del genere sarebbe «la minaccia di riavviare attività nucleari che sono state interrotte col Joint plan of action». Perkovich aggiunge che, di fronte a una mossa unilaterale del Congresso, paesi come Russia, Cina e India potrebbero anche decidere di rimuovere le rispettive sanzioni contro l'Iran, complicando ulteriormente la situazione.

Obama ha già fatto sapere che non si piegherà facilmente alle resistenze del Senato. Anche per questo il calendario del negoziato per i prossimi mesi è scandito in due fasi: per i dettagli sull'implementazione dell'accordo ci

sarà tempo fino al 30 giugno, ma il testo di massima dell'intesa andrà firmato entro marzo. Kerry sa di dover correre più in fretta dei falchi senatori. La Casa Bianca ha poi spiegato che, se l'accordo con l'Iran si farà, non ci sarà bisogno di una ratifica formale dal Senato: il presidente si limiterebbe a sospendere le sanzioni, atto che rientra nelle sue prerogative, senza rimuoverle definitivamente (per farlo dovrebbe invece passare dal Congresso). Il presidente può promettere agli iraniani un sollievo solo provvisorio. Rouhani può anche decidere di fidarsi di Obama: ha tutti i motivi per farlo. Ma può fidarsi del Congresso? E del successore di Obama?

Il "grand bargain" e i piccoli passi

Sono domande per cui neppure l'inquilino della Casa Bianca ha una risposta. Ma Obama vuole comunque usare questo negoziato per dare un segnale forte, all'America e al mondo. A inizio anno Ben Rhodes, uno dei più stretti collaboratori di Obama, parlando a un gruppo di sostenitori democratici spiegava che il negoziato con l'Iran conta per l'amministrazione, in questo secondo mandato, tanto quanto la riforma sanitaria ha contato nei primi quattro anni di presidenza. Cioè più di tutto il resto.

Obama ha una visione strategica della politica globale, che ha riaffermato in modo esplicito nel suo ultimo discorso alle Nazioni Unite. È in corso una guerra, in Medio Oriente, che va

avanti da trent'anni almeno, cioè dalla rivoluzione khomeinista. Sunniti contro sciiti, monarchie del Golfo contro Iran. Gli altri conflitti – in Libano, in Iraq, in Siria – sono episodi di questa storia più grande, «guerre per procura». Gli Stati Uniti hanno giocato un ruolo spesso centrale nella guerra dei trent'anni. Col 2003 come anno di svolta: dopo aver detronizzato Saddam, accrescendo enormemente l'influenza iraniana sull'Iraq e cambiando tutti gli equilibri regionali, l'America di Bush junior ha individuato proprio nell'Iran la causa dei mali di quella parte di mondo. L'Iran "Stato canaglia", come la Siria sua alleata; Stato "terrorista", come il suo partner Hezbollah. Obama ha smesso di pensare a quel conflitto secondo la categoria dei rogue states. Per chiudere la guerra dei trent'anni non punta a distruggere militarmente una delle due parti in causa: ci vuole «un negoziato più ampio in cui le grandi potenze regionali affrontano le loro differenze in modo pacifico intorno a un tavolo».

Obama ha inseguito a lungo l'idea di un grand bargain, un grande accordo tra potenze sunnite e sciite, patrocinato da America e Russia. Ma il tempo rimasto al presidente non è molto: lui stesso pare aver realizzato che può solo iniziare il lavoro. La conferenza di pace sulla Siria, a inizio 2013 a Ginevra, si concluse senza risultati. L'Iran, attore fondamentale, non era stato neppure invitato al tavolo. Si è intrapresa ora la strada dei cessate

76
-

il fuoco locali, prima di tentare una nuova conferenza di pace (a Oslo, magari stavolta coi rappresentanti di Teheran). La trattativa sul nucleare iraniano, anche se si concludesse positivamente, rischia il boicottaggio del Congresso. È un continuo stop and go. Rinvii, trattative che sfumano, ripartenze. Ma la direzione di marcia indicata da Obama non potrebbe essere più chiara.

I FONDI PENSIONE E L'USO IMPROPRIO DEL TFR

SALVATORE BIONDO

Oggi i Fondi Pensione di origine contrattuale sono una realtà matura, con milioni di iscritti e con rendimenti del risparmio gestito complessivamente superiori a quello previsto dalla legge per il TFR.

Non so se il sottoscritto può essere definito un "lobbista" dei Fondi Pensione: sono sicuramente uno che crede nella validità della Previdenza complementare non soltanto quale supporto necessario ad avere un reddito dignitoso anche da pensionati, ma anche come strumento utile a contribuire all'evoluzione delle relazioni sindacali e, segnatamente, della contrattazione, verso un modello più partecipativo in cui il coinvolgimento dei lavoratori nelle scelte strategiche dell'impresa non sia soltanto episodico e magari, come avviene, relegato alle fasi di crisi aziendali.

Sono iscritto ad un Fondo Pensione dal lontano 1987 e, in tutti questi anni, ho dato il mio contributo alla crescita di questo sistema.

Credo che le ragioni di chi è contrario

ad un uso improprio del TFR, come quello previsto dalla Legge di Stabilità, siano assolutamente coerenti con l'evoluzione che, nell'ultimo ventennio, ha avuto il sistema pensionistico obbligatorio del nostro Paese. Il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, quello da un meccanismo a ripartizione ad uno a contribuzione, l'ingresso sempre più diluito nel tempo dei giovani nel mercato del lavoro, il precariato nei rapporti di lavoro, l'allungamento delle aspettative di vita, sono tutti fattori che consigliano di destinare quante più risorse possibili alla Previdenza complementare, realizzando così l'obiettivo di consentire a ciascun lavoratore di potersi costruire una rendita pensionistica il più possibile rispondente alle sue necessità.

In questo arco temporale la contrattazione nazionale di categoria e i contratti aziendali, hanno destinato quote crescenti di salario alla Previdenza complementare; analogamente ha fatto il Legislatore consentendo la

deducibilità fiscale dei contributi del lavoratore, prevedendo la possibilità di conferire ai Fondi il Tfr maturando e gravando la rendita realizzata dai Fondi di un'aliquota di maggior favore rispetto alla tassazione ordinaria delle rendite finanziarie (cosa, anch'essa, messa in discussione dall'attuale Legge di Stabilità).

Si è quindi voluto creare un sistema di incentivazioni per l'adesione dei lavoratori ai Fondi, proprio perché ci si è preoccupati del futuro pensionistico in particolare dei giovani. Destruire questo sistema di incentivazioni, come fanno sia la norma sull'anticipazione del TFR che quella sulla tassazione delle rendite (che sono pensionistiche e non speculative), significa sacrificare sull'altare di una misura congiunturale di dubbia efficacia, un impianto normativo e contrattuale che rappresenta uno dei pochi, lungimiranti, interventi realizzati in questo Paese per le nuove generazioni.

In un articolo pubblicato mesi fa sul quotidiano Europa, Stefano Patriarca ha denunciato il fatto che l'adesione ai Fondi è ancora ben al di sotto della platea potenziale. Ha ragione su questo. Non vi è stato sufficiente sforzo di comunicazione sui vantaggi offerti dai Fondi pensione contrattuali e soprattutto è mancata la consapevolezza che questa attività non può essere "una tantum"; responsabilità su questo le hanno le parti sociali che non hanno fatto con continuità questo sforzo, le hanno i Governi che si sono succeduti che non hanno mai promosso, con campagne di pubbli-

cità progresso, questi strumenti. Mi soffermo sull'aspetto comunicazione perché esso è necessario per indurre un cambiamento culturale nella gestione del risparmio. Dobbiamo fare i conti con una mentalità ancora molto diffusa, che privilegia forme semplici e tradizionali di gestione del risparmio, mentalità che ha sempre portato i lavoratori a considerare il proprio TFR più al sicuro nelle mani dell'azienda che in altre forme di risparmio gestito e, nello stesso tempo, a considerarlo un gruzzolo da ritrovarsi al momento della pensione o da utilizzare anticipatamente soltanto in casi di estrema necessità. Queste le vere motivazioni che non hanno consentito, fino ad oggi, di raggiungere tutti gli obiettivi di adesione possibili ai Fondi. E queste saranno, a mio avviso, anche le motivazioni che porteranno ad un "flop", la nuova normativa sull'anticipo del TFR, peraltro gravata, come riconosce lo stesso Patriarca, di una tassazione ben più onerosa di quella corrente. Se si voleva rendere più fruibile la possibilità di ottenere anticipazioni del Tfr, non era necessario scardinare il sistema e caricarlo di nuovi oneri, bastava intervenire sulla norma che regola le anticipazioni ampliandone le causalità.

Se questa previsione si avvererà allora sì che le piccole imprese non ci rimetteranno tanto. Perché, Patriarca forse lo dimentica, se è vero che l'anticipo lo darebbero le banche, è altrettanto vero che queste lo metteranno in conto alle imprese di appartenenza dei lavoratori interessati, con relativi oneri.

Questo sì che potrebbe produrre un rischio di “credit crunch” specie nelle imprese fino a 50 dipendenti, mettendo a rischio l’occupazione!

Un caso a sé sono i dipendenti pubblici dove la Previdenza complementare non è mai effettivamente decollata anche perché, come è noto, essi non hanno il TFR ma un’altra forma di salario differito, il TFS, che presenta maggiori rigidità di gestione. Un allargamento al lavoro pubblico delle possibilità di anticipazione porterebbe un immediato aggravio, assolutamente insostenibile, della spesa corrente dello Stato. Tanto varrebbe procedere subito, come sarebbe giusto, al rinnovo del CCNL dei dipendenti pubblici, scaduto da anni, che quasi certamente costerebbe meno. Bisognerebbe invece rimuovere gli ostacoli che impediscono l’affermazione dei Fondi pensione anche nel settore pubblico.

Concordo invece pienamente con Patriarca nella critica alla tipologia di investimenti dei Fondi Pensione. E’ vero che buona parte delle risorse gestite finiscono in Titoli di Stato ed obbligazioni straniere e che soprattutto gli investimenti azionari sono per lo più rivolti verso aziende di altri Paesi. Premesso che non sono direttamente i Fondi a decidere gli investimenti ma i gestori professionali, questi, si muovono sui mercati in funzione degli obiettivi che il Fondo ha loro assegnato in termini di rischio e rendimento. Se il “rischio Italia” in questi anni è stato alto ciò non è certo per responsabilità dei Fondi o dei gestori, così come non è loro responsabilità se soltanto poche

aziende italiane sono quotate in borsa (perlopiù del settore bancario) e molte sono invece sottocapitalizzate.

I Fondi hanno ormai raggiunto una piena maturità e sono coscienti che non è possibile continuare a finanziare, con il risparmio pensionistico dei lavoratori italiani, la concorrenza straniera. Per questo si stanno adoperando perché il Governo accresca le possibilità e le convenienze di investimento nel nostro Paese. E’ allo studio del Governo la creazione di un Fondo per la Crescita del Paese dove convogliare, in maniera conveniente per le loro finalità, gli investimenti dei Fondi Pensione e delle Casse professionali a favore della nostra economia. Bisognerebbe evitare di introdurre norme, come quelle di cui stiamo discutendo, fortemente contraddittorie con questi obiettivi e disincentivanti del risparmio pensionistico.

“NELLA PANCIA DEL LEONE”: INTERVISTA A DIEGO BOTTACIN

VANNI PETRELLI

È uscito in libreria il 19 novembre scorso “Nella Pancia del Leone. Ricettario di un eretico nell’epoca del cambiamento” (Marsilio, collana Tempi, 160 pagine, 15 euro), libro-inchiesta di Diego Bottacin, consigliere regionale uscente, sugli sprechi della Regione Veneto e sui motivi che frenano la ripresa di quella che era considerata la “locomotiva d’Italia”. La prefazione è di Antonio Polito, editorialista del Corriere della Sera. Di seguito l’intervista all’autore.

Bottacin, il suo libro parte dal Veneto ma non si ferma lì, fa della Regione nella quale vive un esempio paradigmatico a livello nazionale. Perché?

Con la Lombardia, da sempre, il Veneto è stato preso a modello tanto per le *performances* economiche che per

quelle della pubblica amministrazione. Grazie a questo primato il Veneto a guida leghista ha sviluppato una narrazione tesa a raffigurarsi come prototipo di ogni virtù: magari fosse così! Le capacità del Veneto sono sicuramente molte ed in molti settori sono davvero straordinarie, ma non sono certo quelle della politica che, anche da noi, negli ultimi vent’anni, ha espresso ben poche virtù ed ha contribuito, invece, a zavorrare ogni opportunità di crescita e modernizzazione. Scrivendo “Nella pancia del Leone”, ho voluto fare un viaggio nei dati, nei numeri di questa regione per scoprire che quella dei “virtuosi” è una retorica che nasconde, invece, una persistente e formidabile resistenza alla modernizzazione. Tanto nei numeri della pubblica amministrazione, dove abbiamo un rapporto dipendenti/popolazione non proprio da record che, soprattutto, nella libertà economica e nell’apertura dei servizi pubblici al mercato, il Vene-

to è tutt'altro che al primo posto. Il Veneto, come l'Italia, deve scegliere quali sono gli standards con cui confrontarsi: può guardare verso Sud con consolatorio autocompiacimento, oppure verso Nord, affrontando finalmente la sfida della modernizzazione. Ma non è certo la prima, la strada che ci farà tornare a crescere.

Ma quali sono quindi questi difetti del Veneto?

Come hanno confermato anche le cronache di questi ultimi mesi, in *primis* quelle relative all'*affaire* Mose, il principale difetto è quello di aver allevato e selezionato, secondo una pratica consociativa che ha coinvolto maggioranza ed opposizione, un sistema economico basato sulla vicinanza politica piuttosto che sul merito: concessioni, affidamenti diretti, project financing... di tutto pur di non fare una normale gara d'appalto. Di tutto pur di non affidare all'incertezza della competizione di mercato la scelta del destinatario delle principali commesse pubbliche. Un cancro che ha in parte corrotto anche un'economia di per sé sana come quella veneta che avrebbe avuto bisogno di una buona palestra competitiva per affrontare le sfide della globalizzazione, non certo di un apparato regionale fatto su misura per succhiarne le energie in cambio di "protezione" dal mercato. L'effetto è che la locomotiva d'Italia non riesce a

ripartire. Per farlo ha bisogno di una bella cura dimagrante: una drastica riduzione di ogni indebita forma di intermediazione della politica (dalle partecipate, alla burocrazia, al sistema dei cosiddetti "aiuti all'impresa", ai servizi pubblici locali) per ridurre tasse e tariffe troppo alte che sono il principale handicap competitivo del nostro sistema regionale.

Parla del Veneto ma sembra parlare dell'Italia..

È così: l'immagine più efficace per descrivere un sistema economico e sociale in recessione com'è attualmente il nostro, è quella di chi sta a cavallo di una bicicletta su una strada in salita: non può stare fermo, o spinge e sale, oppure cade. Il fatto è che non siamo più in grado di spingere e salire portandoci appresso il peso costituito da un surplus di spesa pubblica che grava, in forma di tasse, su famiglie e imprese. Per tornare a correre è necessario mettersi a dieta. O meglio, mettere a dieta la macchina pubblica. Cosa serve è noto: il *Libro verde sulla spesa pubblica* della Commissione tecnica per la finanza pubblica, presieduta da Gilberto Muraro, al pari delle linee guida del commissario per la *Spending review* Carlo Cottarelli, lo hanno messo nero su bianco. Serve un piano di profonda riorganizzazione dell'apparato pubblico. A Venezia come a Roma.

Nella sua prefazione Antonio Polito scrive: “Dedurre da questo parziale insuccesso che sarebbe meglio tornare a qualche forma di neocentralismo è però per Botacin una strada senza uscita”. Lei non si arruola quindi nella truppa dei neocentralisti?

No. Piaccia o meno, la sanità e molti altri servizi pubblici funzionano meglio al Nord grazie anche a queste (pessime) Regioni. Se non ci fossero, non avremmo neanche la possibilità di comparare i *benchmarks* di spesa. Senza la regionalizzazione della sanità, i cosiddetti «costi standard» di cui oggi si comincia finalmente ad avere qualche contezza, non sarebbero neanche desumibili. La sanità funzionerebbe ancora come oggi funziona la scuola: un solo grande apparato, impossibile avere costi disaggregati, graduatorie nazionali e così via. In Italia «centralismo» ha sempre fatto rima con «assistenzialismo». Il ritorno al centralismo sarebbe una sciagura per il Nord e, a cascata, per tutto il Paese. Le tre regioni italiane che hanno un residuo fiscale significativamente attivo – Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – mettono insieme meno di 20 milioni di abitanti su 60 milioni di cittadini italiani. Qualunque sia la legge elettorale in vigore, le altre eleggeranno sempre più parlamentari delle prime. La soluzione piuttosto potrebbe essere quella di rivedere ulteriormente l'architettura istituzio-

nale con 10/12 macroregioni. D'altra parte, con la nascita del Senato delle autonomie, naturale camera di compensazione tra istanze centraliste e periferiche, possiamo fare un ulteriore passo in avanti: si può benissimo pensare a Regioni prive del potere legislativo, ma dotate di un forte (e responsabile) potere amministrativo. Perdere il potere legislativo non dovrebbe lasciarci alcun rimpianto: la produzione legislativa delle Regioni è sovrabbondante e mediamente di pessima qualità. Immaginate, invece, dieci Regioni con poteri assoluti nella gestione delle competenze fondamentali: sanità, istruzione, infrastrutture regionali, sviluppo economico, ordinamento territoriale, quindi con la possibilità di imporre anche le aggregazioni dei centri minori. Immaginatele con un'autonoma capacità impositiva e sottoposte anch'esse al vincolo di pareggio di bilancio e con la possibilità di fallire. Solo se gli enti territoriali dissestati potranno davvero «fallire», facendo pagare alle comunità interessate le maggiori tasse per ripianare il dissesto, la politica sarà costretta a trovare il linguaggio della responsabilità.

Tra le cattive pratiche messe alla berlina ne “La pancia del Leone” c'è l'uso degli affidamenti diretti “In house” dei servizi pubblici locali. Una pratica le cui criticità sono state messe in evidenza an-

che dalla recente inchiesta romana.

L'affidamento diretto dei servizi pubblici locali alle aziende municipalizzate, il cosiddetto affidamento *in house providing*, oltre ad essere spesso fatto in modo contrario alle direttive europee, è alla base del gap tra le nostre tariffe e quelle dei nostri pari europei. Per acqua, trasporti pubblici e rifiuti paghiamo di più. Il conto che i veneti pagano ogni anno alle società pubbliche ammonta a 1.563.912.073 euro, una media di 317,43 euro all'anno a famiglia. Con la beffa di alcune società pubbliche che chiudono il bilancio in utile sottraendo soldi che sono dei cittadini. Serve un provvedimento di sistema, che modifichi radicalmente il modo di gestire i servizi pubblici da parte dei comuni altrimenti le cose non cambieranno. Quello emerso a Roma è un sistema che lascia sgomenti per spudoratezza e contiguità di personaggi incaricati di pubblici servizi con storie di criminalità comune. Ma l'enorme potere e l'assoluta discrezionalità di intermediazione economica di cui godono (a mio avviso in modo del tutto illegittimo) le grandi municipalizzate va velocemente estirpato se vogliamo che fatti simili abbiano a cessare. Anche da noi, infatti, le grandi municipalizzate non svolgono più direttamente il servizio pubblico che i comuni affidano loro, ma lo sub-affidano ad una miriade di cooperative e società (di cui talvol-

ta detengono una parte del capitale) con totale discrezionalità e senza alcuna gara, anche quando si tratta di commesse milionarie, magari attraverso l'artificio del frazionamento dell'appalto.

La seconda parte del libro propone cinque ricette per far ripartire il Veneto. Si va dall'aggregazione dei comuni alla creazione di un Politecnico veneto. Ma è alla sanità che dedica maggior attenzione, con una proposta che potrebbe aver ricadute in tutta Italia: quella di assumere i medici di base. Ce la spiega?

Per far risparmiare al sistema sanitario nazionale oltre 2 miliardi di euro l'anno basterebbe assumere i medici di medicina generale, meglio conosciuti come medici di famiglia o medici di base. In Italia i medici di medicina generale sono liberi professionisti (non dipendenti) che hanno però un solo cliente: il sistema sanitario regionale. Risultato di questo meccanismo è che il medico di base esercita la sua attività di prescrittore delle prestazioni pagate dal sistema sanitario senza che il soggetto che paga possa esercitare un vero controllo sulla qualità, sull'efficacia e sui risultati in termini di salute del suo lavoro. L'effetto? Cittadini insoddisfatti e committente pubblico impotente. Non è un caso che in tutti gli altri Paesi europei con un sistema

sanitario nazionale i medici di base siano dipendenti; è dove vige un sistema mutualistico, come in Germania, che sono liberi professionisti, ma come tali offrono le loro prestazioni in regime di concorrenza alle mutue. Nel nostro Paese operano circa 46.000 medici di medicina generale: il costo medio per il sistema sanitario di un medico di base è di 150.000 euro, quello di un medico ospedaliero è di 100.000 euro. Oltre allo squilibrio oggettivo tra le due retribuzioni, questo significa che l'assunzione dei medici di base porterebbe a un risparmio nell'ordine dei 2 miliardi di euro l'anno. La sanità potrebbe oltretutto contare su un aumento nella disponibilità di cura, dopo anni e anni di tagli sistematici.

Cosa farebbe con questo risparmio?

La differenza di costo tra l'avvalersi di medici liberi professionisti e la loro assunzione è ampiamente sufficiente a finanziare spazi e ambulatori pubblici adeguatamente attrezzati, dotando finalmente il territorio di moderne strutture per la medicina primaria. Ambulatori territoriali o piccoli ospedali di comunità aperti 24 ore su 24, gestiti dai medici di base, dotati di apparecchi per la telemedicina, affiancati a poliambulatori specialistici, indispensabili anche per prevenire il ricorso improprio al Pronto soccorso, i ricoveri ingiustifi-

cati e garantire così la continuità assistenziale tra ospedale e territorio.

Bottacin, il Veneto si avvia verso le elezioni. Perché questa sfida, che vedrà contrapposti Luca Zaia e Alessandra Moretti dovrebbe occupare di più la politica nazionale?

Il Veneto sarà l'unica grande regione del Nord che rinnoverà il proprio parlamentino nella primavera del 2015. Ho l'impressione che il Pd veneto, non abbia colto fino in fondo la portata strategica di tale scadenza: le pagine più opache della gestione Galan, quelle finite sotto inchiesta a seguito della vicenda Mose, hanno visto l'opposizione tutt'altro che estranea a quel sistema di gestione. Non basta cambiare qualche faccia, è sul merito delle scelte politiche che la posizione manifestata dal Pd in Regione è ancora priva di una visione realmente alternativa: riduzione delle tasse invece che sussidi pubblici alle imprese, riduzione dell'ambito d'azione della politica, semplificazione dei livelli istituzionali, chiusura delle partecipate, fine del monopolio delle municipalizzate nei servizi pubblici locali, fine dei localismi in sanità come nelle grandi infrastrutture sono tutti ingredienti tanto necessari alla ripresa, quanto ignorati dall'agenda politica del Centrosinistra, con le dovute (ma ben isolate) eccezioni personali. Eppure dovrebbe

essere chiaro anche a Matteo Renzi che è impensabile cambiare verso all'Italia se Veneto e Lombardia restano "all'opposizione" del Paese.

PRODUTTIVITA' E RETI DI IMPRESE NELLA CONTRATTAZIONE DECENTRATA

LUCA DI SALVATORE

Dottorando di ricerca in Innovazione e gestione delle risorse pubbliche dell'Università degli Studi del Molise

1. *La questione della produttività nell'economia postindustriale*

Le relazioni industriali devono oggi confrontarsi con un'economia competitiva e postindustriale, largamente dominata dal mercato finanziario e dalla internazionalizzazione, all'interno della quale le tecnologie dell'informazione stanno trasformando i metodi organizzativi e produttivi.

In tale contesto il tema della produttività (che, considerata da un punto di vista strettamente economico, è un indicatore della capacità di un Paese e di un sistema produttivo di migliorarsi, innovare, modificare assetti organizzativi, aumentare la qualità del proprio personale, dei propri prodotti e servizi) insieme a quello del benessere dei lavoratori è polisenso in quanto non è valutabile solo in meri termini economici ma è ricco di implicazioni anche sociologiche e giuridiche, ed è un problema attuale del sistema eco-

nomico italiano ed europeo.

Solo risolvendo la "questione produttività" l'Italia potrà tornare a condividere il livello di vita dei grandi Paesi europei, abbattere il debito pubblico a dimensioni accettabili, portare a compimento il disegno del sistema di *Welfare* e avviare una nuova fase di benessere e sicurezza sociale.

Il problema produttività è quanto mai attuale come dimostrano anche i dati del "Rapporto sul Mercato del Lavoro 2013/2014" del Cnel¹, il quale evidenzia come il settore produttivo italiano continua ad essere attraversato da una grave crisi e senza una svolta potrebbero prevalere pressioni deflazionistiche sui salari e sui redditi interni, assecondate da politiche fiscali di segno restrittivo.

La sfida e allo stesso tempo la soluzione si muove sul terreno fertile del potenziamento della contrattazione collettiva decentrata che può rappre-

¹ Rapporto sul Mercato del Lavoro 2013-2014, CNEL, 30 settembre 2014.

sentare uno strumento decisivo non solo nella logica dei salari di efficienza ma anche del benessere organizzativo legato ai cambiamenti dei modelli organizzativi e ai sistemi orientati alla flessibilità.

Certo la produttività non dipende solo dal fattore lavoro, ma riposa anche su una serie di elementi esogeni (aggravi burocratici, infrastrutture, istruzione, ecc.) su cui la contrattazione collettiva non può incidere. È indubbio tuttavia che l'organizzazione del lavoro costituisca uno degli snodi centrali per migliorare la produttività.

In tal senso, le "Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia", dettate con l'Accordo sulla produttività siglato il 21 novembre 2012², spingono le relazioni industriali italiane verso una linea ben precisa: quella del primato della contrattazione collettiva decentrata nella determinazione delle regole del lavoro. Gli snodi di maggiore novità introdotti dall'Accordo sono infatti l'affermazione, da un lato, del primato dell'autonomia sull'eteronomia, ovvero sulle regole fissate dalla contrattazione collettiva su quelle fissate dalla legge e, d'altro canto, la definitiva conferma della contrattazione collettiva di secondo livello³.

La contrattazione collettiva è importante nel sistema aziendale sotto molteplici aspetti. Da un lato, infatti, as-

sume rilevanza nella prevenzione dei rischi di discriminazioni attraverso l'utilizzo di misure specifiche, di codici di condotta, di linee guida e buone prassi. Dall'altro lato, l'autonomia collettiva ha un ruolo chiave anche per la gestione di politiche di conciliazione vita-lavoro, che presentano l'evidente necessità di un contemperamento di esigenze confliggenti.

Attraverso la contrattazione, possono essere perseguiti obiettivi di benessere della persona ed efficienza produttiva (in quanto si muove nella logica della ricerca del "reciproco vantaggio" e del "rispetto dei principi di pari opportunità"), di partecipazione al lavoro, di ricerca e introduzione di forme di flessibilità organizzativa al fine di favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, di prevenzione dei rischi di discriminazione, di miglioramento del clima aziendale e della qualità del lavoro.

Investire sulla contrattazione di secondo livello significa, pertanto, più diretta connessione ai bisogni di produttività delle imprese e ad una visione in cui la concertazione subentra alle forme classiche di conflittualità sociale.

Attivare accordi e provvedimenti aziendali finalizzati alla conciliazione consente di incrementare la produttività, attraverso una miglior immagine aziendale, attraendo e mantenendo

² Il 21 novembre 2012 è stato sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali (ad esclusione della CGIL) il c.d. Accordo sulla produttività.

³ Così, L. CORAZZA, *La fata della produttività*, in www.nelmerito.com, 23 novembre 2012.

talenti, sviluppando valori e senso di appartenenza tra i dipendenti, diminuendo l'incidenza del *turnover* di manodopera e livellando verso il basso i tassi di assenteismo.

La contrattazione di secondo livello è, quindi, una dimensione utile allo sviluppo della produttività aziendale, in quanto si pone come un contesto di fattibilità e di operatività, riconosciuto e condiviso.

2. La difficoltà di affermazione della contrattazione decentrata nella prassi delle relazioni industriali italiane

Nonostante l'incoraggiamento ricevuto attraverso i recenti accordi interconfederali⁴, uno dei problemi del nostro sistema di relazioni industriali è rappresentato dalla presenza di molti contratti collettivi nazionali e da una scarsa diffusione nella prassi della contrattazione di secondo livello che, invece, potrebbe coniugare salario e produttività sulla base delle condizioni specifiche delle aziende e delle esigenze dei dipendenti anche e soprattutto a livello territoriale e locale.

La contrattazione decentrata, infatti, ha il riconosciuto pregio di poter intervenire sulle singole specificità, potendo quindi incidere sull'organizzazione del lavoro nel modo più congeniale e produttivo, in quanto fortemente aderente alle realtà di riferimento; attraverso essa è possibile

dare maggiore operatività alle prassi e ai finanziamenti volti al sostegno delle realtà produttive e aziendali che intraprendono, previo accordo tra le parti, concrete azioni di bilanciamento tra lavoro e vita privata.

I principi dettati dagli accordi interconfederali, tuttavia, non sempre appaiono del tutto coerenti con l'obiettivo di favorire il decentramento contrattuale.

Al potenziamento della contrattazione decentrata dal punto di vista delle competenze, infatti, non sempre corrisponde l'impegno ad ampliarne anche l'estensione prevedendo che le piccole imprese, nelle quali non si pratica la contrattazione aziendale, possano essere coperte in alternativa da quella territoriale. Ove i contratti nazionali – interconfederali o di categoria – riconoscano solo il decentramento aziendale (è il caso, per esempio, di quasi tutti quelli stipulati da Confindustria), ai lavoratori dipendenti dalle imprese di piccole dimensioni resta applicabile, in definitiva, solo il contratto di categoria – pure indebolito nelle sue tradizionali funzioni normativa ed obbligatoria – e ciò determina, oltre che una scarsa equità nella distribuzione del reddito, la centralizzazione di fatto del sistema contrattuale.

Nel nostro Paese si contano soltanto poco più di 3.000 imprese con più di 250 addetti a fronte di circa 3,5 milioni di piccole imprese al di sotto dei 15

⁴ Accordo Quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009; Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014.

dipendenti e circa 200 mila imprese nella fascia dimensionale media tra i 16 e i 250 addetti⁵.

Non ci si può, dunque, limitare oggi a guardare le relazioni industriali italiane con l'occhio di chi vede i problemi di alcune grandi imprese, perché ciò significherebbe rinunciare a vedere l'insieme più vasto della realtà effettiva e concreta. Occorre, piuttosto, anche per favorire il definitivo superamento della crisi con adeguate innovazioni strutturali, guardare a ciò che si è sviluppato negli ultimi due decenni nell'enorme tessuto produttivo delle piccole e medie imprese, nei settori dell'artigianato manifatturiero, del commercio, del turismo, dei servizi alle imprese e alle persone.

3. *La forma organizzativa delle piccole imprese*

La principale caratteristica delle PMI italiane può essere individuata nella particolarità della loro forma organizzativa che ha trovato la struttura più completa nei distretti industriali, i quali sono espressione di uno sviluppo industriale che nasce dal basso e riflette la capacità di forze economiche, sociali ed istituzionali presenti in un determinato territorio di autopromuoversi, mettendo a frutto le risorse in termini di capitale umano, di materie prime e di conoscenze disponibili

in ambito locale.

I distretti industriali hanno rappresentato uno dei maggiori punti di forza del sistema produttivo italiano configurandosi come sistemi produttivi locali omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese industriali, prevalentemente di piccola e media dimensione, e dalla specializzazione produttiva⁶.

I distretti italiani, nati come superamento del concetto di industria per favorire in zone con determinate caratteristiche economiche la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi, si sono sviluppati in maniera largamente autonoma durante gli ultimi decenni, concentrando le loro attività su settori specifici (tessile, abbigliamento, meccanica) nei quali hanno acquisito e sviluppato vantaggi competitivi particolarmente rilevanti. La necessità di soddisfare *standard* sempre più rigorosi in termini di qualità e di sicurezza ha poi condotto le aziende dei distretti a concentrare la loro attenzione su nicchie di mercato sempre più definite, come testimoniano l'alto grado di qualità ed innovazione dei loro prodotti.

Territorio vuol dire radici e identità culturale, specializzazione produttiva, saperi peculiari ed innovativi, coesione di fattori che compongono i cicli produttivi, capacità costante e conti-

⁵ Secondo il Rapporto OCSE 2014 "Le politiche per le PMI e l'imprenditorialità in Italia" il 99,9% delle imprese italiane è costituito da micro, piccole e medie imprese.

⁶ G. BECATTINI - E. RULLANI, *Sistema locale e mercato globale*, in *Prospettive degli studi di Politica industriale in Italia*, a cura di G. BECATTINI - S. VACCA, Franco Angeli, 1994.

nua di flessibilità e di elasticità in relazione alle esigenze della produzione e dei mercati.

Secondo la dimensione territoriale, per aree e distretti, sono così maturate esperienze contrattuali originali e innovative, di pari cogenza di quelle nazionali. Esperienze, dunque, non solo integrative dell'inquadramento contrattuale nazionale, ma sostanzialmente modificative e aperte a sperimentazioni e percorsi originali e articolati.

Ciò che non era possibile nella contrattazione nazionale della piccola e media impresa è divenuto possibile nella contrattazione territoriale, dove le singole piccole imprese che si riconoscono come parte di un sistema territoriale hanno accettato anche livelli di rappresentanza sociale che dal territorio si esprimevano e che perciò erano più vicini e idonei ad individuare i percorsi contrattuali e relazionali necessari alla soddisfazione delle attese dei lavoratori e alle delicate esigenze di vitalità e di crescita delle imprese.

Oggi, tuttavia, potrebbe non essere più sufficiente il legame territoriale localistico per competere nel mercato globale. I distretti, che hanno rappresentato la formula vincente per l'economia industriale del nostro paese per più di 40 anni, a partire dall'inizio degli anni 2000 hanno perduto capacità trainante.

Non è in discussione il c.d. "vantaggio di distretto" (permane, infatti, un "effetto distretto" positivo); il problema di oggi è che non appaiono più sufficienti come risorsa o leva per la competizione globale che è diversa da quella del passato.

4. Reti d'impresa e contrattazione decentrata

Le reti d'impresa superano, senza voler annullare, nel suo valore, la dimensione fondamentale della territorialità, della localizzazione e della specializzazione, i pilastri del distrettualismo.

Il contratto di rete, nuovo strumento giuridico introdotto dal legislatore nel 2009⁷, consente alle imprese aggregate forme di collaborazione organizzata che si protraggono nel tempo per raggiungere uno scopo comune.

Il concetto di aggregazione utile per comprendere il contratto di rete fa riferimento a realtà produttive nelle quali le aziende hanno tra loro rapporti di collaborazione o interdipendenza diversi ed ulteriori rispetto allo scambio delle prestazioni e dei beni. Dal punto di vista imprenditoriale, diversamente da altre forme di collaborazione, le reti di imprese si focalizzano sul perseguimento di uno scopo specifico, piuttosto che incentrare il rapporto tra le imprese partecipanti esclusivamente sulla condivisione di rendimenti.

⁷ Nata con l'art. 3, comma 4^{ter} ss., d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, così come convertito dalla l. 9 aprile 2009, n. 33, la disciplina sul contratto di rete è stata oggetto di successive modificazioni nel 2009, nel 2010 e nel 2012 fino a pervenire all'assetto attuale, che trova il proprio punto di riferimento nella l. 17 dicembre 2012, n. 221.

Grazie al contratto di rete più imprese perseguono uno scopo comune, consistente nell'accrescere la propria capacità innovativa e competitività sul mercato, obbligandosi, sulla base di un programma di rete, a collaborare all'esercizio delle proprie attività e a scambiarsi informazioni di natura industriale, commerciale, tecnica e tecnologica. Le reti dunque rappresentano un modello estremamente flessibile e leggero di cooperazione interaziendale che, coniugando la crescita dimensionale con l'autonomia delle singole parti, può contribuire a risolvere il deficit di competitività delle imprese italiane a livello globale, generato dalla frammentarietà del nostro tessuto produttivo. Mediante i meccanismi reticolari infatti le piccole e medio imprese italiane possono ambire al raggiungimento di migliori risultati economici, in termini di esportazioni, innovazioni e competitività e proprio a tali finalità di politica industriale si è ispirato il nostro legislatore nel definire la nuova regolazione del contratto di rete.

Si discute in dottrina se sia possibile regolare collettivamente i rapporti di lavoro del personale coinvolto in progetti della rete⁸.

L'organizzazione a rete richiede un superamento delle tradizionali competenze del lavoro (le mansioni), richie-

dendo competenze di tipo trasversale, meno legate alla divisione del lavoro di tipo fordista; le reti, infatti, postulano capacità di intervento e professionalità meno legate alla divisione settoriale del lavoro e in grado di riflettere forme produttive operanti in gruppi di lavoro liberi di modificare autonomamente la propria struttura e alimentati da scambi frequenti di competenze e di servizi con altre unità o imprese collegate.

Inoltre, il personale coinvolto in progetti della rete può essere destinatario di contratti collettivi anche molto diversi tra loro, ove le imprese della rete appartengano a settori merceologici diversi o applichino, oltre alla contrattazione di livello nazionale, accordi aziendali.

La diversità dei contratti collettivi applicabili può ingenerare complicazioni nella gestione del personale, quando i dipendenti delle diverse aziende debbano essere impiegati per progetti comuni, magari a lunga durata, e siano chiamati a svolgere compiti simili, in quanto la disuguaglianza nei trattamenti potrebbe ostacolare la collaborazione e l'unità di intenti.

Tali situazioni dovrebbero essere oggetto di un'analisi nelle singole fattispecie concrete, tenendo conto dei caratteri del progetto comune da realizzare e delle condizioni di lavoro per

⁸ Cfr., G. ZILIO GRANDI, *La contrattazione collettiva nella rete di imprese*, in *Contratto di rete e diritto del lavoro*, a cura di G. ZILIO GRANDI - M. BIASI, Cedam, 2014, pp. 178 ss.; I. ALVINO, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, Giuffrè, 2014, pp. 255 ss.; A. PERULLI, *Gruppi di imprese, reti di imprese e codatorialità: una prospettiva comparata*, in *Riv.giur.lav.*, 2013, I, pp. 83 ss.; T. TREU, *Trasformazioni delle imprese: reti di imprese e regolazione del lavoro*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2012, I, pp. 28 ss.

verificare se e come sia possibile superare differenze non giustificate nel trattamento dei dipendenti.

Il fenomeno delle aggregazioni tramite modelli reticolari potrebbe trovare il proprio corollario regolativo, sotto il profilo delle relazioni industriali, nella dinamica della contrattazione sovra-ziendale, di livello territoriale e/o di distretto industriale, che potrebbe comportare l'adozione di intese uniformi per aggregati di imprese accomunate dall'adesione a contratti di rete, anche in deroga alla disciplina contrattuale nazionale o legislativa.

Gli strumenti utili a conseguire questo tipo di accordi di rete potrebbero essere, da un lato, le negoziazioni trasversali tra rappresentanze datoriali e dei lavoratori riferite a dimensioni sovra-ziendali e, dall'altro lato, le negoziazioni seriali, volte a riprodurre nell'ambito della rete clausole contrattuali standard riguardanti problematiche ricorrenti e comuni a più imprese⁹.

Si può, in tale prospettiva, promuovere lo sviluppo di contratti collettivi di rete aventi ad oggetto, in particolare, i nessi tra progetti comuni di rete e loro ricadute in termini giuslavoristici con specifico riferimento a tematiche particolarmente sensibili, quali i tempi di lavoro, le prestazioni di lavoro *part time*, l'apprendistato, la somministrazione di lavoro e i contratti a tempo determinato.

Anche la concreta organizzazione del

lavoro all'interno della rete, e le forme di mobilità sociale e professionale che caratterizzano queste nuove forme di organizzazione della produzione potrebbero, a pieno titolo, rientrare fra le materie dei contratti collettivi di rete.

⁹ A. PERULLI, *Gruppi di imprese, reti di imprese e codatorialità: una prospettiva comparata*, cit., p. 96.

UNA PROPOSTA PER INVESTIRE SULLA PRIMA INFANZIA

TIZIANO VECCHIATO

Direttore Fondazione “Emanuela Zancan”, Padova

DEVIS GERON

Ricercatore Fondazione “Emanuela Zancan”, Padova

La povertà infantile: un fenomeno in aumento

La crisi economica negli ultimi anni ha colpito in misura particolarmente marcata le famiglie con bambini e ragazzi. Secondo i dati Eurostat, nel 2013 più di uno su quattro (il 27,9%) tra i bambini italiani fino a 6 anni si trovava a rischio di povertà o esclusione sociale, in aumento rispetto al 26,3% nell'anno pre-crisi 2007. L'Italia si colloca in posizione più arretrata rispetto alla media europea: nell'UE a 27 paesi la quota di bambini fino a 6 anni a rischio di povertà o esclusione sociale nel 2013 era infatti inferiore, pari al 25,6% (in aumento rispetto al 24,5% nel 2007).

L'Istat¹ stima che tra le famiglie con almeno un figlio minore (0-17enne) una su cinque era in condizione di “povertà relativa” nel 2013, contro una su otto tra tutte le famiglie italiane. La percentuale di famiglie con almeno un

figlio minore relativamente povere è aumentata di quasi 5 punti percentuali (dal 15,6% al 20,2%) nel triennio 2011-2013. Il rischio di povertà aumenta all'aumentare del numero di bambini e ragazzi. Particolarmente a rischio sono le famiglie con 3 o più figli minori: oltre una su tre (34,3%) era “relativamente povera” nel 2013.

L'incidenza della povertà assoluta segue *trend* analoghi. Tra le famiglie con almeno un figlio minore è raddoppiata nel triennio 2011-2013 – passando dal 6,1% al 12,2%. Il valore del 2013 (12,2%) è più che triplo rispetto al corrispondente valore nel 2007 (3,9%) e nettamente superiore al valore medio sul totale delle famiglie italiane (7,9%). Anche l'incidenza della povertà assoluta aumenta con il numero di minorenni in famiglia. In particolare, le famiglie con tre o più figli minori “assolutamente povere” sono passate da

¹ Istat (2014), *La povertà in Italia. Anno 2013*, www.istat.it.

circa una su dieci (10,9%) a circa una su cinque (21,3%). Il numero complessivo di minorenni in povertà assoluta è fortemente aumentato negli ultimi anni. Secondo l'Istat è raddoppiato tra il 2011 (723 mila bambini e ragazzi) e il 2013 (1 milione 434 mila). Circa un minore su sette (il 13,8% dei minori residenti) era quindi "assolutamente povero" nel 2013, in forte incremento rispetto al 7% (uno su quattordici) nel 2011.

L'importanza dei servizi per la prima infanzia

Numerose evidenze, a livello nazionale e internazionale, sottolineano come una appropriata diffusione di servizi socio-educativi di qualità per la prima infanzia costituisca una premessa decisiva per accumulare più "capitale umano" nei bambini, con ricadute positive per l'intera collettività. Una adeguata cura della prima infanzia (già nella fascia 0-2 anni) può determinare nei bambini esiti (cognitivi e non cognitivi) di medio-lungo termine. In particolare, già a 3 anni sono rilevabili svantaggi nello sviluppo cognitivo,

sociale ed emotivo dei bambini provenienti dalle famiglie più disagiate: in assenza di interventi adeguati il divario aumenta ulteriormente in età successive. Come ribadito anche dalle istituzioni europee², l'effetto positivo di adeguati servizi per la prima infanzia (in particolare, in età 0-2 anni) è superiore per i bambini provenienti da famiglie di basso livello socio-economico³. Un recente studio⁴ ha stimato che in media in tutti i paesi Ocse la povertà infantile complessiva (tra tutti i bambini con meno di 6 anni) si riduce di un quarto grazie ai servizi per l'infanzia, mentre considerando solamente i bambini beneficiari la povertà infantile viene più che dimezzata.

La frequenza dei servizi per i bambini di età 3-5 anni nel nostro Paese è in linea con i livelli europei: nel 2009/2010 erano iscritti nelle scuole d'infanzia 98 bambini ogni 100 di età 3-5 anni, considerando tutte le scuole (statali e non statali)⁵. Per quanto riguarda la fruizione di servizi per bambini fino a 3 anni, invece, l'Italia è ancora lontana dagli obiettivi europei e dai valori di altri paesi avanzati. Secondo l'Istat, nell'anno

² Commissione Europea (2011), *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, <http://ec.europa.eu>.

³ Del Boca, D. e Pasqua, S. (2010), *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, Fondazione Giovanni Agnelli Working Paper, 36.

⁴ Förster, M. e Verbist, G. (2012), *Money or Kindergarten? Distributive Effects of Cash Versus In-Kind Family Transfers for Young Children*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, 135, Oecd Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k92vxbgpmnt-en>.

⁵ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2013), *Nidi d'infanzia e scuola dell'infanzia*, <http://www.minori.it>.

scolastico 2012/2013, soltanto il 13,5% dei bambini con meno di 3 anni era in carico a servizi socio-educativi comunali, in buona parte (12,3%) presso asili nido comunali⁶. Considerando anche le strutture private, il tasso di copertura (quota di bambini che frequentano il nido sul totale dei bambini residenti) di nidi d'infanzia e servizi integrativi era stimabile attorno al 20% nel 2012⁷.

A ciò si aggiunge il fatto che – limitatamente agli asili nido comunali – negli ultimi anni, a fronte di un tendenziale aumento della spesa media per utente complessiva (a carico di comuni e famiglie), è costantemente aumentata la quota di compartecipazione al costo dei servizi da parte delle famiglie, dal 17,9% nell'anno 2008/2009 al 19,2% nell'anno 2012/2013⁸. Questa tendenza rischia di mettere le famiglie più povere in ulteriore difficoltà nell'accedere ai servizi per i figli di età 0-2 anni.

Una ridotta diffusione dei servizi di welfare (tra cui, in senso lato, ricadono anche gli interventi socio-educativi per la prima infanzia) implica, infine, anche minore occupazione. È lavoro di welfare mancato, proprio in un ambito – il settore dei servizi sociali e sanitari – che in generale ha visto aumentare

in Europa il numero di occupati anche durante la crisi, impiega in maggior parte donne e si caratterizza quindi per interessanti potenzialità occupazionali⁹.

Investire nei servizi per la prima infanzia

La frequenza di servizi socio-educativi nella prima infanzia, come visto, assume una particolare rilevanza, sia a livello “individuale” (per i bambini che accedono ai servizi e le loro famiglie) sia a livello “sociale” in virtù degli impatti a beneficio della collettività: maggiore “capitale umano”, ulteriori opportunità occupazionali – soprattutto per le donne – e potenziali di riduzione di povertà e disuguaglianze a partire dalla prima infanzia. È quindi nell'interesse pubblico investire in quantità e qualità dei servizi per la prima infanzia. Un ostacolo è rappresentato dai vincoli di finanza pubblica che negli ultimi anni, a causa delle dinamiche recessive della crisi, sono diventati sempre più stringenti. Nonostante le ristrettezze di bilancio, le risorse pubbliche necessarie potrebbero essere reperite tramite una opportuna revisione o riconversione degli attuali impieghi.

⁶ Istat (2014), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2012/2013*, www.istat.it. La voce “asili nido comunali” comprende sia l'utenza delle strutture comunali sia l'utenza di servizi privati con rette pagate dai comuni.

⁷ Istituto degli Innocenti (2013), *Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2012*, www.minori.it.

⁸ Istat (2014), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2012/2013*, www.istat.it.

⁹ Commissione Europea (2013), *3rd Biennial Report on Social Services of General Interest*, Brussel, European Commission.

In particolare, una possibile fonte di risorse da destinare al finanziamento di ulteriori servizi per la prima infanzia sono gli assegni familiari, che ammontano a oltre 6 miliardi e mezzo di euro in ciascun anno dal 2011 al 2013. Sono prestazioni finalizzate a sostenere le responsabilità genitoriali e i costi connessi¹⁰. Nell'ultimo decennio la spesa è andata tendenzialmente aumentando, con un incremento complessivo del 14% tra il 2004 e il 2013 (tab. 1). Classificando gli assegni familiari tra gli interventi di natura "assistenziale" (secondo i criteri della "Commissione Onofri"), la relativa spesa costituirebbe una quota rilevante della spesa pubblica totale per "assistenza" riclassificata (oltre 6,5 miliardi su 50 miliardi totali, ossia il 13%, nel 2012).

Si può delineare uno scenario di utilizzo alternativo di una quota delle risorse oggi destinate agli assegni familiari. L'idea è di trasformare una parte degli attuali trasferimenti per assegni in occupazione nei servizi per la prima infanzia, allargando l'offerta e la gamma dei servizi stessi.

Simulazione di scenario alternativo

A tal fine, vengono valutati scenari alternativi, a ciascuno dei quali corrisponde una diversa quantità di ulteriore spesa pubblica per asili nido (tab. 2)¹¹. Nel seguito dell'esposizione, si considera il raffronto tra lo scenario "attuale" e un *benchmark* costituito dallo scenario "simulato" (scenario n. 3) che prevede un aumento di spesa

Tab. 1. Risorse per assegni familiari, in milioni di euro, anni 2004-2013

Anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Risorse	5.843	5.476	5.413	6.318	6.676	6.573	6.314	6.508	6.567	6.661

Fonte: Inps, Istat e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Conti della Protezione sociale (in CoesioneSociale.Stat, <http://dati.coesione-sociale.it>)

¹⁰ Nell'ambito degli "assegni familiari", la principale prestazione (per quota di risorse impiegate) è l'assegno al nucleo familiare, un sostegno al reddito per famiglie di lavoratori dipendenti, lavoratori dipendenti agricoli, lavoratori domestici, lavoratori iscritti alla gestione separata, titolari di pensioni (a carico del fondo pensioni lavoratori dipendenti, fondi speciali ed Enpals), titolari di prestazioni previdenziali e lavoratori in altre situazioni di pagamento diretto. Il valore dell'assegno dipende dalla tipologia del nucleo familiare, dal numero dei componenti il nucleo, dal reddito familiare complessivo, dalla presenza di componenti "inabili". Oltre alle varie tipologie di assegno al nucleo familiare, l'Inps eroga i cosiddetti "assegni familiari" a beneficio di famiglie di coltivatori (o pensionati) che soddisfino determinati requisiti reddituali (www.inps.it).

¹¹ A partire dallo scenario attuale (scenario "numero 0") si considerano aumenti graduali di mezzo miliardo: 500 milioni (scenario n. 1), 1 miliardo (scenario n. 2), 1,5 miliardi (scenario n. 3), così via fino a 6,5 miliardi (scenario n. 13) corrispondenti al potenziale impiego della totalità delle risorse attualmente destinate ad assegni familiari.

Tab. 2. Scenari ipotizzati di aumento di spesa, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Spesa totale ipotizzata
Attuale (0)	0	1.502.185.364
1	500.000.000	2.002.185.364
2	1.000.000.000	2.502.185.364
3	1.500.000.000	3.002.185.364
4	2.000.000.000	3.502.185.364
5	2.500.000.000	4.002.185.364
6	3.000.000.000	4.502.185.364
7	3.500.000.000	5.002.185.364
8	4.000.000.000	5.502.185.364
9	4.500.000.000	6.002.185.364
10	5.000.000.000	6.502.185.364
11	5.500.000.000	7.002.185.364
12	6.000.000.000	7.502.185.364
13	6.500.000.000	8.002.185.364

98
-

per 1,5 miliardi (pari a oltre un quinto della spesa complessiva per assegni)¹². Il calcolo prende a riferimento i dati Istat sugli utenti di “asili nido comunali” (intendendo con questa espressione sia strutture comunali sia rette e contributi pagati dai comuni per utenti di asili nido privati) nell’anno 2010/2011. Erano 201.640 utenti, per una spesa impegnata complessiva (spesa pubblica e degli utenti) pari a 1,5 miliardi (1.502.185.364 euro)¹³, corrispondente

ad una spesa media per utente di quasi 7.450 euro. Si tratta di dati sostanzialmente rappresentativi della situazione di utenza e spesa negli asili nido italiani negli ultimi anni, essendo variati in misura marginale nel 2011/2012 (201.565 utenti, a fronte di una spesa impegnata totale di 1.534.369.522 euro)¹⁴ e ancora nel 2012/2013 (198.705 utenti, a fronte di una spesa impegnata totale di 1.559.404.589 euro)¹⁵. Elaborando i dati dei certificati consuntivi di finan-

¹² È una percentuale di poco superiore alla quota (un sesto) di popolazione italiana di età inferiore ai 3 anni sulla popolazione minorenni complessiva (www.demo.istat.it).

¹³ Istat (2012), “L’offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia”.

¹⁴ Istat (2013), “L’offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia”.

¹⁵ Istat (2014), “L’offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia”.

za locale resi disponibili dal Ministero dell'Interno¹⁶, si può stimare che nel 2011, negli asili nido delle maggiori città italiane (con più di 100 mila abitanti), vi fossero in media 4,8 bambini frequentanti per addetto (educatore o altro personale)¹⁷. Nella simulazione, si adottano due ipotesi: *a*) il rapporto bambini/addetto stimato per i nidi delle città con più di 100 mila abitanti viene applicato a tutti gli asili nido comunali; *b*) la spesa per gli asili nido è assunta variare in proporzione al numero di addetti (in accordo con la natura *labour intensive* dei servizi so-

cio-educativi per la prima infanzia). Sulla base di queste premesse, si possono stimare: circa 42 mila addetti come valore di riferimento per gli occupati totali negli asili nido comunali; una spesa complessiva pari a circa 1,5 miliardi, cui corrisponderebbe una spesa media per addetto di quasi 35.800 euro. Date le ipotesi adottate, aumentando la spesa per asili nido di 1,5 miliardi – cioè raddoppiando l'ammontare di spesa attuale, si otterrebbe *ceteris paribus* un incremento di circa 42 mila occupati, quindi un raddoppio degli addetti totali a 84 mila unità (tab. 3).

Tab. 3. Stime aumento di spesa e addetti, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Aumento ipotetico degli addetti	Totale ipotetico degli addetti
Attuale	0	0	42.008
1	500.000.000	+13.982	55.991
2	1.000.000.000	+27.965	69.973
3	1.500.000.000	+41.947	83.956
4	2.000.000.000	+55.930	97.938
5	2.500.000.000	+69.912	111.920
6	3.000.000.000	+83.894	125.903
7	3.500.000.000	+97.877	139.885
8	4.000.000.000	+111.859	153.868
9	4.500.000.000	+125.842	167.850
10	5.000.000.000	+139.824	181.832
11	5.500.000.000	+153.806	195.815
12	6.000.000.000	+167.789	209.797
13	6.500.000.000	+181.771	223.780

¹⁶ Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (www.finanzalocale.interno.it).

¹⁷ Bezze M., Canali C., Geron D., Vecchiato T. (2013), *Servizi per l'infanzia: risorse e professionalità*, Quaderno TFIEY "Investire nell'infanzia è coltivare la vita" n. 2, Compagnia di San Paolo e Fondazione Zancan, www.compagnia.torino.it e www.fondazionezancan.it.

Pur ricorrendo ad alcune approssimazioni a fini di calcolo, le simulazioni presentate forniscono spunti utili per considerare la maggiore occupazione di welfare, resa possibile da una parziale trasformazione di trasferimenti pubblici in servizi (erogati da strutture pubbliche o private convenzionate) per bambini di età 0-2 anni. Analogamente, si può stimare il conseguente incremento del tasso di copertura dei servizi. Date le ipotesi adottate, il numero di bambini serviti aumenterebbe in modo coerente con gli addetti. A fronte dell'ipotizzato aumento di spesa di 1,5 miliardi (scenario n. 3), il

numero di bambini in asili nido pubblici potrebbe aumentare di oltre 200 mila unità, portando il numero totale di bambini serviti a oltre 400 mila e il tasso di copertura al 24%, valori circa doppi rispetto a quelli attuali (tab. 4). Considerando *a*) un costo medio/ora bambino pari a 4,5 euro, *b*) un costo del personale che incide per il 72,9% sulle spese complessive¹⁸ e *c*) una frequenza media tra tempo parziale (6-7 ore) e tempo pieno (8-9 ore), si può stimare mediamente un costo annuo per bambino di quasi 7.500 euro (in linea con la spesa media per utente calcolata dall'Istat nell'anno 2010/2011 – qua-

Tab. 4. Stime aumento di spesa e bambini serviti, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Aumento ipotetico bambini serviti	Totale ipotetico bambini serviti	Bambini serviti su 0-2 residenti (a)
Attuale (0)	0	0	201.640	12%
1	500.000.000	+67.116	268.756	16%
2	1.000.000.000	+134.231	335.871	20%
3	1.500.000.000	+201.347	402.987	24%
4	2.000.000.000	+268.462	470.102	28%
5	2.500.000.000	+335.578	537.218	32%
6	3.000.000.000	+402.693	604.333	36%
7	3.500.000.000	+469.809	671.449	40%
8	4.000.000.000	+536.924	738.564	44%
9	4.500.000.000	+604.040	805.680	48%
10	5.000.000.000	+671.156	872.796	52%
11	5.500.000.000	+738.271	939.911	56%
12	6.000.000.000	+805.387	1.007.027	60%
13	6.500.000.000	+872.502	1.074.142	64%

(a) I valori percentuali sono approssimati all'unità

¹⁸ Istituto degli Innocenti (2012), *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011*, www.politichefamiglia.it. I dati si riferiscono a valori medi sul totale delle strutture monitorate (private e pubbliche).

si 7.450 euro). Se ne ricava un valore medio di costo annuo del personale per bambino pari a 5.462 euro, che consente di stimare l'aumento dei costi per il personale in corrispondenza degli aumenti di spesa nei vari scenari (tab. 5). In particolare, su una spesa ulteriore di 1,5 miliardi, il maggior costo per il personale ammonterebbe a circa 1,1 miliardi.

Considerando i valori di costo per il personale come "costo del lavoro" (os-

sia costo lordo totale per l'ente datore di lavoro), si può stimare¹⁹ il collegato valore del prelievo fiscale (imposte sui redditi e contributi sociali) corrispondente a ciascun ipotetico aumento di spesa per asili nido (tab. 6). In particolare, ad una maggiore spesa per 1,5 miliardi corrisponderebbe un maggiore gettito da imposte e contributi sociali di oltre 500 milioni rispetto alla scenario di partenza, che potrebbe essere idealmente reinvestito a beneficio dei

Tab. 5. Stime aumento di spesa e costi per il personale, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Aumento ipotetico costi per il personale	Totale ipotetico costi per il personale
Attuale (0)	0	0	1.101.364.233
1	500.000.000	+366.587.327	1.467.951.560
2	1.000.000.000	+733.174.653	1.834.538.887
3	1.500.000.000	+1.099.761.980	2.201.126.213
4	2.000.000.000	+1.466.349.306	2.567.713.540
5	2.500.000.000	+1.832.936.633	2.934.300.866
6	3.000.000.000	+2.199.523.960	3.300.888.193
7	3.500.000.000	+2.566.111.286	3.667.475.520
8	4.000.000.000	+2.932.698.613	4.034.062.846
9	4.500.000.000	+3.299.285.939	4.400.650.173
10	5.000.000.000	+3.665.873.266	4.767.237.499
11	5.500.000.000	+4.032.460.593	5.133.824.826
12	6.000.000.000	+4.399.047.919	5.500.412.153
13	6.500.000.000	+4.765.635.246	5.866.999.479

¹⁹ Viene preso a riferimento il peso delle componenti del "costo del lavoro" per un lavoratore dipendente tipo in ambito sociale. Fonte: Istat (2013), *Il carico fiscale e contributivo sul lavoro e sulle famiglie. Anno 2010*, www.istat.it.

servizi per l'infanzia.

Che fare e con quali potenzialità

Un aumento della spesa per asili nido costituirebbe dunque un investimento "a rendimento sociale", con molteplici ricadute positive. Ma in che modo si potrebbero concretamente attuare queste ipotesi, in particolare "garantendo" le famiglie direttamente interessate da una eventuale riforma degli assegni familiari? Ai genitori beneficiari degli assegni potrebbe ad esempio essere garantito il diritto, considerando la quota di assegni riconvertita in lavoro di welfare come un "fondo prima infanzia" basato su un azionariato diffuso (i genitori stessi) a cui possono eventualmente aggiungersi altri sog-

getti interessati ad investire nello sviluppo di questi servizi. È prevedibile una diminuzione dei costi di accesso per le famiglie "azioniste" del fondo, che potrebbe anche essere disegnata in modo da avvantaggiare maggiormente le famiglie più povere. Nel caso il bambino non potesse frequentare il nido (per determinate ragioni), un beneficio equivalente sarebbe garantito per l'accesso ad altri servizi locali. Le famiglie non aderenti al fondo contribuirebbero al costo dei servizi nella medesima misura delle famiglie che non beneficiano degli assegni familiari.

La simulazione suggerisce come si possa adottare uno scenario di welfare alternativo a quello recessivo attuale, in grado di rigenerare le risorse invece di

Tab. 6. Stime aumento di spesa e gettito da imposte e contributi, asili nido comunali e sovvenzionati dai comuni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Aumento ipotetico gettito (imposte e contributi)	Totale ipotetico gettito (imposte e contributi)
Attuale (0)	0	0	504.424.819
1	500.000.000	+167.896.996	672.321.814
2	1.000.000.000	+335.793.991	840.218.810
3	1.500.000.000	+503.690.987	1.008.115.806
4	2.000.000.000	+671.587.982	1.176.012.801
5	2.500.000.000	+839.484.978	1.343.909.797
6	3.000.000.000	+1.007.381.974	1.511.806.792
7	3.500.000.000	+1.175.278.969	1.679.703.788
8	4.000.000.000	+1.343.175.965	1.847.600.784
9	4.500.000.000	+1.511.072.960	2.015.497.779
10	5.000.000.000	+1.678.969.956	2.183.394.775
11	5.500.000.000	+1.846.866.951	2.351.291.770
12	6.000.000.000	+2.014.763.947	2.519.188.766
13	6.500.000.000	+2.182.660.943	2.687.085.761

limitarsi a consumarle. È una proposta “a risorse invariate”, possibile anche in tempi di crisi, utile per aiutare a uscirne, tramite una rinnovata capacità di sviluppo sociale. Il problema a monte è infatti il percorso discendente ed entropico di un modello di welfare che sempre più spesso è degenerativo, consuma più del necessario, non riduce le disuguaglianze, non rende oltre quello che riceve. Prima che sia troppo tardi è necessario un cambio di passo, anzi di paradigma per rimettere a investimento quello che oggi è costo e perdita. L'esempio proposto va in questa direzione e prefigura potenziali da implementare con soluzioni di welfare generativo²⁰.

²⁰ Fondazione Emanuela Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto*

²⁰¹². Bologna, Il Mulino; Bezze, M. e Vecchiato, T. (2012), *La lotta alla povertà con un welfare generativo*, Studi Zancan, 6, pp. 11-30; Fondazione Emanuela Zancan (2013), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Bologna, Il Mulino.

MARX È VIVO E LOTTA INSIEME A NOI ?

FILARETE

Perseguitato in vita, ostracizzato dalla sua patria, condannato alla miseria, resa più disperata dai ricorrenti lutti familiari, Karl Heinrich Marx (1818-1883) risulta essere il filosofo più osannato e più maledetto della storia. Egli ha commesso l'azzardo di costringere la filosofia a mettere i piedi per terra, tirandola fuori dalle nebbie iperuranie. Ha anche commesso lo sgarro filosofico di abbandonare le categorie dello Stato etico hegeliano, per capovolgerle nella ribellione rivoluzionaria delle masse operaie, ridotte alla fame dal capitalismo e ad appendici delle macchine dalla innovazione tecnologica.

Marx è diventato la bandiera politica della lotta del proletariato contro la classe borghese e delle rivoluzioni politiche del '900, che hanno nel suo nome coinvolto, direttamente o indirettamente, quasi metà della popolazione mondiale. Ma da oltre un trentennio, e la caduta del muro di Berlino ne è sembrata la rappresentazione plastica, Marx sembra scaduto

nella considerazione mondiale ed è stato mandato in soffitta. Questa operazione fu già tentata da alcuni suoi stessi seguaci, soprattutto da Eduard Bernstein (1850-1932), che preferirono il riformismo sociale ed il progressivismo del metodo democratico alla fiammata rivoluzionaria comunista ed alla dittatura del proletariato. Marx sembra oggi il relitto di una storia politica lontana, tanto grande quanto tragica, e comunque conclusa, anche se qualche popolo, sotto l'ala protettrice dell'immensa Cina, vi si attarda. Un altro grande e discusso economista, J. Maynard Keynes (1883-1946), ha avuto ed ha alterne vicende di adozione o ripulsa politica, ma non ha scatenato passioni così opposte e furibonde. E Platone (428-348 a.C.), che tentò un ardito progetto politico con Dionisio di Siracusa, finì venduto come schiavo. Ma, neppure egli ha smosso le masse e nessuno ha mai pensato di farne una bandiera, spaccando il mondo tra i pro e i contro.

Marx è riuscito a gettare pesante-

mente la filosofia e se stesso nella contesa politica, utilizzando di Hegel (1770-1831) le antitetiche categorie della dialettica, ma soprattutto sfruttando la ghiotta occasione del 1848, che sconvolgeva l'intera Europa con focolai insurrezionali. Era il terreno di coltura adatto per il suo "Manifesto del Partito Comunista" e per suonare la tromba del giudizio universale contro la società capitalistica e borghese: "Uno spettro s'aggira per l'Europa, lo spettro del comunismo...La storia di ogni società è storia di lotte di classe. ..lotta che ogni volta è finita o con la trasformazione rivoluzionaria di tutta la società o con la comune rovina delle classi in lotta".

I Comunisti duri e puri hanno accusato Bernstein di 'opportunismo', di una sorta di rammollimento borghese; ma sta di fatto che la storia gli ha dato ampiamente ragione. Le socialdemocrazie hanno contribuito all'elevazione sociale ed economica della classe operaia, fino al suo assorbimento nella classe media, realizzando una distribuzione delle ricchezze che somiglia molto alle richieste di Marx, mentre i comunismi duri e puri hanno generato catastrofi e tragedie, oltre che diffusa povertà.

E come auspicava Marx, nelle socialdemocrazie il processo produttivo da luogo dello sfruttamento è diventato luogo della partecipazione, pur gerarchica di funzionalità e non di dominio, del tutto egualitaria sul piano della cittadinanza e dell'edificazione del comune benessere della nazione. In Svezia la pressione fiscale effettiva sfiora pa-

cificamente il 55%. Le tasse servono a produrre i servizi ed il complessivo sistema di 'welfare state'. Il sistema funziona e ciò dimostra che il problema non è il livello alto della tassazione, quanto il suo risultato. Se non v'è perdita di sistema con spreco o corruzione, se vanno a reale vantaggio dei cittadini, le tasse non sono maledette e non impoveriscono la nazione. In Svezia il welfare comprende assistenza sanitaria universale, diritto gratuito all'istruzione, sistema previdenziale, indennità di disoccupazione, pensionamenti anticipati, progressività delle imposte rispetto ai redditi, politiche del lavoro per l'incremento della mobilità, facilità d'impresa, condivisione dei rischi, partnership tra datori di lavoro, sindacati e governo. La Danimarca e la Finlandia, al 50% di tassazione, sono sulla stessa strada.

Simili sistemi producono una società in cui oltre la metà dei redditi dei cittadini va a costituire una sorta di comunismo liberale, che serve a mettere in comune beni fondamentali per il godimento di tutti i cittadini, garantiti dalla comunità per lo svolgimento di un buon livello di vita. I beni essenziali sono comuni a disposizione di tutti: ospedali, scuole, asili nido, previdenza ed assicurazione, trasporti, occupazione universale, facilitazione nelle decisioni per la propria vita, come studio, impresa, famiglia, e per chi resta indietro agevolazioni per vivere una vita dignitosa. Queste opportunità non esistevano per gli operai di Marx e non sono il frutto del suo empito rivoluzionario, e tuttavia sono l'approdo della

sua utopia per cui egli lottava ed invitava alla lotta.

Egli è come ancora vivo tra noi, perché il suo progetto del comune benessere attraverso la messa in comune dei mezzi di produzione dei beni essenziali si realizza in misura notevole. Attraverso la partecipazione fiscale al bene comune si è costituita una sorta di società senza classi, come sognava Marx, una universale classe media ed una immensa e liberale 'collettivizzazione', non per mezzo dell'espropriazione ma della cooperazione. Parte degli strumenti della produzione sociale del reddito è affidata allo Stato, perché si realizzi il principio della giustizia distributiva: da ognuno secondo le capacità, ad ognuno secondo i bisogni. Ciò è reso possibile da un sano sistema fiscale, senza evasione o elusione o occulti capitali criminali, e dall'impegno collettivo ad assicurare, con un ottimo uso delle risorse fiscali l'efficienza e la qualità del sistema di welfare, che rende tutti uguali di fronte alle grandi scelte ed evenienze esistenziali. I redditi individuali residui restano nella disponibilità dei singoli per le scelte di vita, mentre i capitali per nuove imprese vengono agevolati dalla condivisione dei rischi tra datori di lavoro, sindacati e governo.

E ciò, se non è molto marxista, è molto marxiano. Ma Marx esprimeva nient'altro che l'antica aspirazione, anche religiosa, e non solo di popoli primitivi, alla condivisione ed alla solidarietà sociale in una comunità di pari. Ed è quanto, realizzato nelle società del Nord Europa, diventa una

prospettiva per tutti i popoli. La tecnica collaborerà realizzando la risorsa energetica universale, perché non più fossile costosa e ad esaurimento, ma rinnovabile con il sole e con il vento. Questa redenzione economica della pari dignità di tutti i popoli e di tutti i cittadini già si adombra nella possibilità per tutti di partecipare al villaggio dell'informazione e della comunicazione planetaria, che è l'elemento costitutivo della massima uguaglianza sociale. La partecipazione di tutti all'informazione porta di conseguenza alla cittadinanza attiva, consapevole ed autonoma, mentre mancava agli operai analfabeti di Marx perfino la cognizione dei propri diritti e perciò facilmente resi servi della gleba industriale.

La rete universale di 'www' può raggiungere ogni persona e non potrà essere intrappolata da un potere dispotico, non potrà esservi una 'Pravda' universale che confezioni dall'alto la verità e la conoscenza, oramai sgorganti da miliardi di rivoli indipendenti. L'informazione diventerà l'arma vincente del futuro di un'umanità libera, di cittadini ugualmente in grado di tutelare la loro dignità.

Ed in economia, paradossalmente, è lo stesso capitalismo che approda al riconoscimento di una diversa 'legge bronzea dei salari', che è opposta a quella antica. La predicazione di Marx contro i salari della fame e della pura sopravvivenza oggi si capovolge nella constatazione che per la stessa industria è vitale sostenere i salari per alimentare la domanda nel mercato globale ed

assorbire la produzione. Il capitale ci arriva non per riconoscimento di giustizia, ma di convenienza, argomento per esso decisivo. Marx aveva intuito che quanto più gli oggetti prodotti erano nobili tanto più umiliavano chi li aveva fabbricati, impossibilitato ad acquistarli. Oggi v'è il pareggio: si è compreso che chi costruisce dev'essere anche in grado di comprare, altrimenti il gioco muore. Per altra strada Marx vince. Le analisi marxiane fermentano ancora scuotendo i sistemi economici? Era sufficiente capire quanto fosse saggio non l'opportunismo, ma l'intelligente sfruttamento delle regole democratiche. Ma non di rado il fascino dell'eroismo, anche velleitario, della rivoluzione eccita gli animi ed anche le masse. Vincenzo Cuoco, nel saggio storico sulla rivoluzione fallita del Napoletano del 1799, aveva già osservato che 'la malia di voler tutto riformare porta seco la controrivoluzione' (XVIII). Anche Ferdinand Lassalle (1825-1864) aveva lucidamente osservato che se v'era una sorta di naturale 'legge bronzea dei salari', pure lo Stato moderno poteva essere "la grande associazione delle classi più povere" che prendevano nelle loro mani, con lo strumento della socialdemocrazia, la leva del riscatto e della giustizia sociale, utilizzando il voto democratico.

BILANCIO DI UN ANNO, CON LO SGUARDO AL FUTURO

MICHELE GIAMMARRONI

Segretario generale associazione AReS

Scrivere un resoconto ed un bilancio delle attività associative dell'anno appena trascorso non è un'impresa semplice per chi si è trovato ad organizzarle ed immaginarle fin dal primo giorno, ed a maggior ragione non lo è per me, che mi trovo a festeggiare la prima annualità completa come Segretario.

A ben guardare, il punto di origine delle attività 2014 di AReS va ricercato nell'autunno dell'anno precedente. Fra ottobre e dicembre 2013, infatti, si sono affrontati molti dei temi che in seguito si sono rivelati centrali per il Paese in seguito.

Il numero 11 di questa rivista è andato in stampa mentre Epifani era ancora Segretario del Partito Democratico, e presentava (anche attraverso un'intervista al traghettatore) il grande tema del "Partito che verrà", che ha poi contraddistinto la polemica interna al PD per tutto l'anno e sembra destinato a proseguire, seppur con toni meno accesi, anche nel 2015.

Oltre le tematiche "di partito" altri fili

tornano ad incrociarsi a distanza di un anno; la vicenda Mafia Capitale e la crescita del consenso di Salvini con i suoi toni fortemente xenofobi trovano un parallelo negli interventi dell'allora Ministro Cecile Kyenge e nei tre articoli dedicati al degrado, incentrati su Lazio, Sicilia e Campania.

Il punto di approfondimento più alto, non solo a mio giudizio, è stato raggiunto poco dopo, con il ciclo di tre convegni che ha concluso l'annata 2013. Il numero 12 di Res, uscito a febbraio, ha cercato di riassumere i contenuti espressi da questi tre incontri, ed a distanza di nove mesi rimane forse l'uscita più interessante ed utile per la mole di dati che i vari interlocutori hanno saputo portare all'attenzione durante il dibattito.

Il lungo lavoro di ascolto dei file audio, di montaggio dei video, di trascrizione ed edizione ha permesso al nostro staff di entrare in un contatto profondo con le riflessioni di autori dal grande calibro internazionale, da Claudio De Vincenti a Mauro Nori e Federico

Spandonaro, fino a Lucio Lamberti ed a Tiziano Treu.

Dopo questi ottimi risultati il rischio che si profilava all'orizzonte, espressamente o meno, era che il ragionamento attorno alla sostenibilità del nostro sistema di welfare, a partire dal quadro globale fino ad arrivare ai meccanismi interni della finanza pubblica, sviluppato in mesi di lavoro, cadesse nel dimenticatoio e non desse alcun frutto tangibile.

Anche per questo motivo si è fatta sempre più forte la necessità di poter contare su un comitato redazionale stabile, di alto profilo, che mantenesse focalizzati i vari temi e che potesse proporre autonomamente nuove strade per l'approfondimento.

Con questo nuovo gruppo di esperti (volontari, che mettono a disposizione il loro tempo per il bene degli iscritti e senza percepire alcun rimborso) è stato possibile raccogliere il filo rosso che rischiava di cadere a terra dopo la bella stagione convegnistica 2013 ed utilizzare quello che sembrava un punto di arrivo come trampolino per nuove iniziative.

Il tema della crescita, contrapposta al rigore caratteristico degli ultimi anni di crisi, ha iniziato a prendere corpo nelle riflessioni sul sito associativo, negli incontri di redazione ed ha portato a spunti interessanti anche nei gruppi locali.

Lo storico risultato delle Elezioni Europee ha portato nuova linfa e nuovi temi, ed ancora una volta il clima è mutato, con l'avvento di una nuova sensazione di ripartenza sull'onda di una situazio-

ne politica più salda rispetto al passato.

Era dunque tempo per una nuova semina d'idee e la Toscana si è rivelata in questo senso un terreno fertile, sul quale ha attecchito il primo progetto AReS dedicato alla formazione dei giovani laureati.

A ridosso dell'estate si è tenuto a Siena il primo corso AReS di Economia Politica, che ha visto protagonisti venti ragazzi neolaureati a confronto con imprenditori, studiosi e figure istituzionali del territorio.

Un progetto ambizioso, realizzato con il contributo insostituibile dei docenti che hanno accettato di tenere le proprie lezioni gratuitamente, che ha creato un nuovo nucleo territoriale coeso, giovane, con idee ed aspirazioni proprie.

Nello spirito della nostra associazione, il corso non si è limitato ad una somma di incontri frontali. Grande impegno è stato dedicato all'individuazione di tre aziende locali che facessero da partner all'evento, affinché il momento formativo diventasse un ponte verso il mondo del lavoro.

Quest'ultimo salto, difficilissimo per chi appartiene alla generazione del precariato perenne, è stato al centro del progetto fin dall'inizio, anche attraverso la collaborazione con un coach professionista, specializzato nella consulenza alle aziende, che ha offerto una lezione ed una seduta personalizzata ad ogni iscritto. Tutto questo con l'intento esplicito di preparare i ragazzi al colloquio aziendale ed aiutarli a fare dei passi verso una migliore presenta-

zione di se e delle proprie capacità. In parallelo usciva il numero 13 di Res, dedicato in gran parte al Lavoro, alla sua perdita e fragilità, fino ad arrivare al tema delle pensioni, del loro costo e della loro sostenibilità.

E con questa riflessione si è chiuso idealmente un lungo ragionamento, che nel numero precedente aveva visto la sanità e l'invecchiamento della popolazione come fulcro della riflessione.

Il settore convegnistico si è concentrato su di un singolo grande evento appena prima della pausa estiva; il 2 luglio AReS e Rina Group, Centro Sviluppo Materiali e Camera di Commercio di Roma hanno presentato "Crescere per Eccellere", nella splendida cornice del Tempio di Adriano.

L'incontro ha sintetizzato la volontà, da più parti riconosciuta, di un rilancio per il nostro Paese, ed ha cercato di tracciare una serie di panorami di medio termine per la realizzazione di questa aspettativa.

Innovazione, sviluppo, ricerca ed internazionalizzazione dell'economia sono state le pietre angolari di questo ragionamento, per quella che il nostro Presidente ha definito "ripartenza in tre mosse" nel suo intervento conclusivo.

Ancora una volta il numero dedicato della rivista è stata un'occasione per approfondire i temi e rendere comprensibili i numeri che stanno dietro agli interventi convegnistici, ed è un degno supporto a quello di febbraio nello studio della situazione di un'Italia che lancia segnali di ripresa all'interno della stagnazione generale.

L'anno editoriale si conclude con il quarto numero del 2014, in concomitanza con il convegno sul Jobs Act alla Sala delle Colonne. Anche questo un evento non banale, pensato non semplicemente per invogliare una riflessione superficiale su un atto di governo al centro di grandi polemiche, ma dedicato alla proposta, al desiderio di partecipazione.

L'incontro fra i membri della Commissione Lavoro ed i rappresentanti dei capi del personale di alcune grandi aziende è infatti ben più che simbolico, perché inaugura un percorso di confronto che dovrà rimanere attivo fino alla firma dei decreti attuativi.

Dal primo all'ultimo giorno si è dunque trattato di un anno particolare, di grande crescita, il cui bilancio non può che essere positivo sia per la quantità che per la qualità delle iniziative prodotte.

Il nuovo comitato di redazione ha dato unità di vedute ed ha garantito una continuità di rendimento che non erano state possibili in precedenza, mentre sui territori ogni gruppo ha prodotto risultati secondo le proprie priorità. Oltre ai risultati brillanti del gruppo toscano, che da poche settimane ha una sede propria in cui riunirsi, restano attivi il polo milanese e comasco, incentrati sull'incontro con gli autori di saggi e riflessioni, e quello veneto dove i convegni sul futuro della regione si affiancano al progetto sempre più concreto di un corso di formazione esteso sul modello senese.

Tre sedi regionali, una rivista ristrutturata, un sito internet in cantiere ed

ormai quasi compiuto, completano un quadro di crescita che impone di essere speranzosi per l'immediato futuro.

Tuttavia non è tempo di riposarsi sugli allori; come avvenuto l'anno passato, anche in questo 2014 è necessario utilizzare l'abbrivio appena conquistato come trampolino per le nuove attività. Nel momento in cui questo numero viene stampato, il prossimo è già in bozza, e l'assemblea dei soci sta per essere convocata per deliberare sulle linee guida per il 2015.

La parola d'ordine rimane Ripresa, con l'accento sempre più puntato sulle iniziative pratiche che AReS può compiere per rendere concreto il rilancio di cui tanto si sospira e si parla, perché (citando Ibsen) "Un migliaio di parole non lasciano un'impressione tanto profonda quanto una sola azione".

RES

POLITICA SOCIETÀ CULTURA

ISCRIVITI AD AREs

Potrai contribuire alle attività, sarai invitato agli eventi nazionali e locali, potrai incontrare gli altri associati e riceverai in forma gratuita la nostra Newsletter e la rivista associativa RES!

È possibile pagare la quota annuale:

- 1.** Direttamente sul C/C dell'Associazione per il Riformismo e la Solidarietà presso Banca Etica, filiale di Roma, via Parigi 17, usando il seguente codice **IBAN:**
IT860 05018 03200 00000128868

Per evitare ogni genere di difficoltà è sempre preferibile conservare la ricevuta del pagamento ed allegarla ad una e-mail all'indirizzo **info@associazioneares.it**

- 2.** Compilando il modulo digitale d'iscrizione nell'apposita sezione della pagina web di AREs:
www.associazioneares.it/wordpress/adesioni/
- 3.** Con **bollettino postale n. 7568508** intestato ad AREs, Associazione per il riformismo e la solidarietà, indicando anche la propria E-mail ed un numero di telefono per i contatti futuri.
- 4.** **Di persona**, compilando la richiesta cartacea e pagando la quota nelle mani di un responsabile.

È possibile scegliere di iscriversi ad **AREs** come:

- **Socio Under/Over** (è necessario avere meno di 35 o più di 70 anni, oppure essere regolarmente iscritto ad una università) con versamento a partire da 10 e fino a 50 euro
- **Socio Ordinario**, con versamento a partire da 50 e fino a 200 euro
- **Socio Sostenitore**, con versamento maggiore di 200 euro



ENERGIA ELETTRICA PULITA
E SERVIZI DI EFFICIENZA
ENERGETICA PER LE AZIENDE

Oggi puoi risparmiare e rispettare l'ambiente.

Con la fornitura di energia elettrica da **fonti rinnovabili** e i servizi di **efficienza energetica**, Cleanpower è la risposta a chi vuole realizzare, oggi, l'azienda del futuro: più sostenibile e più efficiente.

**CONTATTACI PER CONOSCERE I NOSTRI SERVIZI
E RICHIEDERE UN'OFFERTA**

800 089 464
www.cleanpowerenergia.it



