

## INDICE

### IL PIANO DEL LAVORO

<i>Mimmo Carrieri</i> <i>Presentazione. Piani e progetti per il rilancio del ruolo dei sindacati</i>	7
Un progetto per stimolare le migliori energie sociali <i>Intervista a Susanna Camusso</i> <i>a cura di Mimmo Carrieri</i>	13
<i>CONTRIBUTI</i>	
<i>Gaetano Sateriale, Riccardo Sanna, Riccardo Zelinotti</i> Un'agenda per la crescita economica e civile del paese, la modernizzazione e la creazione di buona occupazione	33
<i>Silvano Andriani</i> Un Nuovo Piano del Lavoro per un nuovo modello di sviluppo. In Europa e in Italia	51
<i>Laura Pennacchi</i> Beni pubblici e beni comuni: il ruolo dello Stato	65
<i>Adolfo Pepe</i> Il passato e il futuro	83
<i>Marcello Minenna</i> Le radici della crisi e le possibili soluzioni	103
<i>Roberto Romano, Stefano Lucarelli</i> L'innovazione come chiave per lo sviluppo e la competitività	125
<i>Andrea Ciarini</i> Lavoro e attivazione in Europa. Investimento sociale o creazione diretta di nuova occupazione?	143
<i>Giuseppe Travaglini</i> Il rallentamento della produttività del lavoro in Italia: cause e soluzioni	163

*Francesca della Ratta-Rinaldi, Patrizio Di Nicola,  
Ludovica Ioppolo, Simona Rosati*  
Storie di ordinario precariato 179

DISCUSSIONE

*Guglielmo Epifani*  
Il Piano del Lavoro ieri e oggi 199

*Sebastiano Fadda*  
Per un Nuovo Piano del Lavoro. Un commento 203

*Carlo Dell'Aringa*  
Uno «schema del lavoro»: un utile riferimento 213

*Giorgio Benvenuto*  
Una riflessione positiva: maggiore attenzione  
al fisco e alla contrattazione 223

*Leonello Tronti*  
Un nuovo modo di lavorare.  
Stabilità occupazionale, partecipazione e crescita 237

*Massimiliano Mazzanti, Paolo Pini*  
Questioni aperte nella proposta della Cgil 257

DOCUMENTAZIONE

CGIL  
Per un Nuovo Piano del Lavoro 307

*Paolo Borioni*  
Una concisa antologia su come rimettere il salario, il lavoro  
e l'iniziativa pubblica al centro della società europea 331

## IL PIANO DEL LAVORO



*Presentazione.***Piani e progetti per il rilancio del ruolo dei sindacati***Mimmo Carrieri\**

Questo numero della rivista è interamente dedicato a una discussione sul Piano del Lavoro della Cgil: annunciato e dibattuto in tante sedi interne nei mesi scorsi, viene ufficialmente presentato nella Conferenza di programma di quest'organizzazione nel gennaio 2013. Perché si tratta – al di là delle valutazioni di merito, che troverete in buona parte nelle pagine seguenti – di un evento comunque importante e che merita una riflessione a più voci e con più approcci?

Riteniamo che ci sia bisogno in un frangente critico per le economie dei paesi avanzati, in modo peculiare per quella italiana, oltre che di potere calante per il lavoro organizzato<sup>1</sup>, di un salto nella qualità dell'elaborazione e della proposta dei movimenti sindacali. I sindacati del mondo più sviluppato attraversano un ciclo discendente, che non riescono a invertire da più di due decenni: non solo meno iscritti (quasi dappertutto), ma l'erosione degli istituti contrattuali tradizionali, in tante realtà l'irruzione del decentramento aziendale più sregolato, una decrescente influenza nella sfera politica.

Queste tendenze sono presenti – anche se in modo attutito – pure nella realtà italiana, dove i sindacati hanno dato prova di una tenuta organizzativa davvero impressionante: sono tra i pochi a vantare, oltre che un ragguardevole numero di iscritti complessivo, anche miglioramenti nelle adesioni dei lavoratori attivi nell'ultimo quindicennio (a differenza che nella gran parte dei paesi, come ci ricorda Crouch, 2012a), e comunque una vasta rete sociale, integrata da relazioni fitte con le istituzioni ai vari livelli (ma i Governi Berlusconi e Monti hanno cercato di limitarne l'incidenza nell'arena

\* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica e del lavoro nell'Università di Teramo.

<sup>1</sup> Si veda su questo aspetto la discussione animata da Baccaro (2010), nell'ambito della quale i principali studiosi delle relazioni industriali contemporanee concordano su questo punto.

nazionale). Ma anche le nostre organizzazioni sono immerse nei cambiamenti convergenti, indotti dall'integrazione globale delle economie, che impatta ovunque limitando per tutti lo spazio di manovra delle decisioni nazionali, tanto politiche quanto contrattuali.

Quasi tutti i sindacati quindi ragionano, spinti da questo scenario, sugli strumenti per rilanciare la loro presenza nelle società contemporanee e nella sfera pubblica, anche mediante il rafforzamento sempre più necessario della dimensione sovranazionale. Sono in corso in molte realtà tentativi di rimobilitazione sociale, di ripensamento delle strutture organizzative (inclusi gli investimenti sui servizi), o anche di rielaborazione strategica.

Questa scelta della Cgil appartiene a quest'ultima e più ambiziosa variante, che la porta a una diretta interlocuzione con le priorità dell'agenda economica e politica del nostro paese. Il punto d'attacco riguarda l'occupazione, la sua crescita quantitativa in direzione dell'attualizzazione dell'obiettivo della «piena occupazione», ma anche l'attenzione alla qualità della «buona occupazione».

È questo il nodo più acutamente critico, nelle modalità e nei risultati, delle politiche economiche perseguite in Europa nell'epoca del dominio del rigore e del contenimento dei debiti sovrani, mentre risultati maggiori – anche se non entusiasmanti – vengono raggiunti negli Stati Uniti dal più aperto intervento di Obama a sostegno della domanda. Un nodo apertamente scoperto nei risultati, ma anche nella stessa impostazione di fondo delle politiche, che porta a galla le delusioni per i tentativi del passato.

Negli anni novanta in molti paesi europei sono stati conclusi o proposti «patti per l'occupazione» – dentro il ciclo definito di «patti sociali europei» – con l'intento di favorire, spesso attraverso l'accettazione di un certo grado di flessibilità, un incremento significativo e duraturo dei posti di lavoro. In alcuni paesi – come l'Olanda e la Danimarca – sono stati conseguiti buoni risultati. Ma oggi la quasi-depressione economica europea post-2008 ne mostra tutti i limiti, evidenziando la necessità di un ripensamento delle stesse modalità d'attacco al problema.

Sono scoraggianti, e preoccupanti, in tanti paesi i dati sulla disoccupazione giovanile: e anche nelle situazioni più forti esistono sacche consistenti di giovani qualificati inoccupati (che nel nostro e in altri paesi mediterranei toccano punte drammatiche). Diventa evidente l'esigenza di cercare nuove strade, dal momento che la conciliazione tentata tra flessibilità e stabilità non solo non ha affrontato in modo convincente – salvo, in certa misura,

in alcune realtà – la questione dell’accesso al mercato del lavoro, ma ha comportato la crescita di nuovi dualismi e di consistenti fasce di precariato. A questo riguardo appare necessario un diverso paradigma di riferimento, capace di dare centralità alla gamba della stabilità (dei lavoratori), rispetto a quella della flessibilità (richiesta dalle imprese).

Dunque questo tema, al di là dei connotati italiani, attraversa tutti i paesi europei e l’Occidente sviluppato, dove prende forma, negli ambienti più avvertiti, la necessità di misure di carattere straordinario. Intorno a esso riflettono *think tank* importanti e diversi partiti di sinistra, come mostra con efficacia il contributo di Paolo Borioni a questo fascicolo.

È importante – e non usuale – che nel nostro paese sia un’organizzazione sindacale a cercare di smuovere le acque, agitando e riscoprendo, come obiettivo fondamentale, un grande bene pubblico. Alcuni dei contributi qui presentati (Pepe, Epifani) fanno un esplicito richiamo e confronto con la proposta di Piano del Lavoro lanciata dalla Cgil di Di Vittorio alla fine degli anni quaranta. Una scelta la cui portata innovativa è stata compresa appieno soprattutto in seguito. Ma che all’epoca fu dirompente rispetto ai conservatorismi della cultura economica dei partiti di sinistra, troppo rispettosa nei confronti del liberismo einaudiano, il quale si mostrava inadeguato a risolvere i nodi occupazionali e a fare i conti con le politiche espansive che stavano prendendo forma in tanta parte dell’Occidente: ed erano destinate a toccare anche l’Italia, grazie ai riflessi del Piano Marshall (e anche al contributo dei cattolici di sinistra).

Insomma, all’epoca quell’intuizione ebbe l’effetto di favorire l’irruzione della visione keynesiana all’interno del mondo italiano, specie di sinistra. Oggi un’operazione analoga appare altrettanto necessaria di fronte a «quella strana non morte del neo-liberismo»<sup>2</sup>, che si è delineata nei paesi avanzati. Nonostante gli evidenti cattivi risultati – non solo in termini di eguaglianza, ma anche sotto il profilo della crescita quantitativa – di quel modello, esso continua a essere il riferimento principale delle politiche europee e anche del senso comune operativo di tanti paesi. È questo probabilmente il prodotto di un trentennio di delegittimazione dell’intervento dello Stato, che è ancora difficile da invertire – nonostante le evidenze controfattuali – nella cultura accademica e dei principali opinion makers (lambendo anco-

<sup>2</sup> È questo il titolo inglese del libro di Crouch (2012b), da noi uscito con una diversa titolazione.

ra, nonostante il blairismo sia sfiorito, alcune sponde della sinistra, o forse, sarebbe meglio dire, del centro-sinistra).

Dunque, questo appare come uno dei meriti potenziali più evidenti di questo tentativo di innovazione: quello di mettere all'ordine del giorno politiche di impostazione neo-keynesiana, senza trascurare la necessità di un aggiornamento complessivo dello strumentario economico, e l'importanza di agire anche sul versante del ripensamento dell'offerta (ce lo ricordano diversi dei contributi qui di seguito presentati, come quello di Sateriale, Sanna e Zelinotti, e altri, come quelli di Andriani e Pennacchi, che evocano importanti temi della teoria economica).

Non si tratta dentro quest'impostazione di disegnare un rilancio meccanico del vecchio interventismo pubblico, piuttosto di operare per il ripensamento del ruolo del pubblico allargato – Stato centrale e reti istituzionali diffuse – in chiave di regolazione e di stimolo, di mobilitazione di risorse e competenze diffuse ma sottoutilizzate (concetto sul quale insiste nella sua intervista Susanna Camusso). Le implicazioni e l'impatto di quest'approccio potranno meglio essere valutate in prospettiva, ma certo esso mira a introdurre variabili dinamiche e non scontate dentro un gioco spesso stantio.

La sfida è quella – al di là di quella dichiarata e mirata all'incremento occupazionale – di provare a rimettere al centro delle nostre società, delle economie dell'informazione nell'era della globalizzazione, il lavoro nelle sue diverse facce, valorizzandone tutte le potenzialità. Dopo un lungo periodo di oscuramento, che ha visto il lavoro diventare marginale nella scena pubblica, ridotto al rango di mera variabile dipendente delle scelte politiche e manageriali.

È questo il punto su cui si arrovellano, tentando strade diverse, le organizzazioni sindacali di tanti paesi. Come ricordato, le opzioni possibili in campo sono varie. Esse investono tanto la capacità di animare nuove coalizioni sociali per lo sviluppo quanto la riaffermazione dei sindacati come soggetti abilitati a non accontentarsi della gestione dell'esistente, ma in grado di far valere una visione mobilitante del futuro. Investono anche, come è naturale, la condizione di lavoro e le scelte concrete nella sfera contrattuale e delle relazioni industriali. E la necessità di inventariare e rappresentare tante domande senza risposte che vengono dall'universo, persino poco conosciuto, dei «lavori».

Esse toccano e richiamano anche con decisione un mutamento d'approccio dei partiti e dei soggetti politici, che troppo a lungo hanno pensato di

poter fare a meno o di relativizzare il tema del lavoro (e segnali di novità cominciano ad apparire a questo riguardo). E hanno bisogno per funzionare di un ruolo più attivo delle istituzioni pubbliche, capace di tradursi – come è successo in passato – in regole solide e istituzioni protettive (preferibilmente di portata sovranazionale).

Questa è la materia prima che chiama in causa l'azione e l'impegno di tutto il movimento sindacale (non pensiamo solo a quello italiano). E se bene ha fatto la Cgil a spezzare una lancia bene affilata in questa direzione, dobbiamo certo auspicare che l'insieme delle forze sindacali trovi l'energia (e la coesione) per sondare efficacemente tutte le dimensioni che uno sforzo di rinnovamento strategico esige oggi in modo pressante.

### **Riferimenti bibliografici**

- Baccaro L. (2010), *Labour and the Global Financial Crisis*, in *Socio-Economic Review*, 2 (con contributi di Crouch, Regini, Marginson, Hyman).  
Crouch C. (2012a), *Il declino delle relazioni industriali*, in *Stato e Mercato*, 1.  
Crouch C. (2012b), *Il potere dei giganti*, Bari-Roma, Laterza.



## Un progetto per stimolare le migliori energie sociali

*Intervista a Susanna Camusso\**

*a cura di Mimmo Carrieri\*\**

**Carrieri.** La Cgil affronta il nuovo anno con la sua Conferenza di programma e con il lancio del Piano del Lavoro. Ma prima di entrare nel merito di questa proposta, mi pare opportuno spendere qualche parola sullo scenario entro il quale si colloca in questa fase l'azione sindacale, in particolare sul bilancio del ventennio che si chiude – speriamo – con le prossime elezioni politiche. Un periodo che ha visto momenti cruciali di rilevanza (e di unità sostanziale) del movimento sindacale, specie intorno all'accordo fondamentale del 1993. Ma che ha anche avuto fasi critiche e difficoltà (tra cui quelle dei rapporti tra le confederazioni). Un periodo che si chiude comunque dentro una forte incertezza economica e sociale: mai, come in questi ultimi anni, sono apparse più a rischio le prospettive dello sviluppo italiano, e mai, dopo i primi anni del dopoguerra, si era registrata una così minacciosa caduta occupazionale, che coinvolge e minaccia il futuro di larga parte delle giovani generazioni.

**Camusso.** In una situazione che appare di grande difficoltà, partirei da una nota positiva: forse l'Italia si appresta a concludere un triste ventennio. Un ventennio di transizione, del post *tangentopoli* e *mani pulite*, della crisi della politica, del populismo, del berlusconismo. Ma anche un ventennio non privo di aspetti importanti per la vita sindacale: iniziato con gli accordi del 1992-1993, proseguito con una politica di sviluppo che aveva, da un lato, la politica dei redditi, dall'altro, il rilancio degli investimenti, con l'obiettivo di facilitare l'ingresso nell'euro.

Una stagione segnata da una transizione difficile e confusa, che forse arriva alla sua conclusione. Ci arriva dentro la crisi e, anche, in ragione di u-

\* Susanna Camusso è segretario generale della Cgil.

\*\* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica e del lavoro nell'Università di Teramo.

na crisi economico-finanziaria che non a caso chiude questa stagione. Se qualche mese fa si poteva dare per scontato che l'unica variabile sulla scena politica fosse la «politica» stessa nelle sue varie sfaccettature, da quella berlusconiana a quella grillina, oggi mi pare che stiamo entrando in una situazione assai differente.

Parto da qui, perché il tema del lavoro è fondamentale sia per affrontare la crisi sia per fornire risposte di grande spessore, sapendo che lo scenario precedente difficilmente avrebbe messo al centro questo tema. Con ciò vorremmo riaprire, dopo molto tempo, un confronto programmatico sulle politiche economiche del paese. Il tema è se sia possibile «giocare» un ruolo, in particolare con il Piano del Lavoro e non solo, riportando il lavoro nella sua giusta centralità.

Il ventennio che abbiamo alle spalle ha compiuto sul lavoro una doppia operazione. La prima, di carattere generale, è che il lavoro non è più fattore di produzione della ricchezza. La ricchezza è finanziaria, monetaria, tutte variabili che dipendono dal mercato. Ne consegue, quindi, che il lavoro non è centrale nella politica economica, fiscale, sociale. La seconda è che, nella marginalizzazione e mercificazione, il lavoro ha perso valore: è lavoro pur che sia, è dequalificato, slegato da una soglia di dignità (*decent work*, per usare la terminologia del sindacato internazionale), o dal parametro del rispetto dei diritti, per usare un linguaggio più consono alla Cgil. È stato soprattutto slegato dalla funzione emancipatoria delle persone, quindi dall'essere la proiezione dell'attività di un soggetto, divenendo invece merce da vendere.

Mercificazione e svalutazione da un lato, marginalizzazione dall'altro: sono i due fenomeni agiti contemporaneamente sul lavoro. Da qui la dualità del mercato del lavoro, l'esclusione dei giovani, la campagna anti-diritti, l'idea che il salario non è più un tema di discussione e di oggetto delle politiche economiche. Anzi, come ha fatto il presidente del Consiglio, dentro questa stagione di crisi e di disagio sociale generalizzato si può teorizzare la riduzione dei salari, e immaginare le politiche per la crescita come figlie di innumerevoli ma non specificate riforme che daranno risultati solo in un vago futuro e non, invece, nella costruzione di reddito attraverso il lavoro.

In questo l'Italia è stata diversa dagli altri paesi: non perché da noi ci sia stato il trionfo dei mercati e della finanza, ma perché negli altri paesi c'è stato un punto di equilibrio maggiore del nostro. Parlo di Francia e Germania, non di Grecia o Portogallo, che ovviamente hanno storie ancora diverse, o della Spagna e della sua bolla immobiliare. Siamo immersi in una crisi co-

me se ci fosse stata una bolla speculativa immobiliare che non abbiamo avuto, in quanto siamo un paese di proprietari, non avendo scoperto la proprietà immobiliare negli ultimi dieci anni.

Per noi questa crisi è figlia della svalutazione del lavoro. Il tema cruciale è appunto questo: da qui occorre ripartire, dal lavoro. La Spagna, a prescindere dal governo che ha e dalle politiche che vengono fatte, deve trovarsi un altro modello di sviluppo perché quello immobiliare si è frantumato, non ha buttato via il lavoro come grande risorsa economica da cui ripartire. Da noi non è così in virtù di numerosi paradossi, come quello di un intervento sulle pensioni che ha prolungato largamente il tempo di lavoro in presenza di una scarsità di lavoro.

Rimettere al centro il lavoro non è ovviamente facile, essendo non solo una questione economica, ma anche una grande questione culturale e di ruolo delle persone. Credo però che, com'è possibile rimontare l'idea che il fisco non sia un imbroglio per le persone ma uno dei legami del patto di cittadinanza, così è anche possibile immaginare che il lavoro possa nuovamente tornare un tema centrale.

Il dato dell'occupazione è drammatico, da noi più che per i nostri *competitor* tradizionali. L'Europa ha 20 milioni di giovani disoccupati, ma nel nostro paese la questione ha una connotazione più ampia e profonda. L'Italia ha due caratteristiche peculiari: da un lato sui nostri giovani grava la svalutazione dell'istruzione, della qualificazione, dell'impegno; dall'altro vediamo ogni giorno che i nostri giovani all'estero hanno percorsi di carriera. Così facendo la risorsa giovani la sprechiamo due volte.

La crisi del lavoro qualificato giovanile è profonda. Sono gli stessi giovani precari a dirci che nascondono i titoli di studio quando vanno a fare i colloqui. È aberrante che un giovane investa molto in formazione e poi, presentandosi a un colloquio, non possa utilizzare la propria qualificazione per sperare di avere un'occupazione. Questo è dovuto al fatto che, non avendo più investito sul lavoro, avendolo del tutto mercificato, oggi non si hanno richieste di lavoro qualificato nemmeno dalle imprese migliori. In questo senso è molto interessante confrontare le retribuzioni d'ingresso dei laureati italiani con quelle di altri paesi, oppure guardare all'aspettativa dei nostri laureati: gli italiani sono quelli che dichiarano l'aspettativa più bassa, perché hanno ormai interiorizzato che per loro non c'è un mercato del lavoro qualificato.

Un altro dei grandi danni nel nostro paese in questo ventennio sono stati i mancati investimenti sull'attività produttiva e sui servizi, e il trasferimen-

to degli investimenti sul piano immobiliare e finanziario. Contemporaneamente noi siamo un paese che, in ragione dei tagli, ma anche della riduzione del lavoro e del suo impoverimento, è tornato a pensare che studiare non sia un investimento. Abbiamo quindi, da un lato, percorsi di grande specializzazione e qualificazione anche internazionale di tanti giovani, dall'altro, una riduzione del tasso di istruzione per tutti gli altri. C'è anche un dato di classismo che torna: studi se sei ricco, se sei figlio di una famiglia che ha studiato. Non c'è più quella mobilità che invece è stata la grande rivoluzione degli anni settanta e ottanta.

La prima cosa che fanno i lavoratori e le lavoratrici delle aziende in crisi è ritirare i figli dall'università, rinunciare alla loro istruzione: avendo già tagliato tutto il tagliabile, si taglia l'istruzione. La crescita del nostro paese aveva il segno opposto: tagliavi tutto ma facevi studiare i figli, affidavi all'istruzione il riscatto sociale.

Un'altra riflessione di scenario riguarda la legge sulle pensioni. Noi invecchiamo più rapidamente di altri paesi: abbiamo un'aspettativa di vita più alta di altri, contemporaneamente un tasso di natalità più basso. Siamo quindi un paese molto anziano, e ciò pone problemi mai affrontati. In altre stagioni di crisi del nostro paese i giovani non erano una minoranza così piccola (in senso quantitativo, ovviamente), e la questione degli anziani non era così imponente: le dimensioni oggi sono tali che s'impongono con forza i temi della riorganizzazione del lavoro, del tempo del lavoro, dell'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, che è l'esatto contrario di quella politica basata esclusivamente su tagli e riduzioni fatta finora.

Tutto ciò porta nel nostro paese ad avere un'alta disoccupazione giovanile e, contemporaneamente, una grande disoccupazione degli over 50. Se guardiamo le statistiche vediamo una totale polarizzazione. Altro segnale è la disoccupazione femminile: le giovani donne, in particolare nel Mezzogiorno, hanno ormai rinunciato a cercare lavoro ma sarebbero disponibili a lavorare, hanno investito negli studi e, a differenza del passato, non sono giovani donne che considerano naturale restare in casa dall'inizio della vita alla sua fine.

Nel Nord, dove l'occupazione è cresciuta di più, il fenomeno dell'abbandono con la maternità resta molto alto (anche se spesso non si tratta di abbandono, ma di vera e propria cacciata) ed essere over 50 produce un'elevata possibilità di disoccupazione di lungo periodo per le donne, anche in ragione delle politiche di welfare che sono state prodotte. Più si sostituiscono

i servizi con la monetizzazione, più spingi all'uscita dal lavoro le donne; e dopo aver risolto o comunque aver superato la fase dell'infanzia dei figli, cominciano a occuparsi dei genitori e degli anziani.

Tutto ciò dice di uno straordinario potenziale occupazionale in termini di welfare, mentre manca un chiaro potenziamento delle politiche sociali. La legge sulle pensioni ha risolto le contraddizioni mediante l'idea di stare al lavoro all'infinito, senza misurarsi con l'assenza di lavoro e con i correttivi di welfare in grado di affrontare i nuovi caratteri dell'invecchiamento. Abbiamo aumentato l'aspettativa di vita, ma non possiamo immaginare che, almeno per alcune occupazioni, siano stati superati i vincoli derivanti dall'anzianità. Credo che a nessuno possa venire in mente che un lavoratore possa restare in catena di montaggio per cinquant'anni o più, e lo stesso vale per altre professionalità come i piloti o i corpi di polizia.

Peraltro, a differenza di altri paesi, come ci raccontano le statistiche, da noi quel fenomeno assolutamente positivo e straordinario dell'allungamento dell'età della vita ha comportato nuovi squilibri come quello della denatalità, che si traduce in un nuovo handicap per i giovani, perché essi diventano per questa via una componente assolutamente minoritaria della popolazione: siamo passati dai giovani visti come generazioni trainanti, all'attuale percezione dei giovani come una componente minoritaria e sacrificabile. L'idea che non siano disponibili a lavorare, l'idea che stiano a casa troppo a lungo, che siano abituati a essere protetti, che dai bamboccioni di Padoa Schioppa si passi ai *choosy* della Fornero, tutto questo rinvia all'idea che essi siano una minoranza che deve solo adeguarsi al contesto, non un investimento per il futuro.

La scarsa considerazione per le giovani generazioni la si può desumere anche dal fatto che diamo per scontata la denatalità italiana. Infatti non consideriamo italiani i nati sul nostro territorio. Questo rende ancor più minoritari i giovani, perché appunto i cittadini multietnici sono considerati come degli estranei, degli ospiti, neppure sempre desiderati.

Questi diversi aspetti confluiscono in uno scenario in buona parte diverso dalla tradizionale questione sociale, e qui bisogna ribadire le cose importanti dette dal presidente della Repubblica nel discorso di fine anno. Quella che si va delineando è una «nuova questione sociale», che deve spingere a ricercare concretamente l'affermazione di nuovi modelli culturali e di una nuova organizzazione sociale, fondata su un'idea moderna del ruolo delle donne e della famiglia.

Abbiamo un contesto straordinariamente difficile, che propone il tema di come ricostruire un paese che si sta frantumando e che presenta contraddizioni così profonde. A stagioni straordinarie devono rispondere scelte straordinarie: la nostra idea è che sia necessario fare cose straordinarie, ma anche strategiche e non *contingenti*, e che queste devono ripartire dal lavoro, dall'idea che il lavoro che oggi c'è è troppo poco.

Una parte di quello ancora in piedi va accuratamente difeso – pensiamo ai processi di deindustrializzazione – perché altrimenti rischia di ridursi ulteriormente. Ma, oltre alle istanze difensive, deve essere considerata prioritaria la creazione di lavoro, perché altrimenti il rapporto tra popolazione che vorrebbe o dovrebbe lavorare e stock di posti di lavoro disponibili diventa tale da determinare una quota di disoccupazione di lungo periodo strutturalmente molto alta. Un quadro che trascina con sé, accanto all'emarginazione di tanti giovani e donne, la stessa fuoriuscita dal mercato del lavoro di tanti scoraggiati, o il ritorno al loro paese di migranti, o la spinta verso la *clandestinizzazione* e il *lavoro nero*.

Nello stesso tempo, essendo così ampio, quello che una volta veniva chiamato l'esercito di riserva abbassa gli standard qualitativi delle condizioni di lavoro. Ciò favorisce, tra l'altro, il ritorno dei fenomeni di caporalato e di schiavitù nelle campagne, che trovano origine in un vastissimo campo di disperazione e di lotta per la sopravvivenza minima. Oppure, anche qui sempre per rispondere alle famose critiche intorno ai lavori umili che vengono disprezzati, basti pensare al cambiamento in atto del mix nel lavoro domestico tra italiani (in aumento) e stranieri, dove si configura una vera e propria gara del dumping sociale. Abbiamo, dunque, la contemporanea presenza di un esercito di riserva che abbassa le condizioni di lavoro e il sottoutilizzo del potenziale di qualificazione dei lavoratori, che è comunque cresciuto.

Da qui la nostra idea di un intervento straordinario che rimetta al centro il lavoro. Un intervento che, proprio in quanto straordinario e strategico, non può risolversi nelle semplici politiche di incentivazione all'assunzione come è stato sino a oggi.

**Carrieri.** Spesso nel dibattito politico e dei media (che – va detto – non è certo da elevare a modello) ricorre il ritornello, ripreso anche per ragioni elettorali dal presidente uscente Monti, relativo al conservatorismo della Cgil, e sulla sua tendenza a dire sempre no. È una rappresentazione realistica?

**Camusso.** Sostenere che la Cgil dice sempre no è ridicolo. Anzi, direi che è vero l'opposto: la Cgil non dice sempre sì. In realtà questo è il refrain propagandistico che si cerca di imporre: dentro uno scenario del tutto dirigitista e costruito sul pensiero unico, la funzione del sindacato dovrebbe essere solo quella di accompagnarlo. Noi, che siamo liberali e democratici, pensiamo che il pensiero unico non costituisca una buona ricetta. Pensiamo che un sindacato non possa avere solo la funzione di dire sì o cercare il meno peggio dentro un contesto comunque non positivo. E ci fregiamo, anche per la storia della nostra organizzazione, del fatto che i nostri sì e i nostri no sono sempre accompagnati da proposte e motivazioni. Non sono mai pregiudizi o decisioni precostituite, non si traducono mai nel rifiuto della logica dell'accordo o di una soluzione, o comunque di una qualche mediazione utile.

L'obiezione da noi avanzata nel 2009 intorno al modello contrattuale separato consisteva nel dire che si trattava di un modello sbagliato, perché inadeguato ad affrontare i nuovi termini posti dalla crisi che andava prendendo forma. Di altro avevamo bisogno. Oggi potremmo tirare delle conclusioni, anche in base al fatto che la stessa contrattazione si è mossa in altre direzioni.

Esattamente allo stesso modo abbiamo detto no all'intesa sulla produttività, in primo luogo perché è un'intesa che non riguarda la produttività. Questo è il punto fondamentale nel nostro no. Esiste, è vero, un drammatico problema di produttività nel nostro paese, e sarebbe bene si facesse una seria discussione sulle cause determinanti. Infatti le ragioni di fondo sono strutturali, ed è indubbio – noi ne siamo convinti, lo abbiamo detto più volte – che non sussista una prospettiva di qualità dello sviluppo se non recuperiamo una produttività efficace nel nostro paese. Da questo punto di vista siamo ancora più radicali dell'impostazione data dal governo. Ma, proprio in ragione della complessità e spessore di questo nodo, ridurlo alla sola produttività del lavoro significa compiere un errore drammatico: perché, per usare un linguaggio antico, suona più come lo sfruttamento dei fattori che non come un progetto per la crescita della produttività.

In secondo luogo perché è una fuga – grave se pensiamo che la propone un governo tecnico di professori – dalla sfida da affrontare in un paese che non riesce a fare sistema e a valorizzare appieno tutte le sue componenti e risorse. Come dicono tutti quelli che onestamente hanno voluto misurarsi con questo tema, la produttività investe primariamente la dimensio-

ne d'impresa e il capitalismo familiare. Si può fare qualunque sforzo, ma dove le imprese sono frantumate e sottocapitalizzate, dove la propensione a innovare è bassissima, diventa complicato immaginare che si investa e si cresca. Non solo: più la dimensione è piccola, più la velocità dell'innovazione le è estranea. Basta guardare ai tassi di discesa degli investimenti in robotica del nostro paese (dove pure eravamo uno straordinario produttore di macchine utensili) per capire fino in fondo in cosa consista il gap che si è determinato con l'altro grande paese industriale europeo, la Germania.

Bisognerebbe avere il coraggio di impostare chiaramente il problema, ma capisco che questo nel nostro paese sia difficile. Anche qui, mentre tutto il mondo spiegava che piccolo è bello, che è una grande risorsa, noi, unici fuori dal coro, abbiamo contrastato quest'idea sbagliata. Oggi ci troviamo dentro la crisi conclamata di quel modello.

Occorre poi ragionare sulla grande impresa, perché anch'essa ha perso produttività. Qui emergono tutte le contraddizioni del caso Fiat. L'industria automobilistica italiana perde in ragione della qualità dei modelli e dell'innovazione stentata o per essersi limitata a seguire la strada dell'intensità dello sfruttamento della manodopera? La risposta sin qui data dalla Fiat è consistita nell'innalzare lo sfruttamento degli impianti e l'intensità di sfruttamento della manodopera. Ma nella competizione globale vincono quelli che hanno prodotto modelli nuovi anche nel periodo di contrazione della domanda. Tant'è che adesso Fiat insegue il lancio dei nuovi modelli dopo aver teorizzato, per quattro anni, che nelle difficoltà non bisognava fare modelli nuovi. Nessuno ha notato la contraddizione, anzi, il presidente del Consiglio li ha benedetti. La verità è che la Fiat ha scelto una strada che non risolve il calo della produttività, declinandola in termini di centesimi, di accelerazione delle operazioni alla catena di montaggio.

Tutto questo mi porta a dire che c'è un problema di qualità del capitalismo nel nostro paese, e c'è anche un problema di investimenti. Temi che vanno affrontati. Può sostituirsi lo Stato a tutto ciò? No, non l'abbiamo mai pensato. Alcune cose però lo Stato può farle, molte cose. Intanto, invece di svendersi a pezzi come si rischia di fare con Finmeccanica, può indicare la strada degli investimenti alle sue aziende, che sono importanti e sono aziende di rete, quindi che determinano effetti moltiplicatori. Può poi decidere che la politica di sostegno all'impresa deve fondarsi sul vincolo degli investimenti e della ricerca. Il tema, quindi, non è immaginare u-

na sorta di dirigismo dall'alto, che indichi il modello da seguire, ma un intervento regolatore, di indirizzo e promozione.

Un altro possibile versante riguarda la capacità di funzionare del nostro Stato in senso allargato, riducendo le esternalità negative che pesano sull'attività produttiva, migliorando il rendimento di tutta la macchina pubblica. Certo, misurarsi appieno con la riforma della pubblica amministrazione avrebbe il carattere di una straordinaria rivoluzione. Devo però sottolineare che in questo paese l'unica grande rivoluzione sulla pubblica amministrazione l'ha fatta la Cgil attraverso la privatizzazione del rapporto di lavoro. E anche quella in questo ventennio ha subito degli arretramenti. Infatti la legislazione dei governi Berlusconi è consistita in un ritorno alla pubblicizzazione del rapporto di lavoro, invece che in una spinta alla sua contrattualizzazione.

Devo dire che tutto quello che ho visto fare nell'ultimo periodo, compresa la *spending review*, si è mosso in una logica di tagli lineari, senza mettere davvero le mani nei gangli di potere della pubblica amministrazione. A partire da una cosa che credo sia davvero rivoluzionaria, che riguarda la responsabilità dei dirigenti della pubblica amministrazione. È troppo comodo pigliarsela con l'infermiere o con l'impiegato del comune, in mancanza di una chiara assunzione di responsabilità da parte della dirigenza. Per questo torno a ribadire il primato della privatizzazione del rapporto di lavoro, perché serve un modello in cui il dirigente sia effettivamente responsabile.

Ultima cosa. Se il tema cruciale è innovazione e investimenti, allora la sfida è ricostruire una qualità del lavoro fatta anche di fidelizzazione del lavoro. Nodo che rinvia al superamento della precarietà, ma che riguarda anche l'uso pieno della risorsa formazione. Per questo motivo c'era bisogno di investire sulla qualità della contrattazione e non sul demansionamento e sulla diminuzione del salario. Così si è di nuovo scelta la via bassa dello sviluppo, la via che dice «faccio costare meno il lavoro perché questo mi permette di competere», mentre noi abbiamo bisogno esattamente del contrario. Credo che siano chiare le ragioni per cui ridurre tutto questo complesso di interventi alla sola scelta di un contratto, che non tutela più appieno il potere d'acquisto, o al demansionamento, è esattamente l'opposto di una politica per la produttività del nostro paese.

**Carrieri.** Un Piano del Lavoro era stato già proposto dalla Cgil di Di Vittorio alla fine degli anni quaranta, avendo effetti dirimpenti sulla cultura e-

conomica della sinistra, che cominciò a misurarsi in modo più stringente con le politiche keynesiane. Anche adesso forse si avverte l'esigenza di un'operazione analoga, dal momento che una parte del centro-sinistra resta permeabile – nonostante i fallimenti – alla vulgata neo-liberista. A me pare interessante il profilo per così dire «pubblico-sociale» che si sta delineando attraverso la presentazione di questo progetto: un interventismo pubblico non statalista e non centralista, che fa leva sul ruolo delle istituzioni diffuse, e locali in primo luogo, affidandosi al contributo delle reti dell'associazionismo sociale e delle rappresentanze degli interessi organizzati. Ma quali somiglianze e quali differenze, rispetto ad allora, trovi nell'ispirazione che sta accompagnando l'elaborazione attuale della Cgil?

**Camusso.** La prima somiglianza è la valutazione relativa alla necessità di una vera e propria ricostruzione del paese – anche se, in questo caso, non prodotta dalla guerra. Questa, direi, è la grande similitudine. L'idea, cioè, che il lavoro è il punto nodale su cui investire, e investire sul lavoro richiede politiche pubbliche. All'epoca le due grandi proposte riguardavano la struttura del lavoro bracciantile e la nazionalizzazione dell'energia elettrica. Ovviamente oggi il contesto è differente, quindi non si possono ripercorrere le stesse strade e proposte, anche se poi, ogni tanto, mi colpiscono alcune somiglianze non immediatamente evidenti. Allora veniva lanciata la necessità di un grande ente delle bonifiche. Il punto di attacco era l'irrigazione della terra, il controllo delle acque. Oggi il tema delle bonifiche si tramuta in quello della qualità del paese, del nuovo investimento industriale, ma nuovamente di bonifiche stiamo parlando.

Ma c'è anche una somiglianza tutta politica: l'idea di fondo che un sindacato confederale non dovesse mettere al centro della sua attenzione solo gli occupati, che oggi si declina avendo in mente la necessità di dare risposte ai giovani, mentre all'epoca erano solo una parte del problema. Insomma, il vero obiettivo è pensare un sindacato confederale capace di rappresentare chi il lavoro ce l'ha e chi il lavoro vorrebbe averlo. Tutto questo non lo si può fare solo dentro la contrattazione tradizionale del sindacato, che non è certamente irrilevante, ma da sola non può mettere in moto le grandi leve.

Perché oggi si ripropone con forza la necessità di un sindacato di rappresentanza generale? Perché oggi il rischio di una deriva corporativa è fortissimo, perché il tutto avviene in un paese molto più frantumato e diviso, pa-

radossalmente più disuguale di quello di allora. Allora si era poveri, oggi si è miserabili. Allora esisteva la povertà, ma veniva vissuta dignitosamente e non come colpa. Oggi, invece, la povertà è emarginazione. Sessant'anni fa l'idea collettiva del paese era il superamento della disuguaglianza. Potevi avere il figlio dottore, investivi perché diventasse possibile. Oggi è largamente passato il messaggio, e questa è una delle eredità più pesanti del liberismo berlusconiano che ha riprodotto l'egoismo sociale, che se sei povero è colpa tua. E siccome è contemporaneamente cresciuto il lavoro povero, cioè quel lavoro che non assicura una dimensione di reddito sufficiente e dignitosa, questo ha prodotto l'esplosione delle disuguaglianze.

Allora, per evitare appunto che la soluzione diventi chiudersi nel «fortino dei forti», quelli che comunque hanno un potere contrattuale (perché c'è una parte di mondo del lavoro che ovviamente continua ad avere potere contrattuale), è importante possedere una visione alta della riunificazione del mondo del lavoro. Cosa divide il mondo del lavoro oggi? Le forme di disuguaglianza che ci sono. Cosa rende debole il mondo del lavoro oggi? Che c'è troppo poco lavoro.

Da questa riflessione proviene l'idea di ripartire dal Piano del Lavoro, in cui sia certamente presente l'idea della difesa, ma soprattutto l'idea della creazione. Poi, per come è fatta la Cgil allora come oggi, proprio perché la natura corporativa è la più lontana possibile dai nostri atteggiamenti, diventa fondamentale costruire una proposta che parli all'insieme del paese. Bisogna quindi ripensare e riconiugare l'intervento pubblico – adesso diamo per scontato che non sia un male da cui fuggire, in questo siamo più avanti della discussione del paese.

Non scordiamo che una parte del dibattito in Italia si è sviluppato sull'assunto che potevamo abbandonare l'industria perché, essendo un'economia basata sulla trasformazione e non avendo materie prime, potevamo avere un avvenire fatto di terziario e turismo. Siamo invece propugnatori di un'idea alternativa, fondata sull'equilibrio tra i diversi settori produttivi: senza industria non c'è prospettiva di sviluppo, nello stesso tempo non possiamo sistematicamente buttare via quelle che sono le risorse cardine del paese, che si chiamano territorio, cultura, storia, paesaggio.

Allora il passaggio decisivo riguarda la ricostruzione di un modello di integrazione tra i settori e le risorse disponibili. In questo c'è una profonda differenza, per ovvie ragioni, rispetto al Piano del Lavoro di Di Vittorio. In quella fase il focus riguardava il lavoro bracciantile e la riforma agraria, ol-

tre che l'avvio dell'industrializzazione con i prodotti di largo consumo. L'asse dello sviluppo si spostava dal primario verso l'industria. Oggi c'è l'esigenza di integrare una pluralità di settori più ampi, ricostruendo un filo che coinvolga tutto il paese. Lo abbiamo sintetizzato in «occupiamoci del paese, consideriamolo un bene».

Essendo un bene bisogna fare prevenzione, bisogna fare manutenzione, come fosse una persona la cui salute ha un ciclo e, essendo un bene che devi mettere in sicurezza, diventa risorsa. Risorsa che ha bisogno di mantenere l'investimento industriale, che allora deve spostarsi verso la produzione industriale sostenibile, in cui l'ambiente diventa un fattore non secondario. È l'idea che il turismo non è il «fai da te», ma è un'industria e un'attività di relazione, è l'idea che le grandi reti (da quelle dei trasporti a quelle dell'energia) sono parte integrante di questo circuito di benessere del paese che va costruito.

Quindi necessitiamo di tanto intervento pubblico. Dentro questo schema è altrettanto fondamentale riattrarre gli investimenti privati. Come la Merkel investe sulla logistica e attrae investimenti conseguenti, noi possiamo decidere di investire sulle nostre ricchezze artistiche, Pompei ad esempio, e attrarre gli investimenti che ne derivano. Se poi si investe contemporaneamente su Pompei, Ercolano, sulle tante bellezze del nostro paese, si attivano grandi circuiti e grandi possibilità di investimento – e, nello stesso tempo, magari diamo a tanti laureati il messaggio che non devono andare in America, ma possono fare un grande lavoro anche qui. Così viene messo in moto anche l'intero circuito dell'investimento degli attori collettivi, delle istituzioni locali che tanta importanza hanno nello sviluppo del nostro paese (da sempre noi abbiamo proporzionalmente più investimenti locali che investimenti nazionali, anche dal punto di vista delle infrastrutture), con qualche elemento di coordinamento in più.

Se ne parla poco, ma una delle grandi strategie di investimento per il futuro si chiama legalità, che vuol dire tanti soggetti collettivi che con la loro opera, dal riutilizzo dei beni confiscati alla funzione sociale, possono diventare uno straordinario volano.

Tutto questo, dal momento che non si possono inventare centinaia di migliaia di posti di lavoro da un momento all'altro, perché partiamo da una situazione di grave emergenza, cosa può significare? È l'affermazione dell'idea che non viene richiesta solo manovalanza o lavoro di scarsa qualità. Quando noi proponiamo il passaggio dalla struttura industriale tradiziona-

le alla nuova produzione verde, si mettono in campo anche tante conoscenze e intelligenze. A questo punto si può anche chiedere ai giovani di non avere da subito tutte le certezze, perché vengono coinvolti in una sfida positiva che utilizza le loro competenze, le loro conoscenze, viene costruita una relazione positiva con il territorio. In questo trova il suo fondamento l'idea della ricomposizione tra chi è occupato e chi non lo è, e della rappresentazione di tutti. Quindi possiamo provare a coinvolgere tutte le sfaccettature del lavoro, produttive e istituzionali, per superare il grande buco di questo ventennio.

L'ultimo sogno collettivo del paese fu l'ingresso dell'euro. Da allora l'Italia non ha più avuto un sogno collettivo, che non fossero i sogni individuali nel cassetto (irrealizzabili), ma una leva capace di mobilitare le energie. La nostra idea è che bisogna riprovare a mobilitare il paese sul coinvolgimento dei giovani, offrendo loro la possibilità di lavorare, utilizzare le loro competenze, non sprecando l'istruzione che hanno avuto. In questo senso prende forma il disegno di tanti soggetti coinvolti, non di uno schema dirigista.

La logica non è quella del «tutto pubblico», bensì della configurazione della leva pubblica come grande attore delle scelte, e quindi della messa in moto di filiere diversificate. Abbiamo la possibilità di rivitalizzare alcuni beni del nostro patrimonio, che portano con sé anche tanta straordinaria innovazione. Anche qui si possono fare degli esempi. Noi siamo stati per secoli i grandi produttori per il mondo delle tecnologie delle pietre dure, delle tecnologie del restauro, delle tecnologie della conservazione del patrimonio artistico. Ora non lo siamo più perché il resto del mondo usa nuove tecnologie, mentre noi su questo non abbiamo investito adeguatamente. Ma è davvero paradossale che ciò accada nel paese che detiene il più grande bacino di patrimonio artistico e storico. Dunque possono essere messe in campo straordinarie potenzialità. I beni culturali e i beni storici di questo paese costituiscono anche una straordinaria potenzialità di innovazione tecnologica, non solo di conservazione.

Quando si pensa a un Piano di questo tipo, non si pensa che si possa realizzare in pochi mesi. Se usassimo il gergo politico, dovremmo parlare di un Piano quantomeno di legislatura. Non pensiamo che le risorse debbano essere disponibili domani mattina, con il conseguente aumento del debito pubblico. Per altro il debito pubblico, come vediamo in queste settimane, aumenta anche con manovre depressive e di contenimento, come dimostrano i dati.

La domanda su come si trovano queste risorse ci riporta, da un altro versante, al grosso scoglio delle disuguaglianze fiscali. Uno dei primi interventi necessari riguarda l'equità della tassazione e l'imposizione fiscale sui grandi patrimoni. In secondo luogo, visto che si traduce in una mobilitazione di tutti i soggetti e non solo nazionale, le risorse delle Regioni e degli enti locali vanno messe a disposizione di quest'idea, di questo progetto.

E poi c'è il rapporto con il welfare. Pensiamo che il welfare, con le contraddizioni che dicevamo, deve essere assunto come fattore di investimento. Non può più essere considerato un fattore di costo, perché genera lavoro, genera benessere e quindi, da questo punto di vista, anche risparmio. Insomma, l'esperienza degli altri paesi ci insegna che, se esiste un indirizzo preciso che convoglia l'insieme delle risorse di tutte le amministrazioni, ne consegue anche un volano per gli investimenti privati. La logica è il quadro. E unire e raccordare il tema lavoro al tema disuguaglianza.

Ci sarà poi tutta una parte applicativa. Questa caratteristica di un'idea nazionale che si collega al territorio, che in buona misura è raccolta nella costruzione del Piano, investe il rapporto con le Regioni, con tutte le intelligenze che ci sono nel territorio (e che sono molte di più di quelle che appaiono poi nel dibattito politico), mirando a un ampio coinvolgimento e mobilitazione sociale.

Nel dibattito del dopoguerra che seguì al Piano del Lavoro, una delle obiezioni che in tante occasioni venne avanzata riguardo a quella giusta scelta della Cgil di allora, ma anche di oggi, di concentrarsi sull'idea di riunificazione del mercato del lavoro, riguardava il fatto che quell'impostazione sembrava sacrificare il versante della contrattazione, della tutela degli occupati, dei bisogni e delle rivendicazioni degli occupati. Oggi questa contraddizione non è subito esplosiva perché tanta parte degli occupati è impegnata, prevalentemente, a difendere il posto di lavoro.

C'è però l'altro versante che bisogna evocare: la «questione salariale». Circola in tanti ambienti l'ipotesi – emersa in varie occasioni da parte del presidente Monti, ma anche nei comportamenti di parte delle imprese – che bisogna ragionare su una riduzione dei salari. Noi crediamo che una delle ragioni della debolezza del sistema produttivo italiano sia dovuta anche al fatto che i salari sono bassi, cosa che si traduce in un incentivo alla precarietà e non a un investimento sul lavoro.

Quindi non ci immaginiamo vi siano domani mattina stravolgimenti straordinari. Va però ricercato un punto di equilibrio, pensando anche alle

priorità della contrattazione. Il punto focale è la proposta generale di riunificazione del mondo del lavoro, che richiede la creazione del lavoro e contemporaneamente esige una politica rivendicativa che restituisca centralità ai salari, che sono stati la vittima principale di questo ventennio.

**Carrieri.** Tu, e con te la tua organizzazione, insisti molto sul ruolo di soggetto generale del sindacato e sulla sua ambizione a riunificare i diversi segmenti, anche potenziali, di cui si compone il mondo del lavoro, o con maggiore precisione, come ci sollecita a ragionare Accornero, dei «lavori» (precari, giovani non occupati ecc.). È un ruolo in sintonia con l'aspirazione a svolgere una funzione di «soggetto politico», affermata concretamente dal movimento sindacale italiano. Qualche osservatore però sottolinea periodicamente il pericolo di sconfinamento e di una sovraesposizione nella sfera politica: in certa misura l'impianto (giustamente) vasto e articolato del Piano presenta analogie con un impegnativo programma governativo di medio termine. Non ritieni che si possa correre in parallelo il rischio di trascurare la rilevanza e le potenzialità insite nell'arena classica – quella contrattuale – di alimentazione dei sindacati e della loro funzione?

**Camusso.** La rappresentanza sociale continua a essere tema a sé rispetto alla rappresentanza politica. Il nostro progetto dovrebbe intersecare o diventare l'agenda politica dei partiti che si candidano alle elezioni. Questo però non si delinea con chiarezza perché il neoliberalismo attraversa tutti, in parte condiziona anche la sinistra, e ovviamente l'ideologia neoliberalista non dà centralità al lavoro. Bisogna allora esercitare una funzione di stimolo, dialogando con chi è più sensibile. Non penso siano tutti uguali, non penso sia accettabile la teoria che non ci siano più la destra e la sinistra. Di qui l'esigenza di riaffermare davanti agli interlocutori politici il nostro punto di vista, l'importanza del lavoro.

Cosa che vuol dire creare lavoro, quindi riproporre, nella versione adatta all'oggi, l'idea keynesiana dell'investimento pubblico al fine della creazione di lavoro. Perché lo fa un soggetto come la Cgil? Perché la Cgil non ha mai perso la centralità del lavoro come grande motore dello sviluppo e della condizione delle persone, mentre nella politica questo spesso è accaduto. Capisco che è un giudizio un po' tranchant, però questo è oggettivamente ciò che ci siamo trovati di fronte, anche in misura maggiore di quanto non sia avvenuto negli altri paesi. La nostra non è un'idea di so-

stituzione alla politica, in quanto il sindacato esiste se ha la forza di essere rappresentanza sociale e non di volersi sostituire alla politica, ma è un'idea che la complessità sociale è tale che la politica non può fare a meno della rappresentanza sociale. E la rappresentanza sociale deve saper proporre anche una visione, non solo la pura contrattazione delle condizioni di lavoro.

Il ridimensionamento del sindacato è avvenuto per tante ragioni. È avvenuto in tanta parte del mondo avanzato – anche se poi si segnala la sua ascesa nei nuovi paesi, che propone una questione sindacale anche un po' diversa dai sindacati tradizionali che conosciamo. Una parte delle cause sono probabilmente uguali, a partire dal fatto che il consolidamento del sindacato trovò le sue radici nel grande lavoro organizzato e nella produzione fordista. Il frantumarsi di questo mondo ha posto però problemi nuovi. Per noi riproporre il tema del sindacato, e del sindacato confederale, significa rilanciare l'obiettivo dell'inclusione sociale, provando ad esempio a ragionare del contratto nazionale di lavoro non solo come strumento di tutela, ma anche come strumento di inclusione di tutti coloro che non hanno un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Questa è la vera sfida che abbiamo davanti. Altrimenti rischiamo di difendere un simulacro, cioè di avere contratti nazionali che rappresentano la minoranza degli occupati e non la maggioranza degli lavoratori. Tutto ciò al netto del sommerso, che rafforza gli aspetti più foschi di questo quadro.

Affinché la scelta di inclusione, dell'idea della riunificazione del mondo del lavoro sia non solo una proposta di politica economica, ma diventi anche una proposta materiale di attività sindacale, bisogna immaginare un diverso ruolo e una diversa struttura della contrattazione; e questa è la discussione che abbiamo iniziato e che accompagnerà il Piano del Lavoro. Insomma, il nostro impegno non deve riguardare solo la modellistica, collocare le caselle del primo e del secondo livello negoziale, ma ruotare prima di tutto intorno a chi non è incluso nella contrattazione.

Oggi i numeri ci dicono che i rappresentati dai contratti nazionali sono la minoranza dei lavoratori privati occupati. I pubblici hanno il blocco contrattuale da molto tempo. Per dare centralità al lavoro, per dare corpo a quell'idea del lavoro dignitoso, bisogna predisporre un ripensamento della contrattazione. Non un ridimensionamento, ma una sua riqualificazione. Dentro questo percorso incontriamo anche la contrattazione sociale e la contrattazione territoriale, a partire da come rivedere la contrattazione del-

le politiche sociali, in ragione di un equilibrio tra welfare nazionale e welfare territoriale che deve misurarsi con i cambiamenti in corso.

C'è anche un profilo di natura storica che rientra in questa discussione. Si chiude un ventennio che si era aperto con un grande accordo, l'unico vero grande accordo di concertazione, quello del 1993. Poi ci sono stati molti esercizi di manutenzione, ma senza una portata costituente. Uno dei paradossi della storia è che la Cgil ha sempre considerato la concertazione più uno strumento che un fine. Ricordo, ad esempio, che la Cisl pensava di inserire la concertazione addirittura nella Costituzione del nostro paese, mentre noi eravamo molto freddi sul tradurla in un obiettivo strategico-istituzionale. Paradossalmente ora la Cgil difende la concertazione, mentre per la Cisl il tema è sparito, forse per un qualche riverbero di quella teorizzazione, un po' confusa, che sostiene l'uguaglianza di concertazione e consociativismo, il male del paese.

Continuo a pensare e a credere che l'accordo del 1993 fu l'avvio di una straordinaria stagione di innovazione. E continuo a considerare la concertazione uno strumento importante di mobilitazione per obiettivi, mai un fine in sé. Quando evoco un «sogno», voglio indicare la capacità di mobilitare le forze sociali verso obiettivi di riforma. Il 1993 ebbe quell'effetto. Mobilità, nella responsabilità dei vari soggetti, il paese verso un obiettivo: l'Europa. Oggi abbiamo di nuovo bisogno di questo.

Un'intesa tra il governo, le forze imprenditoriali e la rappresentanza sindacale penso sia ineliminabile. Deve però avere esattamente quella funzione specifica, deve inserire qualche certezza nelle regole di fondo, mantenendo una chiara distinzione tra i diversi interessi. Per questo la concertazione non equivale a consociativismo, e qui scorgo qualche serio errore di analisi da parte del professor Monti.

Non penso all'obbligo di concertazione. Penso invece a un obbligo etico del paese di rimobilitare l'insieme delle sue forze verso obiettivi condivisi, in cui la Cgil concorda per quanto può rappresentare un'organizzazione sindacale, ma devono trovare spazio anche gli altri soggetti. Non si costringe nessuno a concertare, deve esserci un'idea di fondo. In questo sta anche il senso della nostra proposta. Cosa c'è più di un Piano straordinario di ripensamento del paese per stimolare il ricorso alla concertazione, intesa appunto come strumento capace di realizzare nel tempo questo progetto? Infine, c'è bisogno di rimodulare la contrattazione. La concertazione non sostituirà mai la contrattazione, e questa non può essere as-

*Intervista a Susanna Camusso*

sorbita – come invece pensa qualche dirigente della Cisl – dagli enti bilaterali o da forme di welfare aziendalista.

Ci vuole tanta tradizione, perché penso che sia una cosa importante e non vada cancellata, nella rilettura dell'oggi. L'asse portante è nel mantenere un equilibrio tra politica generale e politica contrattuale, ripensando entrambe alla luce delle sfide del presente.

*CONTRIBUTI*



## Un'agenda per la crescita economica e civile del paese, la modernizzazione e la creazione di buona occupazione

*Gaetano Sateriale, Riccardo Sanna, Riccardo Zelinotti\**

*«Io credo che voi sarete d'accordo con me nel dichiarare  
che se in Italia un governo sapesse rendersi interprete  
di questi bisogni di vita, di sviluppo e progresso della nazione,  
e si impegnasse a realizzare questo piano,  
il popolo italiano darebbe a esso il suo appoggio  
e lavorerebbe con slancio perché il piano stesso  
venisse realizzato in tutte le sue fasi»*

*Giuseppe Di Vittorio*

*(dal Rapporto per il secondo Congresso Cgil,  
4 ottobre 1949)*

### 1. Un Piano del Lavoro per uscire dalla crisi

La crisi globale insiste da cinque anni e il suo epicentro si è spostato in Europa. La ripresa non c'è e la natura strutturale della crisi richiede di agire sulle cause all'origine della stessa, non solo sui suoi effetti, come si è fatto sinora. Occorrono nuovi lineamenti di politica economica sovranazionale e una nuova governance economica per uscire dalla recessione e dalla depressione in cui versano i paesi europei e, con essi, l'Italia.

Allo stesso modo e tempo, il sistema-paese può invertire il processo, ritrovare la sua crescita e aumentare l'occupazione. Oggi, il lavoro non viene considerato una risorsa strategica e un bene in sé, ma un fattore marginale della produzione. Occorre invece ripartire dal lavoro per uscire dalla crisi.

\* Gaetano Sateriale è coordinatore della segreteria generale della Cgil nazionale; Riccardo Sanna è responsabile dell'Ufficio Economia, fisco e finanza pubblica della Cgil nazionale; Riccardo Zelinotti è responsabile Distretti industriali della Cgil nazionale.

Su questa convinzione – come nel 1949, con Giuseppe Di Vittorio – la Cgil propone di affrontare la congiuntura negativa partendo proprio dai nodi strutturali, dal lato della domanda come dell’offerta, che per molti versi hanno portato l’Italia ad anticipare la crisi. La Cgil elabora così una politica economica espansiva, per un Piano del Lavoro – e dello sviluppo, come lo stesso Di Vittorio tenne a sottolineare – in grado di fondare la nuova crescita proprio sulla creazione di buona e sicura occupazione, superando la logica della svalutazione competitiva sui costi della produzione e, in particolare, del lavoro; in linea con gli obiettivi europei di sviluppo, innovazione, sostenibilità e coesione sociale.

La Cgil pensa così a un cambio di rotta nella politica economica, industriale, fiscale, ambientale, sociale e contrattuale del paese, volendo definire obiettivi sostenibili per aumentare la produttività di sistema, del capitale, del lavoro, a cominciare dal Mezzogiorno e dalle aree più esposte alla crisi.

Il Piano del Lavoro propone un progetto di medio e lungo termine, i cui obiettivi sono la crescita, lo sviluppo e la piena occupazione in Italia e, potenzialmente, in Europa. Il Piano è un grande progetto politico, strutturato con il contributo di tutta l’organizzazione e «aperto» alle riflessioni del mondo accademico e, più in generale, intellettuale, proprio per svolgere anche una battaglia culturale e innescare un forte confronto democratico.

Il Piano, dunque, non propone una strategia difensiva. Ferma restando l’elaborazione generale della Cgil – dalla tutela dei diritti e del lavoro alla difesa delle attività produttive e dell’occupazione, nell’interesse generale – il Piano del Lavoro porta con sé l’ambizione di definire un grande progetto per una *nuova* crescita in Italia, utilizzando la definizione dell’Agenda europea 2020<sup>1</sup>, cioè una crescita «intelligente, inclusiva e sostenibile».

## 2. L’analisi di fondo

La grande crisi globale che stiamo attraversando non sta esaurendo la sua spinta recessiva e depressiva. Pur rivelando anche squilibri di natura sociale, demografica, ambientale e, persino, democratica, oltre che economica e finanziaria, la grande contrazione dell’economia mondiale può essere ricon-

<sup>1</sup> Vedi [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

dotta, in estrema sintesi, a una crisi della «domanda», a livello mondiale, come europeo e nazionale<sup>2</sup>. Secondo l'analisi dei maggiori istituti internazionali, i nodi strutturali dal lato della domanda aggregata che vanno affrontati per superare la crisi e riformare il modello di sviluppo capitalistico possono essere così riassunti: aumento delle diseguaglianze; compressione del reddito da lavoro e dei diritti; flessione del risparmio nazionale nelle economie avanzate e squilibri macroeconomici fra aree, Stati e regioni; investimenti sbagliati, senza innovazione, e obiettivi insostenibili di progresso; dilapidazione delle risorse ambientali. Tutti aspetti su cui hanno agito, e continuano ad agire, la deregolazione dei mercati e la degenerazione della finanza (Fmi-Ilo, 2010).

Il Fondo monetario internazionale (Fmi) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), in preparazione di una conferenza congiunta, hanno stilato nel 2010 un documento dal titolo *Le sfide per la crescita, l'occupazione e la coesione sociale*, in cui si esaminano i costi umani della recessione e le possibili basi per una crescita bilanciata e sostenibile<sup>3</sup>. Il documento dei due istituti internazionali non si limita peraltro all'analisi delle cause e delle conseguenze della recessione, ma cerca anche di delineare alcuni concreti suggerimenti di *policy*, i cui tratti principali ruotano

<sup>2</sup> Data la crescente pubblicistica, per citare solo qualche recente riferimento internazionale, vedi Stiglitz (2012) e Krugman (2012). A livello nazionale, sia consentito il rinvio a Sanna (2012), Sanna (2013).

<sup>3</sup> In sintesi, i punti su cui si concentrava l'analisi Fmi-Oil sono:

- la gravità della disoccupazione e i costi umani della recessione, generati peraltro dagli effetti di lungo periodo della disoccupazione giovanile, con la pericolosa possibilità che il tasso di disoccupazione naturale si porti a livelli permanentemente più elevati;
- le relazioni tra le cause della stessa disoccupazione e il ruolo dei «vuoti» della domanda aggregata;
- l'accentuazione della disuguaglianza, all'interno di specifici paesi e fra paesi, come uno dei fattori che ha maggiormente inciso sugli squilibri di domanda aggregata;
- la compressione del consumo aggregato, derivante dalla compressione dei redditi da lavoro e degli investimenti, con conseguenze sulla flessione della crescita e sull'aumento dell'indebitamento privato;
- il ruolo della globalizzazione dei processi produttivi nell'influenzare le dinamiche legate all'aumento delle disuguaglianze, anche e soprattutto in relazione alle spinte a competere sui costi e, quindi, al ricorso alla flessibilità del lavoro (più sul versante delle tipologie di impiego che dell'organizzazione del lavoro);
- gli squilibri nelle bilance dei pagamenti fra paesi in rapporto ai problemi di lungo periodo, che scaturiscono da quelle economie aperte che compensano la domanda interna con le esportazioni.

attorno all'obiettivo di stimolare la domanda interna e, per questa via, di difendere e creare posti di lavoro.

Non a caso anche il Fondo monetario internazionale suggerisce cautela nel procedere con le cosiddette politiche di consolidamento fiscale, incentrate sull'adozione generalizzata di politiche restrittive di finanza pubblica, perché si rischia di compromettere la ripresa, la crescita potenziale e di nuovo gli stessi conti pubblici. L'importanza di un'equilibrata distribuzione del reddito, il cui raggiungimento viene esplicitamente ricondotto alla combinazione della contrattazione, del fisco e dei sistemi di protezione sociale, viene richiamata più volte dal documento, in quanto risulta essa stessa la prima fonte di alimentazione della domanda interna e di stimolo alla ripresa.

Sempre in questa prospettiva il documento Fmi-Oil parla di «valide politiche macroeconomiche integrate a valide politiche occupazionali e sociali» e di «rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro [...] per migliorare le condizioni di vita e il potere d'acquisto delle famiglie dei lavoratori». Nell'idea di risolvere strutturalmente le cause della crisi c'è, dunque, una revisione dell'intera impostazione dell'economia globale: un'idea di ripresa e, più in generale, di crescita «da salari e da nuova occupazione», contro un'economia «da debito», fondata sull'eccesso di consumi e sull'incessante ricerca dell'aumento del profitto, ancora più della certezza del profitto.

L'architettura e la governance economica dell'area euro non sembrano ancora in grado di arginare la crisi, né tanto meno di risolvere gli squilibri strutturali alla radice della debolezza dell'economia e della costituzione materiale europea. I paesi europei continuano a soffrire di una crisi della domanda aggregata, che si riversa in squilibri macroeconomici, interni ed esterni all'area euro, cumulati soprattutto nell'ultimo decennio. La crisi dei debiti sovrani europei resta legata a tali squilibri, nei fatti conseguenza di una moneta unica e di un mercato unico cui non corrisponde una gestione unica del debito (titoli pubblici unici), una politica industriale, fiscale e sociale unica, ma solo obiettivi comuni di convergenza finanziaria che, a oggi, sono rispettati solo da due paesi su 17.

Nel sistema dell'Unione Europea (monetaria) nessun paese è in grado di produrre un equilibrio stabile dei conti, stante l'impossibilità di utilizzare la leva monetaria, e tantomeno crescere da solo (nemmeno la Germania). In sintesi, la debolezza dell'Europa oggi non permette di regolare la finanza privata, europeizzare i debiti sovrani, scegliere linee macroeco-

niche espansive per favorire gli investimenti, la crescita e la creazione di nuova occupazione.

In tale contesto emerge tutta l'inefficacia delle politiche di euro-austerità, che non funzionano perché non possono funzionare, essendo per loro natura deflazionistiche, regressive e, nella crisi, inevitabilmente recessive e depressive. L'Europa, infatti, resta divisa tra paesi in stagnazione e paesi in recessione. L'Europa, considerata tutta insieme, avrebbe invece i conti pubblici sostenibili, le risorse per guidare la ripresa e lo sviluppo mondiale, rappresentando nel complesso l'area economica e sociale più avanzata del pianeta.

In Italia, le misure economiche in nome dell'austerità hanno provocato solo l'allontanamento della ripresa, forti iniquità e dissesto sociale, senza risolvere i problemi strutturali all'origine del declino dell'economia italiana (anche a detta di tutti i maggiori istituti nazionali e internazionali), generando una spirale recessiva talmente forte da far registrare in Italia la maggiore intensità della crisi in Europa in termini di flessione del Pil e dell'occupazione, senza peraltro risanare le finanze pubbliche<sup>4</sup>. In effetti, in Italia si è verificato ciò che l'evidenza empirica e la teoria economica (purtroppo non dominante) avevano già rilevato e rivelato<sup>5</sup>, ovvero che l'austerità nella crisi fosse distruttiva, non espansiva, nonostante gli annunci del governo. La «fiducia» inseguita dalle politiche di contenimento della spesa pubblica e di aumento generalizzato delle tasse non si è dimostrata l'elemento di ripresa auspicato, anzi, consumi e investimenti si sono ridotti ben oltre le stesse aspettative del governo e dei mercati (Corte dei Conti, 2012). Il risanamen-

<sup>4</sup> Sono noti gli effetti negativi, in termini di moltiplicatore fiscale, dell'austerità sulla crescita, sull'occupazione e sulla stessa sostenibilità delle finanze pubbliche (vedi il Report Fmi dell'ottobre 2012 o il Paper Federal Reserve del dicembre 2012). La stessa Banca d'Italia (2012) ha sostenuto che circa un terzo della decrescita del sistema-Italia sia da ascrivere alla congiuntura negativa di carattere internazionale (in cui collocare la debolezza dell'architettura, della governance e della politica economica europea); circa un terzo si può attribuire a «ciò che non si è fatto» in termini di politica industriale, fiscale e sociale (investimenti, redistribuzione del reddito, welfare ecc.); circa un terzo si può spiegare con «ciò che si è fatto», ovvero i provvedimenti recessivi e depressivi deliberatamente varati dal governo dei tecnici in nome dell'austerità.

<sup>5</sup> Vale per tutti l'affermazione di Stiglitz (2012): «sui programmi di austerità la situazione sta peggiorando. La Spagna si trova in depressione. La Grecia è a sua volta in depressione. L'area euro non è riuscita a ripristinare la fiducia. La strategia di austerità dell'Europa è un fantasma che non ha mai funzionato, né in Asia negli anni novanta né in Argentina» (dal sito di *Project Syndicate*).

to dei conti pubblici e l'abbattimento dello stock di debito pubblico sono necessari, specialmente in Italia, ma non possono essere perseguiti a scapito della crescita.

Tutto ciò dovrebbe, poi, porre rapidamente l'attenzione sui veri *spread* che caratterizzano la crisi europea e, ancor di più, italiana: la dinamica dell'occupazione e della disoccupazione, della disoccupazione giovanile, della disoccupazione di lunga durata, dell'inattività, dell'inoccupazione, della sottoccupazione ecc<sup>6</sup>.

D'altra parte, le debolezze strutturali del sistema-Italia portano il paese a vivere una crisi nella crisi. La nostra economia è ancora in recessione, tutte le stime del Pil per il prossimo anno convergono sulla previsione di un altro anno di decrescita (ultima stima Ocse per il 2013: -1,0 per cento). E c'è di più: il divario tra l'Italia e le altre grandi economie europee si è allargato nel corso della crisi, per l'intensità della caduta e le difficoltà della ripresa. Secondo i dati Istat, la contrazione ha attraversato praticamente tutti i settori, concentrandosi maggiormente nell'industria, ovvero nei comparti a più alta produttività. Anzi, è la crescita l'unica via per tenere i conti in ordine. Tuttavia l'Italia da anni cresce meno dei principali paesi europei, per questo la crisi risulta più profonda.

La crisi economica e occupazionale evidenzia anche in Italia l'esaurirsi di un ventennio di pensiero neo-liberista dominante, che nel nostro paese si è fondato su un'alleanza fra profitti e rendite a scapito del lavoro, quindi delle

<sup>6</sup> Già dall'Indagine periodica Istat sulle *forze di lavoro* emerge con chiarezza quanto appena citato. Dall'inizio della crisi ci sono un milione e mezzo di giovani (15-34 anni) disoccupati in più; il tasso di disoccupazione è cresciuto dal 6,1 all'11,1 per cento; il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) ha raggiunto il 36,5 per cento, quello di disoccupazione femminile è salito all'11,8, il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno è pari al 17,1. L'Istat riporta che, dal 2008 a oggi, il calo della produzione industriale è stato pari al 17,3 per cento, in concomitanza a una significativa flessione degli investimenti fissi pari al -24,2 per cento. Sono più di 300 i tavoli di crisi aperti con il governo che vedono coinvolti oltre 180 mila lavoratori; l'Inps rileva che, a fine 2012, erano circa 520 mila i lavoratori in cassa integrazione (ordinaria, straordinaria e in deroga), calcolati a zero ore, per oltre quattro miliardi di ore richieste complessivamente dall'inizio della crisi e una media di lavoratori coinvolti di circa un milione ogni anno. L'Ires Cgil, nel suo ultimo rapporto (2012a), mette in evidenza come siano ormai oltre quattro milioni i lavoratori compresi nell'area della cosiddetta sofferenza occupazionale (disoccupati, scoraggiati disponibili a lavorare, occupati in cassa integrazione guadagni), con un incremento del 64 per cento (1 milione 574 mila) rispetto al terzo trimestre 2007, quando l'area della sofferenza contava «soltanto» 2 milioni 459 mila persone.

retribuzioni e dell'occupazione. I guadagni di produttività non sono stati redistribuiti né alla stessa produzione, né all'economia pubblica, né tantomeno al lavoro e ai lavoratori<sup>7</sup>. In realtà, la profondità della crisi nell'economia del nostro paese va letta attraverso tutti i principali aggregati economici, in un arco temporale più lungo, per evidenziare le debolezze strutturali del sistema-Italia in cui la crisi globale si è incuneata, con l'effetto di azzerare – in termini reali – la crescita, l'occupazione, la produttività, i salari, accumulati negli ultimi dieci anni.

Tutto ciò riflette i nodi strutturali alla radice del declino del sistema economico-produttivo del nostro paese, tanto sul versante della domanda (quantità e qualità degli investimenti, scarsa produttività «di sistema», dinamica salariale «piatta», iniquità nella distribuzione del reddito e della ricchezza) quanto su quello dell'offerta (scarsa innovazione dell'industria, dei servizi e della pubblica amministrazione; micro dimensione media d'impresa; specializzazione produttiva a bassa intensità tecnologica e scarso contenuto di conoscenza; inefficienza dei mercati e della finanza; scarso sostegno alla ricerca, soprattutto di base; inefficienza energetica; diseconomie di scala per assetti proprietari e management)<sup>8</sup>. L'evasione, la corruzione e l'illegalità diffuse, inoltre, amplificano e generano distorsioni che distruggono risorse e impediscono la crescita.

Nonostante i vantaggi dettati dalla moneta unica, le scelte dei governi di centrodestra, soprattutto negli anni duemila, hanno portato il posizionamento dell'economia italiana verso un basso valore aggiunto di una larga parte del sistema industriale, come prima risposta alla globalizzazione e per conservare gli interessi costituiti; provocando poca qualità e scarsa innovazione, poca conoscenza e tecnologia nei processi produttivi, degrado ambientale, poco reddito nazionale da redistribuire e reinvestire, delocalizzazioni, elusione fiscale e contributiva, compressione della legalità, dei diritti e della sicurezza.

Oggi, allora, occorre scegliere fra due opzioni, che determineranno due diverse visioni dell'Italia dei prossimi anni: competere sui costi, deflazionando

<sup>7</sup> Sulla «questione salariale» e le iniquità della distribuzione del reddito (primario e secondario) e della ricchezza, vedi l'ultimo Rapporto sui salari dell'Ires-Cgil (Birindelli, D'Aloia, Megale, 2011).

<sup>8</sup> Sulle debolezze strutturali del sistema economico e produttivo del paese restano un utile approfondimento tutti i Rapporti annuali Istat sulla *situazione del paese* e i numerosi studi della Banca d'Italia (tra cui segnaliamo Banca d'Italia, Brandolini, Bugamalli, 2009).

i redditi e i debiti, abbassando i salari, precarizzando il lavoro, diminuendo la spesa pubblica o aumentando le tasse, puntando al pareggio di bilancio; rilanciare la crescita, possibilmente a livello europeo, sostenendo da un lato la domanda interna (investimenti e consumi), l'occupazione e i redditi da lavoro, e dall'altro l'offerta per agire di riflesso sulla domanda, attraverso un nuovo intervento pubblico in economia. Solo una guarda al futuro, solo una può funzionare. Ed è la seconda.

Eppure, la politica industriale è stata pressoché assente nei governi negli ultimi 20 anni, con l'effetto anche di incentivare le rendite e disincentivare gli investimenti in ricerca e innovazione (di processo e di prodotto) o, peggio, indirizzarli in produzioni a bassa intensità tecnologica, scarso contenuto di conoscenza e alto impatto ambientale. La competizione da costi e la conseguente politica di precarizzazione dell'offerta di lavoro finisce così per tenere fuori dal sistema produttivo le conoscenze di un'intera generazione, moltiplicando l'instabilità del sistema senza riqualificarlo e rinnovarlo, eludendo la domanda di competenza dei nuovi lavoratori (e dei nuovi lavori). L'indebolimento della legislazione del lavoro e la minore sindacalizzazione e tutela contrattuale del lavoro atipico hanno accentuato le differenze e la segmentazione del mercato del lavoro, riducendo la spinta a investimenti e innovazione. Il mercato del lavoro duale si è ulteriormente frammentato in molti segmenti separati e non comunicanti fra loro: giovani e meno giovani, stabili e precari, maschi e femmine, regolari e irregolari, scolarizzati e non, pubblici e privati, lavoratori del Nord e del Sud, dipendenti, autonomi e pseudo autonomi, agricoltura e industria e servizi, grandi e piccole imprese, migranti e non. E si conta un grave aumento della povertà relativa e della disuguaglianza tra i lavoratori (tipici e atipici) di tutti i segmenti.

Il mercato del lavoro italiano, oltre a essere segmentato, è anche «liquido»: non solo chi ha carriere discontinue accede sempre più difficilmente al «lavoro stabile», ma anche lo stesso lavoro stabile con la crisi diventa insicuro, più povero e meno tutelato, proprio a causa delle debolezze strutturali del tessuto produttivo di fronte alla competizione globale e alla politica di svalutazione competitiva del lavoro. Anche chi esce dal bacino del lavoro stabile ha difficoltà a rientrarvi. Nel settore pubblico l'assenza di innovazione, il blocco delle assunzioni e il mantenimento annoso di forme di lavoro precario finiscono per accentuare l'inefficienza e la bassa produttività del sistema e del capitale investito.

Ecco allora la necessità di un grande progetto per il paese, per una nuova

politica economica, per un cambio di rotta del modello di sviluppo, per modernizzare l'Italia, ritrovare la crescita, ricercare la piena occupazione e, di conseguenza, risanare i conti pubblici.

### 3. Le riforme necessarie in Europa

Il primo passo per volgere le politiche di contrasto alla crisi nel verso giusto, interrompendo la forte esposizione dell'Euro(pa) e, con essa, dell'Italia, ai venti speculativi e alla degenerazione finanziaria, richiede un cambiamento deciso della politica economica europea (Patto di stabilità e crescita, Patto Euro plus, *fiscal compact*).

In tal senso è necessario:

- *eupeizzare il debito sovrano* in eccesso, ad esempio oltre il limite del 60 per cento, o comunque realizzare un intervento «finale» anti-spread da parte della Banca centrale europea (Bce) – possibile fin da ora perché in linea con i Trattati – a difesa dei titoli pubblici e dell'euro, ma senza condizioni impossibili di rigore finanziario e di depressione economica;

- *regolare l'attività bancaria*, ben oltre la vigilanza (e le sole regole di Basilea III) e *l'attività finanziaria*, a cominciare dall'introduzione della tassa sulle transazioni finanziarie;

- mutare il segno delle politiche di rigore nazionali verso *misure sovranazionali di carattere espansivo*, che permettano di ricreare la buona occupazione e risanare i conti pubblici (deficit e debito, al numeratore) attraverso la ricerca di una maggiore crescita potenziale (Pil, al denominatore), perciò una nuova politica di investimenti e l'armonizzazione delle politiche di redistribuzione fiscale a livello europeo;

- costruire una politica distributiva a livello europeo, anche attraverso uno *standard retributivo europeo* in grado di promuovere un tasso di crescita delle retribuzioni reali almeno pari al tasso di crescita della produttività del lavoro, favorendo così anche il riequilibrio fra paesi in surplus e paesi in deficit con l'estero;

- nel medio e lungo periodo, cercare di cambiare lo statuto della Bce e i Trattati europei, che impediscono *una difesa di ultima istanza dell'euro* (come l'emissione di moneta e l'acquisto illimitato dei titoli sovrani), per arginare strutturalmente la crisi finanziaria e ridurre gli squilibri economici interni all'area euro e, più in generale, all'Europa.

#### 4. Le riforme necessarie in Italia

La proposta della Cgil di un Piano del Lavoro per l'Italia segue nuovi lineamenti di politica economica e punta su un cambiamento di:

- politica industriale, per riqualificare l'«offerta» del sistema economico-produttivo italiano partendo dalla «domanda»;
- politica fiscale e, più in generale, politica di allocazione e redistribuzione delle risorse, del reddito e della ricchezza, per sostenere i redditi da lavoro e gli investimenti, agendo direttamente sulla domanda interna, all'insegna dell'equità, dello sviluppo e della sostenibilità;
- politica sociale, rinnovando la contrattazione e il welfare.

La proposta della Cgil per il Piano del Lavoro è di impianto esplicitamente *keynesiano* perché interviene a favore della domanda effettiva, sostenendo investimenti e redditi da lavoro, quindi consumi e beni collettivi. In tal senso il Piano è anche implicitamente *schumpeteriano*, poiché si propone di agire di riflesso sulla domanda attraverso politiche di (ri)qualificazione dell'offerta del sistema economico-produttivo, selezionando progetti di qualità e piani sostenibili attraverso cui diffondere l'*innovazione* e promuovere i *beni comuni*. Fin dall'origine, nel Piano si vogliono combinare risorse (economiche, conoscitive e amministrative) pubbliche e private per realizzare i diversi progetti che lo dovranno caratterizzare. A tale scopo, oltre a definire nuove regole per una finanziarizzazione sana dell'economia e la regolazione dei mercati, è necessario istituire anche una «Banca nazionale per l'innovazione» (a maggioranza pubblica).

Per giungere a questi obiettivi il Piano del Lavoro si sorregge su tre pilastri:

1. Un *Progetto Italia* per lo sviluppo e l'innovazione. Si potrebbe anche definire un modello di politica industriale «orizzontale»: territoriale, trainata dal lato della domanda, piuttosto che centralizzata, «verticale», pro-ciclica e non selettiva, spinta da quello dell'offerta; di filiera, sito e distretto, oltre che di settore o di comparto, proprio per mantenere la vocazione manifatturiera, ma anche attivando investimenti e lavoro nelle costruzioni, nei servizi (dal terziario avanzato al sistema del credito), nella pubblica amministrazione. Si tratta, ovviamente, di strumentazione in funzione anti-ciclica per l'economia, ma non interviene a contenimento dei singoli casi di emergenza, se non

all'interno di progetti più ampi di innovazione, pur partendo dal Mezzogiorno e dalle aree terremotate, dai limiti e dal patrimonio del paese, ovvero dai bisogni, al fine di svilupparne le potenzialità, accrescerne la competitività e la capacità di generare, liberare e attrarre nuovi investimenti.

Declinando così gli *Obiettivi-paese* a breve e medio termine, attraverso un continuo *dialogo sociale*, si devono concordare fra istituzioni e parti sociali le linee di una «nuova regolazione» tramite un coordinamento nazionale per arrivare a una definizione congiunta delle priorità e degli stessi Progetti prioritari, prevedendo altresì momenti comuni di consultazione e verifica (anche per riorientare in modo «sequenziale» i Progetti). Vanno così attivati tavoli a livello regionale e locale per il confronto e la co-decisione sugli obiettivi e sui Piani territoriali, in ragione delle specificità e delle esigenze di prossimità che rientrano nei Progetti prioritari. A concorrere alla progettazione e alla realizzazione, oltre che al finanziamento, degli specifici Piani territoriali devono essere le amministrazioni regionali e locali, le imprese, le banche, ma anche le aziende pubbliche nazionali (imprese partecipate, *golden share* ecc.) che intendono investire nel territorio, così come università e istituti di ricerca che prevedono *spin-off* e compartecipazioni. In tal senso, va rovesciata la prospettiva tradizionale e ripensata l'idea di politica industriale, allargando gli orizzonti allo sviluppo e al benessere del paese, ma declinando a livello locale e laborazione e confronto.

Alcuni esempi di Progetti prioritari possono essere: Progetto *green economy* e innovazione manifatturiera, Progetto *smart grid* ed efficienza energetica, Progetto Agenda digitale, Progetto di infrastrutture materiali, Progetto di prevenzione antisismica, Progetto di messa in sicurezza dell'edilizia scolastica, Progetto per il turismo, Progetto per lo smaltimento e la riorganizzazione del ciclo dei rifiuti, Progetto per la diffusione della banda larga, Progetto per i percorsi turistici integrati, Progetto per il trasporto pubblico locale sostenibile, Progetto per lo sviluppo rurale ecc.

2. Un *Piano straordinario per la creazione diretta di lavoro* giovanile e femminile, mediante Programmi di impiego e intervento pubblico gestiti da un'agenzia pubblica (modello *New Deal*), istruita per riorientare le risorse pubbliche e per guidare una grande iniezione di investimenti pubblici. Lo scopo è aumentare la crescita potenziale e l'occupazione qualificata, a partire dal Mezzogiorno, producendo nuovi beni e servizi pubblici, «beni comuni», ovvero consumi collettivi.

L'intervento pubblico in questo caso è orientato alla definizione di settori e filiere non esposti a concorrenza internazionale e non «coperti» dal mercato: beni ambientali, beni energetici, beni culturali, infrastrutture materiali, immateriali e urbanistica, sistema della conoscenza. Il fondamento dell'intervento diretto risiede nella (ri)programmazione della spesa pubblica per investimenti e nuova occupazione verso beni e servizi ad alto contenuto di conoscenza e di qualità, che generano moltiplicatori della crescita e dello sviluppo, quindi sostenibilità delle finanze pubbliche<sup>9</sup>.

I Programmi pubblici che, ad esempio, potrebbero essere realizzati sono: Programma di risparmio energetico, Programma di riordino e manutenzione straordinaria delle infrastrutture e delle reti esistenti gravemente degradate, Programma di bonifica dei siti industriali inquinati, Programma di conservazione del patrimonio culturale, Programma di valorizzazione dei parchi e delle riserve naturali, Programma di riconversione e riqualificazione urbana ecc.

3. Un piano di economia sociale per un *nuovo welfare*. Il welfare non è un costo: le scelte di disinvestimento nel welfare e nelle politiche sociali hanno accentuato le disfunzioni, i tagli alla spesa hanno aperto la strada a una riduzione del welfare universalistico e della qualità dei servizi. Il welfare locale è molto disomogeneo. Ferma restando la battaglia per un sistema sociale inclusivo, solidaristico e universalistico, efficace ed efficiente (previdenza, sanità, *workfare* ecc.), bisogna definire i Livelli essenziali di assistenza ed estendere il welfare alle aree del paese che ne sono prive, combinando il governo pubblico del sistema anche con risorse private, se necessario.

Un piano per un *nuovo welfare* è uno degli obiettivi della contrattazione nazionale e territoriale con le istituzioni, per contrastare lo smantellamento del welfare e la crescita della diseguaglianza nelle condizioni di vita delle comunità. La contrattazione territoriale è strumento per la diffusione di un welfare locale più omogeneo nel paese. La contrattazione territoriale dovrà ripensare il sistema del welfare universale in un contesto di riduzione delle risorse pubbliche, evitando percorsi unilaterali di privatizzazione. Le priorità

<sup>9</sup> Su questo specifico pilastro verrà pubblicato un *Libro Bianco*, che approfondisce l'analisi e l'elaborazione per un Piano straordinario per la creazione diretta di occupazione, a cura di Laura Pennacchi e del Dipartimento Politiche economiche (Area Politiche per lo sviluppo) della Cgil, in collaborazione con il Forum delle Politiche economiche della Cgil (Roma, Ediesse, in corso di pubblicazione).

di un Piano per un *nuovo welfare* possono essere: infanzia, non-autosufficienza, povertà, integrazione.

Per creare nuova e buona (e sicura) occupazione è allora necessario fissare, da un lato, obiettivi *quantitativi* – sostenendo la creazione diretta e indiretta di lavoro senza contare sulla sola spontaneità dei comportamenti dei mercati, bensì attraverso un programma di investimenti, incentivi selettivi e regolarizzazione di una quota di lavoratori stranieri – e, dall'altro, obiettivi *qualitativi* – proponendo una nuova regolazione e una riforma dell'attuale legislazione del lavoro per limitare tutti i contratti «a termine» e disincentivare attraverso maggiori costi (e minori tipologie) i lavori precari, prevedendo anche che i compensi siano almeno pari ai minimi sanciti dai contratti nazionali – per privilegiare il contratto a tempo pieno e indeterminato, l'apprendistato e, per questa via, la stabilità e il contenuto formativo, favorendo l'ingresso delle competenze e della capacità innovativa nelle aziende industriali e dei servizi.

In tale prospettiva, tre riforme rappresentano condizione necessaria (non sufficiente) per portare avanti tali istanze:

- una riforma degli ammortizzatori sociali, per la tutela universale di chi non trova, perde o sospende l'attività lavorativa, orientata più alla ricerca di un lavoro qualificato che a garantire un indennizzo per un mancato lavoro;
- una riforma delle professioni e del lavoro autonomo, per favorire la concorrenza, l'efficienza del mercato e l'efficacia dei servizi prestati, con attenzione alle professioni non regolamentate;
- una riforma delle politiche attive del lavoro, affiancata dalla costruzione del sistema dell'apprendimento permanente per chi non trova, perde o sospende l'attività lavorativa, o per chi deve aggiornare le proprie competenze, da sviluppare a livello regionale e territoriale.

Tutto ciò richiede un forte investimento nella conoscenza, con un chiaro progetto di qualificazione dell'istruzione e della formazione.

Nel Piano del Lavoro si prevede, infine, di selezionare gli strumenti più idonei di programmazione e regolazione pubblica, anche con processi di democrazia partecipativa ed elaborativa, di dialogo istituzionale e sociale, rivedendo le *priorità dell'economia pubblica e della finanza pubblica* per recuperare le risorse necessarie e costruire le condizioni di realizzazione dello stesso Piano attraverso:

- la ricerca dell'efficienza, dell'innovazione e della semplificazione della pubblica amministrazione;
- una vera razionalizzazione della spesa pubblica (non una riduzione lineare), a partire da quella corrente, per riqualificare e tagliare la spesa «improduttiva», eliminare gli sprechi, intervenire sui costi della politica, sostenendo al contempo settori strategici come l'istruzione, la ricerca, la sicurezza e il welfare;
- una riforma dell'architettura istituzionale e degli assetti dello Stato;
- indirizzare le imprese di servizio pubblico locale verso una logica di maggiore concorrenza, aumentando l'efficienza, la dimensione media (anche con aggregazioni, reti, acquisizioni e fusioni) e il ventaglio di servizi offerti;
- una nuova «politica delle entrate», fondata su una riforma organica del fisco, che dovrebbe essere realizzata innanzitutto a vantaggio del lavoro (partendo da una revisione dell'Irpef e delle detrazioni) e della qualità delle produzioni. Ciò si può compiere orientando le politiche tributarie a una maggiore progressività dell'imposizione fiscale nel suo complesso, spostando il peso del prelievo dai «redditi fissi» alle ricchezze improduttive e parassitarie (evasione, grandi patrimoni, rendite, speculazione finanziaria) ancora non sufficientemente tassate.

L'ammontare delle risorse pubbliche utili ad attivare il Piano del Lavoro e moltiplicare redditi e investimenti privati è pari a circa 50 miliardi<sup>10</sup>. Il Pia-

<sup>10</sup> In uno schema di sintesi:

*Risorse*

- riforma del sistema fiscale;
- razionalizzazione e ricomposizione della spesa pubblica;
- riordino agevolazioni e trasferimenti alle imprese;
- parte delle risorse delle Fondazioni bancarie;
- utilizzo dei Fondi pensione;
- riordino Fondi europei;
- investimenti fissi pubblici esclusi dal Patto di stabilità interno e dal *fiscal compact*;
- parte delle risorse della Cassa depositi e prestiti e *golden share*.

*Impieghi*

- progetti prioritari (10 miliardi di euro l'anno);
- programmi del Piano straordinario di creazione diretta di lavoro (20 miliardi l'anno);
- sostegno all'occupazione, riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali (10 miliardi ogni anno);
- piano per un *nuovo welfare* (15 miliardi ogni anno);
- restituzione fiscale (20 miliardi ogni anno).

no ha richiesto una puntuale valutazione economica e, oggi più di prima, una specifica elaborazione econometrica per la simulazione degli effetti diretti, indiretti e di sostituzione del nuovo regime di politica economica proposto – basato appunto su una nuova regolazione, nuovi investimenti pubblici e privati, un intervento pubblico diretto alla creazione di nuova occupazione – nel breve periodo sulla domanda aggregata e nel lungo periodo sul livello di crescita potenziale<sup>11</sup>: dalle simulazioni dei diversi effetti della composizione della spesa in termini di redditi, consumi intermedi o investimenti, pur non distinguendo tra spesa pubblica produttiva e improduttiva, si può dedurre che la misura approssimativa del contributo di 1 euro di spesa pubblica «diretta», selettiva, in innovazione e beni comuni, alla variazione (e moltiplicazione) dei principali aggregati macroeconomici, è molto maggiore rispetto a quello di 1 euro di spesa pubblica tradizionale in incentivi «a pioggia» o di riduzione della pressione fiscale (naturalmente al netto degli effetti della congiuntura internazionale, di un cambiamento dei fondamentali a livello globale e degli scenari di politica economica sovranazionale).

## 5. Il ruolo della contrattazione

Per la realizzazione del Piano del Lavoro verrà richiesto agli interlocutori sociali e istituzionali a livello nazionale, regionale e locale, un confronto sui suoi obiettivi e contenuti. Qualora vi sia condivisione degli obiettivi si aprirà un percorso di definizione concordata delle priorità, dei progetti e dei piani attuativi del Piano del Lavoro. L'attuazione del Piano del Lavoro verrà seguita da momenti congiunti di consultazione e verifica tra istituzioni e parti sociali che ne condividono obiettivi e strumenti.

Per tutto questo è indispensabile che ognuno degli attori istituzionali e sociali si assuma precisi impegni. È necessario che, una volta attivati i Progetti prioritari e gli strumenti fiscali di sostegno a investimenti e occupazione, il sistema delle imprese aumenti la propria propensione all'innovazione di processo e di prodotto, impieghi più risorse nella ricerca, favorisca le aggregazio-

<sup>11</sup> Per questa elaborazione è stato scelto il Centro Europa Ricerche (Cer), che ha svolto una verifica econometrica ad hoc per calcolare le potenzialità macroeconomiche del Piano del Lavoro (stimando le elasticità del Pil, della domanda interna e dell'occupazione, in ordine ai suddetti pilastri del Piano), riportata nel citato *Libro Bianco*.

ni fra imprese e la crescita dimensionale per rafforzare la capacità di rispondere alla competizione internazionale, generando allo stesso tempo più crescita per il paese.

La nuova contrattazione, nazionale e decentrata, che deve promuovere il sindacato, dovrebbe fondarsi sull'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, per rinnovare le rappresentanze sindacali elettive nel settore privato e in quello pubblico, avviare la certificazione della rappresentatività dei soggetti sindacali, sviluppare la democrazia sindacale. In questo contesto andrebbe riavviata la discussione per un nuovo modello contrattuale, basato sulla crescita della produttività e sulla ricerca della piena occupazione, dunque sull'equilibrio della crescita economica e sullo sviluppo, per rendere più equa la distribuzione del reddito nazionale e aumentare quantità e qualità degli investimenti. In questa idea un'innovazione potrebbe essere rappresentata dalla sperimentazione di forme di partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese, alla definizione degli obiettivi, alla loro realizzazione.

Per quanto riguarda la contrattazione territoriale, il confronto sindacale con Regioni e Comuni può diventare il momento di attivazione, adattamento e verifica dei Progetti prioritari, di implementazione del Piano di creazione diretta di occupazione e di confronto sul *nuovo welfare*, a vantaggio della crescita e dello sviluppo territoriale, a sostegno delle imprese, per un impiego più equo delle risorse e un uso più equo delle leve fiscali, anche in situazioni di crisi della finanza locale.

### Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2012), *Bollettino economico*, 69, luglio, Roma, Banca d'Italia.
- Banca d'Italia, Brandolini A., Bugamalli M. (a cura di) (2009), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, in *Questioni di Economia e Finanza*, 45, Roma, Banca d'Italia.
- Birindelli L., D'Aloia G., Megale A. (a cura di) (2011), *La crisi dei salari. Il decennio perduto*, Roma, Ediesse.
- Corte dei Conti (2012), *Audizione su Nota di aggiornamento DEF 2012*, Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, 2 ottobre.
- Fondo monetario internazionale (2012), *World Economic Outlook - update, Global Recovery Stalls, Downside Risks Intensify*, Washington, comunicato stampa, 24 gennaio.

- Fondo monetario internazionale, Organizzazione internazionale del lavoro (2010), *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, settembre.
- Ires Cgil (2012), *Il lavoro in crisi: diminuisce la quantità, peggiorano le condizioni, cresce il lavoro «involontario»*, a cura di G. Ferrucci, novembre, in *www.ires.it*.
- Ires Cgil (2012), *Gli effetti della crisi sul lavoro in Italia*, a cura di G. Ferrucci, settembre, in *www.ires.it*.
- Istat (2012), *Indagine conoscitiva sul pareggio di bilancio*, audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica alla Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati, 5 dicembre.
- Istat (2012), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2011*, Roma, Istat.
- Istat (2004), *Crescita dell'occupazione e rallentamento della produttività del lavoro*, in *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2003*, cap. 4, par. 4.3.1., Roma, Istat.
- Istat, Giovannini E. (2012), *Le diverse misure di produttività e le implicazioni interpretative*, presentazione, seminario sulla produttività promosso da Astrid, Roma, 20 settembre.
- Keynes J.M. (1936), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (trad. it. Torino, Utet, 1971).
- Krugman P. (2012), *End This Depression Now!*, New York, Norton.
- Minsky H.P. (2009), *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill.
- Oecd (2012), *The Policy Challenges: Now and in the Long Term*, Parigi, Oecd.
- Sanna (2013), *Crisi europea: cambiare strada per sconfiggere la recessione. A che punto è la crisi globale? 2*, Roma, Ediesse (in corso di pubblicazione).
- Sanna R. (a cura di) (2012), *Riforme contro stagnazione. A che punto è la crisi globale? 1*, Roma, Ediesse.
- Stiglitz J. (2012), *The Price Of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York, Norton.





## **Un Nuovo Piano del Lavoro per un nuovo modello di sviluppo. In Europa e in Italia**

*Silvano Andriani\**

Il dibattito in corso oggi fra sostenitori dell'austerità e riformisti c'è già stato negli anni trenta durante la grande crisi. Allora i principali campioni ne furono John Maynard Keynes, della scuola liberaldemocratica, che riteneva necessario un intervento pubblico sulla domanda per uscire dalla crisi, e Friedrich von Hajek, seguace di quella scuola di pensiero tedesca convinta che i mercati fossero sempre in grado di trovare da sé l'equilibrio. Sappiamo come è finita: il keynesismo vinse dappertutto, anche in Germania, ma lì purtroppo vinse con Hitler, che usò l'intervento pubblico per riarmare il paese e sostenere così le mire di dominio del terzo Reich, scatenando la seconda guerra mondiale. A differenza di quanto accade ora la Germania era allora tra i paesi debitori, e l'austerità imposta dal governo di Heinrich Brüning, il «cancelliere affamatore», impattò direttamente e pesantemente sul paese, mentre adesso, che è il principale paese creditore, la Germania è riuscita finora a scaricare sui vicini gran parte dell'impatto della crisi.

Le analogie tra la depressione in corso e quella degli anni trenta sono evidenti, due in particolare vanno richiamate. Anche allora la crisi ebbe origine da un eccesso di indebitamento, soprattutto privato, e anche negli anni venti vi fu un rapido aumento delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza. Nei «ruggenti» anni venti, specialmente negli Stati Uniti, iniziò la corsa ai consumi di massa all'insegna dello slogan lanciato da Henry Ford «l'automobile per tutti»: poiché le retribuzioni non crescevano e le disuguaglianze aumentavano, i consumi furono finanziati dalla crescita dell'indebitamento delle famiglie che, soprattutto nei paesi europei, si aggiunse a un eccesso di debito pubblico creatosi durante la prima guerra mondiale, in buona parte ancora non smaltito. La lezione degli anni trenta fu che la distribuzione del reddito determina il ritmo, la qualità e la sosteni-

\* Silvano Andriani è presidente del Cespi (International policy study centre). Ricopre le cariche di presidente di Axa Monte Paschi di Siena Vita e Axa Mps Danni.

bilità della crescita: una crescita che ha per motore il debito, alla lunga è destinata a collassare. Questa lezione è stata dimenticata col prevalere negli anni ottanta delle idee e delle politiche liberiste.

Durante la fase di accelerazione del processo di globalizzazione, che iniziata alla metà dell'Ottocento si trascinò, già in crisi, fino ai primi decenni del Novecento, la generalità dei paesi industrializzati ed emergenti adottò modelli di sviluppo di tipo mercantile: essi contennero la crescita delle retribuzioni e la domanda interna approfittando dell'eccesso di manodopera proveniente dalle campagne, puntando tutti a crescere attraverso le esportazioni. Questa tendenza dette forte impulso alle conquiste coloniali e accentuò nel tempo le pratiche di concorrenza scorretta, dal dumping alla manipolazione dei cambi, che furono cause non ultime del primo conflitto mondiale.

Quando Karl Marx teorizzava i salari al livello di sussistenza, Rosa Luxemburg la tendenza al sottoconsumo, Rudolf Hilferding l'imperialismo, non facevano che analizzare le tendenze dell'epoca: la loro ingenuità consistette nel ritenere che quelle contraddizioni avrebbero portato inevitabilmente all'avvento del socialismo; esclusero cioè la possibilità di una risposta riformista. Questa si delineò proprio durante la crisi degli anni trenta, diffondendosi nei paesi avanzati a partire dagli anni cinquanta, ma ciò avvenne solo dopo due grandi crisi economiche, due guerre mondiali, rivoluzioni e guerre civili, e dopo il collasso del processo di globalizzazione e il trionfo del protezionismo e del nazionalismo.

Se si considera quale fu l'attitudine della sinistra in Europa, a fronte della possibile risposta riformista, alla crisi negli anni trenta, non si può dire che il riformismo coincise con la sinistra; questo è diventato vero solo dopo la guerra. Negli anni trenta i partiti laburista inglese e socialdemocratico tedesco rifiutarono l'approccio riformista, rimanendo prigionieri del dilemma: il capitalismo o lo si abbatte o lo si gestisce così com'è. Il risultato in Inghilterra fu la caduta del primo governo laburista, che non fu in grado di continuare, dopo l'inizio della crisi, la dura politica di austerità imposta dal partito conservatore sin dalla fine della prima guerra mondiale, che continuò fino alla seconda guerra mondiale. A sostenere le tesi di Keynes in Inghilterra fu allora solo il partito liberale di Lloyd George.

Il recente *outlook* del Fondo monetario internazionale ci ricorda che quella politica di austerità ha inflitto all'Inghilterra venti anni di stagnazione e di altissimi tassi di disoccupazione, e che il debito pubblico, pari al 130 per

cento del Pil nel 1918, la cui riduzione era l'obiettivo principale dell'austerità, salì al 190 già nel 1933. In Germania andò anche peggio, giacché la caduta del governo a partecipazione socialdemocratica aprì le porte del potere a Hitler. Questo ci fa venire in mente fatti recenti: la caduta di Papandreu in Grecia e quella di Zapatero in Spagna, che fu addirittura tra i sostenitori della scelta dell'austerità, e ultimamente la sconfitta elettorale del Partito democratico giapponese, che non ha saputo rompere con l'ortodossia per rovesciare la pressione deflazionista che da oltre venti anni affligge l'economia nipponica. E vi sono altre forze nella sinistra in Europa che hanno dimenticato la lezione del riformismo.

La risposta riformista nacque dalla confluenza di due grandi scuole di pensiero: quella liberaldemocratica di John Maynard Keynes e William Beveridge, basata prevalentemente in Inghilterra, e quella socialdemocratica, di Gunnar Myrdall, Dag Hammarskjold, Jan Timbergen, basata prevalentemente nei paesi scandinavi. La sua realizzazione ebbe inizio negli Stati Uniti di Roosevelt e nel complesso dei paesi scandinavi, dove all'inizio degli anni trenta quasi simultaneamente tutti i partiti socialdemocratici andarono per la prima volta al governo, per restarci per molti decenni. Ne scaturirono modelli di sviluppo in parte diversi, ma ispirati da una visione comune.

La prima grande lezione del riformismo fu che il capitalismo si può riformare attraverso l'intervento pubblico. Un limite forse di un certo neo-keynesismo di oggi è di focalizzare quasi esclusivamente il tema del *deficit spending* come risposta alla crisi. Essa consistette invece in una serie di leggi e di soluzioni istituzionali che cambiarono la natura del capitalismo, modificando sostanzialmente il modo di funzionare del sistema economico, ridefinendo i rapporti di forza e il rapporto fra Stato e mercato. Anche la regolazione della domanda andò ben oltre il *deficit spending*, pur necessario per affrontare la crisi. L'introduzione delle politiche dei redditi, dei sistemi fiscali progressivi, dei sistemi pensionistici, dettero luogo a modelli distributivi gestiti politicamente, in grado di orientare sistematicamente livello e composizione della domanda. Questo consentì nei paesi avanzati, durante i trenta anni gloriosi successivi alla seconda guerra mondiale, la diffusione dei consumi di massa e l'edificazione delle strutture del welfare state senza che ciò comportasse l'aumento del rapporto fra debito pubblico e fra debito totale e prodotto lordo. E senza crisi finanziarie.

In quella visione lo sviluppo economico deve servire ad aumentare il benessere dei cittadini e non la potenza economica del paese, cioè la competi-

tività; competitività o controllo dell'inflazione possono essere condizioni e non obiettivi dello sviluppo. E il ruolo della politica economica è di indurre il sistema economico a utilizzare pienamente le proprie risorse esistenti e potenziali, a cominciare dal lavoro, cosa che il mercato da sé non è in grado di fare: la piena occupazione era l'obiettivo principale nel modello del welfare state.

Gli accordi di Bretton Woods rappresentarono il tentativo di riportare la visione riformista nei rapporti internazionali, rimettendo in moto il processo di globalizzazione che era collassato con la crisi degli anni trenta, ma mantenendolo sotto uno stretto controllo politico. Tentativo purtroppo non portato fino in fondo, visto che alcune delle proposte più importanti avanzate al tavolo del negoziato da Keynes, come la creazione di una moneta mondiale per gli scambi internazionali, con conseguenti funzioni di banca del Fondo monetario internazionale, e modalità di intervento in caso di squilibri strutturali delle bilance dei pagamenti, rivolte soprattutto a ridurre i surplus dei paesi in attivo per aumentare la domanda mondiale, furono respinte dagli statunitensi. Tuttavia, la motivazione degli accordi resa dal capo della delegazione statunitense, il segretario di Stato Cordell Hull, secondo il quale gli accordi dovevano «fare in modo che il tenore di vita cresca in tutti i paesi, eliminando l'insoddisfazione economica che genera la guerra», mostra che era generale la convinzione che il coordinamento delle politiche economiche a livello mondiale dovesse evitare il riformarsi di squilibri strutturali nei rapporti fra paesi e le pratiche mercantiliste che li generano.

Negli ultimi trent'anni, col prevalere del neo-liberismo, nel quadro di un modello di sviluppo trainato dalla crescita dei consumi privati nei paesi avanzati, largamente finanziata col debito, progressivamente si sono riproposte a opera di alcuni paesi (Cina e Germania soprattutto) pratiche mercantiliste. A differenza da allora, tuttavia, un gruppo di paesi, all'inizio l'intero blocco dei paesi anglosassoni, Stati Uniti in testa, e, dopo l'entrata in funzione dell'euro, anche alcuni paesi del Sud Europa, si sono configurati come consumatori di ultima istanza.

Questi atteggiamenti sono risultati complementari, ma all'interno di una formidabile tendenza a distorcere l'allocazione delle risorse finanziarie, che ha configurato progressivamente alcuni paesi come strutturalmente creditori e altri come strutturalmente debitori. Questo squilibrio finanziario, che non poteva crescere all'infinito, riflette uno squilibrio fra i livelli di competitività dei sistemi economici dei diversi paesi che, a propria volta, riflette u-

na distorsione della struttura produttiva di ciascuno di essi. Tale distorsione è particolarmente evidente per alcuni paesi europei (Spagna, Irlanda, Portogallo, Grecia), i cui deficit commerciali erano quasi a due cifre, che hanno attinto livelli di debito netto sull'estero quasi pari al proprio prodotto lordo, e dagli attivi strutturali di Germania e Olanda, i più alti al mondo.

Alla distorsione prodottasi nei rapporti fra paesi altre se ne aggiungono di dimensione mondiale, che derivano dalle caratteristiche del modello di sviluppo dominante. Eccessi di capacità produttiva in produzioni per il consumo o in attività che più sono state alimentate dal debito (come auto, immobili, finanza). Difetti di capacità produttiva segnalati dalla forte crescita dei prezzi dei generi alimentari, dai generali invecchiamento e inadeguatezza delle infrastrutture di ogni tipo, dall'esplosione del prezzo del petrolio, dal sostanziale ritardo nell'affrontare i problemi dell'ambiente. La stessa rivoluzione tecnologica è stata orientata soprattutto verso le priorità derivanti da un modello basato sui consumi privati, mentre grandi potenzialità di innovazione in altri campi sono rimaste inutilizzate.

Coloro che sostengono le politiche di austerità insistono sulla necessità di riforme strutturali che ciascun paese dovrebbe realizzare: i compiti a casa, appunto. E tendono a focalizzare i problemi della flessibilità del lavoro e del bilancio pubblico sulla base dell'assunzione, del tutto infondata, che la crisi derivi dai bilanci pubblici. Ma i problemi strutturali che ciascun paese deve affrontare hanno ben altra portata. Riguardano attitudini consolidate: livelli di evasione fiscale e di corruzione. E riguardano la necessità per ciascun paese di riposizionare il proprio sistema economico nel contesto di un mutamento del modello di sviluppo di portata mondiale, facendo i conti con eventuali difetti storici in esso presenti. In Italia, ad esempio, lo squilibrio crescente fra Nord e Sud (di cui più nessuno parla), l'eccessiva frammentazione del sistema delle imprese, il sottodimensionamento del settore dei servizi a confronto con altri paesi avanzati. Tale ricollocazione non sarà possibile senza politiche industriali, cioè senza politiche direttamente rivolte a orientare l'evoluzione della base produttiva a partire dalle caratteristiche, dalle risorse e dalle vocazioni di ciascun paese. Il che richiede anche disponibilità finanziarie nei bilanci pubblici.

Ogni paese ha una parte del sistema economico che non è esposta direttamente alla competizione internazionale: tutti i servizi pubblici, i servizi territoriali e la gestione del territorio, gran parte del sistema dei trasporti, buona parte della distribuzione, i servizi sociali vecchi e nuovi, i servizi alla

persona. Soprattutto in questi campi dovrà crescere l'occupazione, all'interno di un nuovo modello di sviluppo orientato anche alla soddisfazione di nuovi bisogni, ed è importante che queste attività, dalle quali dipende largamente il livello del vivere civile e l'efficienza del sistema economico, vengano gestite con efficienza ed efficacia. E in questi campi si potrebbe favorire la nascita di varie forme di impresa non orientate al profitto. Ma l'espansione della domanda interna proveniente dalla crescita di queste attività potrebbe facilmente squilibrare la bilancia dei pagamenti, perciò sarebbe di importanza determinante rafforzare le capacità di esportazione dei settori direttamente impegnati nella concorrenza internazionale (come manifattura, turismo e altri servizi), stimolandone un salto di qualità, migliorandone soprattutto la capacità di innovazione attraverso la ricerca.

L'approccio dei compiti a casa trascura inoltre il principale problema strutturale, che – come si è visto – ha dimensione mondiale ed è particolarmente importante nell'Unione Europea, consistente nella necessità di ridurre e tendenzialmente superare gli squilibri strutturali determinatisi nell'economia mondiale. Questo richiederebbe ai paesi passivi di smettere di vivere al di sopra dei propri mezzi e a quelli attivi di smettere le pratiche mercantiliste. La Cina ha almeno parzialmente accettato questo imperativo: il suo attivo commerciale si è quasi dimezzato dall'inizio della crisi. La Germania e l'Olanda no. La Germania è stata la prima ad adottare le regole del pareggio di bilancio. Con l'arrivo della nuova recessione i deficit commerciali dei paesi in passivo si sono ridotti: almeno ora non vivono più tanto al di sopra dei loro mezzi, ma semplicemente in quanto la caduta della loro domanda interna ne ha aumentato la «competitività».

Nello stesso tempo gli attivi strutturali di Germania e Olanda hanno ripreso ad aumentare, sino a ritornare al livello pre-crisi. Se i paesi forti realizzano i loro attivi in buona misura in Europa, esportando i capitali in eccesso, che da quegli attivi derivano, fuori dall'Europa, come stanno facendo largamente dall'inizio della crisi, imprimono un ulteriore impulso deflazionista all'economia europea. Poiché le politiche seguite aumentano lo svantaggio dei paesi più deboli, se le cose non cambieranno le divergenze nell'area euro in prospettiva sono destinate ad aumentare.

La Germania ci appare oggi con un aspetto dicotomico: da una parte mantiene un governo dell'economia basato sulla concertazione fra le parti sociali, che ha consentito, oltre all'efficace gestione del sistema economico, la migliore difesa dei livelli di occupazione anche durante la crisi; dall'altra,

tale difesa è stata realizzata con una strategia mercantilista, potenziata dall'accordo governo-sindacati per non tradurre gli aumenti di produttività in aumenti salariali, cioè a spese dei paesi vicini.

Il formidabile impegno rivolto al superamento degli squilibri strutturali dovrà essere affrontato in un contesto straordinario: il livello del debito totale (somma di debito pubblico, debito delle famiglie e debito delle imprese), rispetto al prodotto lordo, nel complesso dei paesi avanzati non è mai stato così elevato. In alcuni paesi europei, alla fine della seconda guerra mondiale il debito pubblico era ben più alto di quello attuale, ma il debito totale non è mai stato così alto e in tutti i paesi avanzati contemporaneamente. Il *deleveraging* riguarda sia la componente privata sia quella pubblica, ed è previsto che eserciterà una forte pressione deflazionistica sull'economia per molti anni a venire, riducendo le possibilità di crescita e di occupazione.

Le politiche sinora seguite, soprattutto in Europa, che hanno escluso ogni forma di svalutazione dei debiti – default delle banche, ristrutturazione di debiti sovrani, aumento del tasso di inflazione – fanno sì che a cinque anni dall'inizio della crisi il debito totale, nella media dei paesi europei, non è diminuito, anzi è aumentato, in quanto a una certa riduzione del debito privato corrisponde un aumento maggiore del debito pubblico, poiché i bilanci pubblici sono stati, almeno nella prima fase, spinti a sostenere la domanda che cadeva in seguito alla prima recessione e a salvare le banche.

Con l'austerità ora si opera sul debito pubblico, ma questa può essere una strategia che si auto-sconfigge, in quanto la spinta recessiva che essa provoca può ridurre il livello del prodotto lordo e inaridire le fonti dalle quali dovrebbero provenire le maggiori entrate, come stanno già mostrando i casi della Grecia, della Spagna e anche dell'Italia. Coloro che motivano l'austerità con la necessità di proteggere le nuove generazioni rovesciano la realtà: una politica di rientro dal debito che non accetta alcuna svalutazione dell'eccesso di debito prodotto da comportamenti irresponsabili delle precedenti generazioni di debitori e creditori, usando l'austerità per pagare i debiti, mette sulle spalle delle nuove generazioni tutto il peso di quel debito, anche in termini di minore crescita e minori possibilità di occupazione.

Non c'è alcun bisogno di contrapporre Schumpeter a Keynes. Una «distruzione creatrice» è indubbiamente necessaria per uscire dalla crisi con un diverso modello di sviluppo. In quell'espressione, tuttavia, il sostantivo è scontato, in caso di grave crisi la distruzione è inevitabile ed è già in corso; ma l'aggettivo è problematico, le cose possono evolvere in direzioni diverse.

La crisi più simile a quella in corso, quella degli anni trenta, finì solo con quello straordinario programma di opere pubbliche che abbiamo chiamato seconda guerra mondiale. Politiche industriali sono necessarie per orientare il riposizionamento delle attività produttive, che implica importanti spostamenti di lavoro in nuove attività, ma esse non possono essere efficaci e non sono socialmente sostenibili in un contesto di domanda calante.

La regolazione della domanda è necessaria in prospettiva per rendere la distribuzione del reddito funzionale al nuovo modello di sviluppo e assicurarne la sostenibilità. Ciò richiede di ridefinire nella distribuzione del reddito i rapporti fra capitale e lavoro, tra pubblico e privato, fra risparmio e consumi. La regolazione della domanda è necessaria anche nella fase di transizione, ed è più complessa in quanto dovrebbe consentire un adeguato flusso di investimenti per la riorganizzazione del sistema economico, mentre fa fronte al problema dell'eccesso di indebitamento. L'esperienza storica offre importanti insegnamenti sui modi meno dolorosi e più efficaci di affrontare il problema dell'eccesso di indebitamento; per trarne giovamento è necessario, tuttavia, liberarsi dei dogmi dell'ortodossia.

Questo complesso di problemi può essere affrontato con ben altro respiro a livello europeo. Qui non si tratta tanto di inventare proposte, esse sono già sul tavolo. Riguardano la creazione di una vera unione bancaria; la parziale europeizzazione dei debiti; la riconversione della Bce in una vera banca centrale, e la possibilità di usare l'enorme liquidità che essa sta già immettendo nel sistema, finora senza apprezzabili effetti sulla crescita, direttamente per finanziare investimenti; politiche dei redditi di dimensione europea che favoriscano il sostegno della domanda e la riduzione dei divari di competitività fra i paesi dell'Unione; strategie di investimento di dimensione europea, finanziate attraverso il bilancio dell'Unione o mediante la costituzione di fondi specializzati, che consentano un utilizzo europeo dell'eccesso di risparmio dei paesi con attivi commerciali; la sottrazione degli investimenti dal calcolo del *fiscal compact*, che consenta il rilancio degli investimenti anche ai livelli nazionali. E vi è la proposta di assumere come obiettivo generale della politica economica a livello europeo il tasso di crescita del prodotto lordo dell'area. Tutto ciò non potrebbe avvenire senza un sostanziale avanzamento verso l'unità politica dell'Unione. Queste e altre suggestioni che riguardano particolarmente l'Italia sono avanzate negli scritti raccolti nel «libro bianco» prodotto dal Forum per l'economia della Cgil.

Il problema oggi è sapere con quali strategie politiche si potrà fare avanzare questa linea in Europa per trarre l'Unione fuori dalla condizione di area culturalmente più conservatrice, perciò più rischiosa per l'economia mondiale. Se si guarda all'Italia, anche la realizzazione di un obiettivo intermedio come l'esclusione degli investimenti dal calcolo del *fiscal compact* consentirebbe di disporre dei mezzi per attivare investimenti nelle direzioni indicate dal «libro bianco». Condizione essenziale sarebbe dotare lo Stato italiano di una capacità di programmazione strategica di cui finora non ha mai disposto, e della conseguente capacità di definire strategie di investimento verso le quali convogliare fondi pubblici nazionali ed europei e fondi privati. Lungo questo percorso sarebbe necessario trovare nuovi modelli di finanziamento degli investimenti, in grado di mobilitare parti rilevanti del risparmio italiano presente nei portafogli degli investitori istituzionali, fondi pensione, compagnie di assicurazione, fondi di investimento.

Il modello distributivo di tipo riformista partiva dalla regola che distribuiva l'output fra capitale e lavoro. La politica dei redditi determinava politicamente l'aggancio delle retribuzioni reali alla produttività. L'affermarsi di questa regola andò di pari passo con il prevalere di una nuova visione dell'impresa. Nell'impostazione di allora, la politica dei redditi divenne uno dei pilastri dei modelli di programmazione, componente macroeconomica di una politica della domanda, perciò l'aggancio delle retribuzioni alla produttività era, in genere, fissato a livello di sistema economico.

Anche in Europa come negli Stati Uniti, tuttavia, prevalse la nuova visione che considerava l'impresa come un'organizzazione, un costruito sociale, entro il quale operano interessi diversi che devono coesistere. Nella fase fordista l'asse dell'alleanza era fra chi gestiva l'impresa, portando avanti processi di meccanizzazione e produzione in serie in mercati oligopolistici, il cosiddetto capitale industriale, e i sindacati dei lavoratori. Il nocciolo dello scambio fu, da una parte, l'accettazione del principio che i lavoratori hanno il diritto di partecipare alla maggiore produzione derivante dall'aumento della produttività, dall'altra, l'accettazione di un modo di produzione particolarmente alienante.

In alcuni paesi del Nord Europa si affermarono forme di compartecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, nel modello socialdemocratico si delineò un modello di concertazione che dalle aziende arrivava alla politica economica attraverso le esperienze di programmazione concertata. Quella visione dell'impresa si affermò nel quadro di una politica

riformista che cambiò il modo di essere dei sistemi capitalisti – non a caso cominciò negli Stati Uniti e nei paesi scandinavi – e che determinò, anche attraverso le leggi, un mutamento sostanziale dei rapporti di forza fra capitale e lavoro.

Quella visione dell'impresa è stata spazzata via dal prevalere della cultura neo-liberista, e dalle politiche e dalle leggi conseguenti. Nella nuova situazione dei rapporti di forza e col ritorno di ideologie utilitariste, per le quali, per dirla con la Thatcher, «la società non esiste, esistono solo gli individui», l'impresa è stata teorizzata come un semplice coacervo di contratti individuali coordinati da un soggetto dominante: il capitale finanziario. In questo quadro il sindacato non ha alcuna ragione di esistere. Secondo questo nuovo approccio, unico obiettivo dell'impresa è «produrre valore per gli azionisti», cioè profitti, *shareholder value* appunto.

La generazione dei manager selezionati sulla base della precedente visione dell'impresa fu spazzata via da un'ondata di scalate ostili operata direttamente dai mercati finanziari, che portò al potere nelle imprese scalate e nelle altre che si adattarono al nuovo paradigma una nuova generazione di manager orientati secondo la *shareholder value*. L'asse dell'alleanza si fissò fra capitale finanziario e management, considerato ormai come agente del capitale finanziario; il problema principale divenne allineare l'interesse dell'agente a quello del mandante: le *stock option* furono la risposta principale a questo problema.

Lo scoppio della bolla tecnologica, i successivi grandi scandali societari, la crisi delle banche, hanno scosso alle fondamenta la *shareholder value* e messo in evidenza, tra l'altro, che quell'approccio genera per le imprese l'irresistibile tendenza a operare in un'ottica di breve termine, e che anche le *public company* possono degenerare quando manca nell'impresa un bilanciamento del potere. Oggi più nessuno sostiene quella teoria dell'impresa, ma nei fatti resta l'approccio prevalente. Si può dire che la vecchia visione è in crisi, ma una nuova ancora non si afferma.

La sinistra ha costruito in passato la propria identità su due *issue*: lotta alle disuguaglianze e liberazione del lavoro dalla condizione di merce; entrambe sono state disertate col prevalere della visione tipo «terza via». Di recente vi è una ripresa del discorso sulle disuguaglianze, ma sul ruolo del lavoro in pratica ancora si tace. Riprendere questo discorso non sarà possibile senza affermare una nuova visione dell'impresa, e senza di questa neanche un progetto di sviluppo alternativo potrà funzionare.

Questo vuoto appare ancora più grave se si tiene conto che una teoria dell'impresa alternativa, la *stakeholder theory*, è stata messa in campo in tempo reale, cioè negli anni ottanta, contro la dottrina divenuta dominante, e che essa ha conosciuto da allora interessanti rielaborazioni. Secondo tale approccio, compito dell'impresa è di valorizzare tutti gli asset di cui dispone: capitale, lavoro, know how, reputazione, relazioni con la clientela e con l'ambiente circostante. La funzione del management è di mediare tra i vari interessi che fanno capo all'impresa, delineando una strategia di sviluppo di lungo periodo che consenta la valorizzazione di tutti gli asset. Buona parte della dottrina mette oggi in dubbio che la proprietà dell'impresa possa essere attribuita al possessore di un solo asset dell'impresa: il capitale finanziario.

La principale novità di questa fase del capitalismo è, per molti, l'importanza che la conoscenza sta assumendo fra i fattori della produzione. Si parla di economia della conoscenza. La conoscenza ha sempre fatto parte dell'attività produttiva e anche coloro che hanno introdotto, nella fase fordista, i processi di meccanizzazione con le tecnologie e i modelli organizzativi confacenti, possedevano importanti conoscenze. Solo che quelle conoscenze erano accentrate al vertice dell'azienda o incorporate nelle macchine, mentre la grande maggioranza dei lavoratori era ridotta a lavori meramente esecutivi. La differenza oggi sta nell'elevazione del livello culturale medio delle persone e nella possibilità, attraverso le tecnologie dell'informazione, di produrre una quantità enorme di informazioni a costi bassissimi.

A partire da questa nuova situazione molti sostengono che ormai la conoscenza sia diventata un fattore della produzione più importante dello stesso capitale finanziario, ma la dinamica dei rapporti di potere e della distribuzione del reddito non convalida questa tesi. Il capitale finanziario non è mai stato così forte: la distribuzione del maggior prodotto derivante dagli aumenti di produttività, come mostrano ricerche statunitensi, ha premiato il capitale finanziario e il top management che lo serviva. L'incredibile aumento medio delle divergenze fra i guadagni dei manager e le retribuzioni degli altri lavoratori segnala anche uno squilibrio crescente nei rapporti di potere derivanti dal prevalere di governance tipo *shareholder value*.

Il punto è che l'enorme produzione di informazioni può essere orientata in direzioni opposte. Il flusso di informazioni può essere centralizzato per accrescere il controllo delle gerarchie o può essere decentrato per fare leva sulla partecipazione creativa dei lavoratori all'evoluzione dei processi produttivi. La scelta del modo di produzione è collegata alle forme di governan-

ce dell'impresa, giacché chi governa l'impresa tende a scegliere le tecnologie e i modelli organizzativi che gli convengono e che gli consentono di mantenere il controllo.

In questa situazione la produttività del lavoro come indicatore di efficienza e riferimento della distribuzione del reddito appare alquanto invecchiato. Esso era abbastanza efficace nella fase fordista, essendo un indicatore meramente quantitativo. Già allora appariva difettoso per la valutazione di servizi per i quali l'efficacia, che è un indicatore della qualità della prestazione, è più importante dell'efficienza. Inoltre è un indicatore che può favorire valutazioni di breve periodo. L'indicatore produttività non è in grado di rilevare il miglioramento della qualità dei prodotti, che anche nell'industria manifatturiera è diventata una componente sistematica di processi produttivi sempre meno standardizzati. Né tanto meno di valutare quei miglioramenti qualitativi del sistema di relazioni interne ed esterne dell'impresa dal quale dipende la sua possibilità di sviluppo nel lungo periodo.

Le imprese più avanzate, soprattutto quelle che si ispirano a modelli *stakeholder*, in effetti già adottano, anche per determinare le componenti aziendali della retribuzione, indicatori di performance composti da una molteplicità di parametri quantitativi e qualitativi, individuali e collettivi, stabiliti in base alle scelte strategiche dell'impresa, che testano la valorizzazione dei suoi asset e la sua possibilità di sviluppo nel tempo. In questo contesto il tema della distribuzione dell'output fra capitale e lavoro andrebbe delineato in termini macroeconomici, possibilmente a livello europeo, diversificato per i diversi paesi in modo da contribuire simultaneamente all'aumento della domanda interna dell'area e alla riduzione dei divari di produttività fra paesi, ma in misura consistente andrebbe realizzato a livello di ciascuna impresa in relazione alla sua performance complessiva, con un sindacato in grado di discutere i modelli organizzativi, i processi di valorizzazione del lavoro, i livelli di occupazione e, in ultima analisi, le forme di governance.

In questo contesto andrebbe considerato il ruolo del mercato del lavoro. Il passaggio a un diverso modello di sviluppo richiede il ridimensionamento di attività cresciute in eccedenza nel passato modello e la creazione di più avanzate specializzazioni nella manifattura e di nuove attività nel campo dei servizi pubblici e privati. E, inoltre, un salto di qualità dell'intero sistema economico. La mobilità del lavoro diventa così molto importante, ma altrettanto importante diventa il miglioramento sistematico della qualità del lavoro. Questo può essere ottenuto nelle imprese adottando modelli organiz-

zativi che puntino a questo risultato attraverso il mercato del lavoro, se esso viene concepito come un meccanismo di gestione delle risorse umane a livello nazionale, orientato a corrispondere alle esigenze di miglioramento qualitativo proveniente dalle imprese o anche all'organizzazione in forme innovative di nuove attività nel campo dei servizi. In tale meccanismo dovrebbero convergere politiche sociali, attività formative, funzioni di collocamento.

Il tema della democrazia economica va oggi declinato in tutta la sua ampiezza, che comprende la distribuzione del reddito a livello macroeconomico e a livello aziendale e i sistemi contrattuali conseguenti, la scelta dei modelli organizzativi e delle forme di governance dei vari tipi di impresa per favorirne il decentramento, l'allargamento dello spazio per attività non profit di vario tipo, l'organizzazione del mercato del lavoro. Anche in questo tipo di approccio, tuttavia, resta di apparire largamente scontata l'esistenza delle imprese, mentre è di grande importanza il modo come esse vengono create.

Marx è stato il primo, analizzando il mutamento di forma del capitalismo conseguente alla socializzazione del capitale derivante dal crescente ruolo della finanza, con lo sviluppo delle società per azioni e dell'intervento delle banche del tempo nel controllo delle imprese, a individuare la tendenza alla separazione della gestione delle imprese dalla proprietà. Marx definì i manager «funzionari del capitale», praticamente nello stesso modo come sono poi stati definiti dalla *shareholder value*. Quest'analisi sarà successivamente sviluppata, all'interno del pensiero marxista, da Hilferding, in *Das Finanzkapital*, giacché anche la finanziarizzazione dei sistemi economici c'era già stata a partire dalla metà dell'Ottocento. Solo negli anni trenta del Novecento, a opera di Berle e Means, la scienza ufficiale è arrivata a teorizzare l'impresa manageriale, la *public company*.

Nell'approccio marxiano, tuttavia, resta un limite sostanziale: una sottovalutazione del ruolo della funzione imprenditoriale. Questo limite era addirittura eclatante nella teoria neoclassica a lungo dominante, che ha difficoltà a teorizzare l'esistenza stessa delle imprese. È stato Schumpeter a superare quel limite, distinguendo l'imprenditore non solo dalla proprietà, ma anche dal management. Imprenditore è chi non si limita a gestire l'impresa, ma la crea o innova i prodotti o il modo di produrre o scopre nuova attività. In quest'accezione la funzione imprenditoriale riguarda ogni tipo di impresa, capitalistica o non profit che sia, e riguarda anche attività non organizzate in impresa.

La funzione imprenditoriale non coincide con il lavoro cognitivo, ma ne fa certamente parte ed è determinante per la creazione di nuove imprese, e può essere comunque decentrata all'interno dell'impresa o delle reti di imprese. Si tratterebbe di favorire modelli organizzativi che nelle grandi imprese e nelle reti o nei distretti di imprese facciano leva sull'autonomia di iniziativa delle diverse componenti e, più in generale, di adottare politiche che consentano di allargare al massimo la base di selezione e formazione delle risorse imprenditoriali, per farne emergere tutto il potenziale esistente nella società e di migliorarne sistematicamente la qualità. Ciò richiede di portare fino in fondo la distinzione fra proprietà del capitale e funzione imprenditoriale e manageriale. Per realizzare un tale obiettivo un ruolo determinante potrebbe essere svolto da una finanza restituita alla sua funzione di meccanismo di socializzazione del capitale e di finanziamento dell'economia reale, in grado di determinare anche nuove forme di incontro tra capitale finanziario e potenziale iniziativa imprenditoriale. Per la sinistra, insomma, sarebbe arrivato il tempo di elaborare una teoria positiva della funzione imprenditoriale.

## Beni pubblici e beni comuni: il ruolo dello Stato

Laura Pennacchi\*

Nel cuore di una gravissima crisi, ben lungi dall'essere terminata, la questione del lavoro si presenta oggi come emergenza assoluta. A fine 2012 la Federal reserve americana prevede per gli Stati Uniti – il paese dove pure, grazie alla contrastata ma certo straordinaria capacità di leadership di Obama, si sono adottate le più forti misure di stimolo fiscale dell'economia reale – un tasso di disoccupazione ben al di sopra del livello di equilibrio perfino per l'ultimo trimestre del 2015, nove anni dopo l'inizio della *grande recessione*. In conseguenza della nefasta ortodossia monetarista, restrittiva e deflazionista imposta dalla Germania della Merkel, la situazione in Europa, e in Italia, appare ancora più drammatica: dei 27 milioni di persone senza lavoro nel mondo per diretta conseguenza della crisi (su un totale di 200 milioni di disoccupati a livello mondiale), cui vanno aggiunti 29 milioni di persone uscite dalle forze di lavoro perché scoraggiate, quindi per un complesso di 56 milioni di unità, più della metà si concentra in Europa, dove il 70 per cento è disoccupato da oltre 12 mesi. Il lavoro è investito da quella che i democratici americani non esitano a definire *job catastrophe*, ritenendo che sia in gioco una questione di civiltà, che un capitalismo così rovinoso rischi di essere messo in questione nei suoi fondamenti di civilizzazione e legittimazione, un senso del «tragico» che – come dice Barbara Spinelli – sembra del tutto mancare ai governanti europei «centristi moderati» (compreso Mario Monti), non a caso convinti che la discriminante destra/sinistra sia logora e superata.

La *job catastrophe* è la linea di faglia su cui torna a passare la distinzione destra/sinistra, il significato profondo di uno scenario complessivo impressionante: crisi bancarie a catena, bolle finanziarie che si rincorrono, investimenti decurtati, fabbriche grandi e piccole che chiudono, consumi che crollano. La caduta o il rallentamento del reddito e della produzione che si stan-

\* Laura Pennacchi è economista, già parlamentare e sottosegretario al ministero delle Finanze.

no verificando in tutto il mondo, ma soprattutto in Europa – l'eurozona è prevista decrescere dello 0,4 per cento nel 2012 e stagnare intorno allo 0,2 nel 2013; in Italia, sommando il 2012 e il 2013, si arriva a superare il -3 per cento – sono tali che la parola «recessione» non appare più adeguata a descrivere i fenomeni in atto. E se la parola «depressione» appare tecnicamente più esatta, data l'intensità dei fenomeni in atto in alcuni paesi, come l'Italia, la verità è che siamo di fronte a una vera e propria *rottura* nelle traiettorie di sviluppo, a una *great transformation à la* Polanyi, di fronte alla quale perfino il *Financial Times* dedica una sua nuova rubrica alla «crisi del capitalismo».

### 1. L'Europa, il «mercantilismo», l'«ordoliberalismo»

L'epicentro della crisi rimane l'Europa, ma proprio a causa di una diagnosi e di una terapia sbagliate: dall'«austerità a tutti i costi» della Germania della Merkel la crisi è imputata alle politiche di bilancio indisciplinate dei paesi in difficoltà, dimenticando che ovunque, tranne la Grecia, il marasma è avvenuto non per negligenza nella gestione della finanza pubblica o per scarsa flessibilità (l'Irlanda, ad esempio, aveva un debito ad appena il 12 per cento del Pil prima della crisi, ed era decantata per la sua elevatissima flessibilità, a partire da quella fiscale), ma per i comportamenti scellerati delle banche e degli operatori finanziari. Più in generale, l'ortodossia ha completamente trascurato che non è il debito pubblico all'origine della crisi, ma il debito privato, e ha invertito il realistico rapporto di causa ed effetto tra debito e crisi oscurando che è la crisi, in primo luogo con i salvataggi inauditi che ha imposto e con la conseguente trasformazione di un debito privato immenso in debiti pubblici altrettanto immensi, ad avere provocato la pressione al rialzo sui debiti pubblici e non viceversa. Tuttavia, la linea dell'austerità oltranzistica, mentre non è riuscita a risolvere i problemi di deficit e di debito pubblico che risultano anzi aggravati, ha spinto tutta l'Europa nella stagnazione o nell'aperta, grave recessione, imprigionandola in un vicolo cieco.

Le teorie dell'*expansionary fiscal adjustment* sono state clamorosamente smentite. L'errore sottostante – tragico, se si pensa che sulla sua base sta avvenendo il collasso della Grecia – viene documentato dallo stesso Fondo monetario internazionale che, nell'*Economic Outlook* dell'ottobre 2012, ren-

de conto di quanto i *fiscal multipliers* con cui era stato previsto l'impatto delle manovre di finanza pubblica sul Pil fossero sottostimati. Tali moltiplicatori, invece che essere pari a 0,5 arrivano perfino a 2, il che vuol dire che, se per dieci miliardi di euro di manovra di aggiustamento era stata stimata una contrazione del Pil di cinque miliardi, l'impatto recessivo effettivo è stato in realtà di venti miliardi. «Una differenza enorme, che si riverbera sulla previsione di entrate e di spese, quindi sul saldo e sul rapporto tra debito pubblico e Pil. Non a caso, dopo correzioni di bilancio di circa 10 punti di Pil all'anno, il debito pubblico greco balza, nonostante la ristrutturazione, dal 120 per cento del Pil nel 2009 al 167 per cento del Pil nel 2013» (Fasina, 2012).

Ma l'ortodossia monetarista e l'«austerità a tutti i costi» hanno anche una faccia «mercantilista», che va posta in evidenza. La Germania, dopo aver risposto ai costi della riunificazione – per sostenere i quali impose a tutta l'Europa gli alti tassi di interesse che generarono l'implosione nel 1992 del serpente monetario europeo – con una ristrutturazione «mercantilistica» che portò alle stelle la sua competitività, mentre manteneva repressa la domanda interna, con l'ingresso nell'euro ha potuto beneficiare di un cambio sottovalutato rispetto al marco, accentuando la vocazione alle esportazioni. Contemporaneamente, proprio nella fase in cui i paesi del Sud-Est asiatico lanciavano l'offensiva commerciale volta a rafforzare la loro presenza nella globalizzazione, il cambio fisso minò la profittabilità degli altri paesi europei, in alcuni dei quali, come la Spagna, l'atrofizzazione della base industriale veniva sollecitata dalla destinazione – a opera non in ultimo delle banche tedesche – di enormi flussi finanziari nelle costruzioni e nelle bolle immobiliari.

L'eterogeneità economica dell'eurozona ne è risultata rafforzata. L'instabilità finanziaria dell'area euro appare avere alla sua base proprio la crescente divergenza delle economie reali dei vari paesi in termini di strutture e di competitività. Paradossalmente, oggi lo stesso meccanismo della moneta unica accentua le divergenze: il tasso di cambio tende a risultare troppo alto per i paesi deboli e basso per quelli forti, che ne traggono vantaggio. Quando c'era il marco, l'irrefrenabile tendenza dell'economia tedesca a crescere con le esportazioni veniva frenata dalla periodica rivalutazione della moneta. Ora questo meccanismo non c'è più, e ciò spiega le sbalorditive performance nel commercio estero di Germania e Olanda. Poiché gran parte dell'attivo della loro bilancia dei pagamenti corrisponde a passivi di altri paesi

europei è chiaro che la Germania non è più la locomotiva di Europa: essa utilizza la domanda interna di altri paesi europei per la propria crescita.

Peraltro l'enfasi sull'aggiustamento deflattivo delle economie più fragili è figlia del mito – impossibile – di trasformare l'intera eurozona in una colossale Germania che esporta massicciamente in tutto il mondo. Ma la zona euro è troppo grande per poter svolgere un ruolo di questo tipo all'interno dell'economia mondiale: ammesso e non concesso che la svalutazione interna messa in atto simultaneamente da più paesi funzioni al fine del recupero di competitività, dove si dovrebbero dirigere, quale sbocco potrebbero trovare tutte queste esportazioni, visto che i paesi Brics perseguono già la medesima strategia e gli Stati Uniti sono impegnati a ridurre il loro enorme deficit interno?

Da visioni diverse dell'economia e delle strutture che generano la crescita discendono diverse visioni della politica economica e del suo ruolo. Bisogna acquisire consapevolezza che il «mercantilismo» impersonato dalla Germania della Merkel non è modernità, ma regressione all'Ottocento, a un'epoca in cui l'adozione generalizzata di strategie mercantilistiche (privilegiando in modo ossessivo le esportazioni) da parte di tutti i paesi industrializzati – obbedienti al principio che l'obiettivo dei governi e delle loro politiche economiche non fosse elevare il benessere e la qualità della vita dei cittadini, ma incrementare le esportazioni per «aumentare la competitività del paese e quindi la sua potenza economica» (Andriani, 2012) – generò la spinta al colonialismo, le guerre, la diffusione di pratiche commerciali scorrette. È stato proprio attraverso il travaglio della crisi degli anni trenta che la cultura riformista maturò – mediante l'elaborazione tratta dalle politiche di Roosevelt, la riflessione dei liberaldemocratici e dei laburisti inglesi, le esperienze della socialdemocrazia scandinava, tutte a contrasto del tragico approdo del nazismo e dei totalitarismi – un'idea alternativa. L'idea, cioè, che il fine della crescita economica dovesse essere non più la potenza economica del paese ma il benessere dei suoi cittadini, e il compito della politica economica dovesse essere di «indurre il sistema economico alla piena utilizzazione delle sue risorse, a cominciare dal lavoro», con l'obiettivo della «piena e buona occupazione».

È l'estraneità a quest'idea che spiega l'irrilevanza che hanno nei quadri concettuali dei «centristi moderati» europei come Mario Monti l'obiettivo della «piena e buona occupazione» e le questioni del lavoro, viste solo come stucchevole riproposizione della contrapposizione insider/outsider (quasi

che la mancanza di lavoro degli outsider fosse colpa delle garanzie degli insider e non delle carenze di domanda e della ristrutturazione in corso dal lato dell'offerta), con la conseguente deregolamentazione e flessibilizzazione del mercato del lavoro. Sarebbe sbagliato confondere il mercantilismo che guida la Merkel con il neoliberismo, così come sarebbe improprio ridurre il liberalismo di Monti a variante neoliberista.

Piuttosto l'una e l'altro sembrano ispirarsi all'«ordoliberalismo», variante di destra dell'«economia sociale di mercato», con una visione *à la* Hayek, secondo cui l'imputata – che spiazzerebbe l'investimento privato – è sempre la spesa pubblica, specie sociale<sup>1</sup>, ridurre la quale sarebbe il prerequisito primario per liberare l'offerta, sollecitare la concorrenza e la competizione, stimolare l'investimento privato e così alla fine attivare, magari dopo una ventina d'anni, la crescita. Quest'impostazione è largamente sottesa all'«agenda Monti», orientata a una *supply side economics* gravitante su liberalizzazioni, concorrenza, privatizzazioni. Per quest'impostazione le divergenze di competitività vanno recuperate, non essendo possibile svalutare una valuta nazionale di cui non si dispone più, mediante «svalutazioni interne» affidate alla compressione dei salari, derivante da ulteriori flessibilizzazioni del mercato del lavoro. I problemi della domanda sono fuori dell'attenzione, il modello sociale europeo viene decretato defunto, gli investimenti pubblici non vengono nemmeno presi in considerazione, le sofferenze occupazionali che per molti anni si dovranno vivere sono viste come un male doloroso ma necessario (Rampini, 2012).

## **2. Il *New Deal* di Roosevelt, un motore pubblico per un *New Deal* europeo**

Un'impostazione ben diversa anima i democratici americani, i cui effetti si vedono in primo luogo sul welfare, dove Obama dà la priorità al consolidamento della riforma sanitaria in senso universalistico, ma mette anche in si-

<sup>1</sup> È significativa la frase pronunciata da Mario Monti in un colloquio con Joseph Stiglitz a Roma nella primavera del 2012: «la logica del *fiscal compact* è quella di mettere un corsetto al settore pubblico, in modo che con la sua invadenza non sottragga risorse al settore privato». A questa affermazione ne va associata un'altra, fatta da Monti in un'intervista a TG-com24 del 26 luglio: «la speranza potremo darla solo ai giovani del futuro, ora c'è una generazione perduta».

curezza la *social security*, chiudendo gli spazi per eventuali *opting out* dalla previdenza pubblica verso le assicurazioni private (quegli stessi spazi che, invece, il ministro Fornero ha aperto da noi con l'inserimento, nella controvertosa riforma delle pensioni, dell'ancor più controversa misura di decontribuzione in favore della previdenza complementare). Obama non dimentica, infatti, che allo scoppiare della crisi globale, nei primi mesi del 2009, egli fu costretto a nazionalizzare la Chrysler e la General Motors non solo perché voleva mantenere negli Stati Uniti una parte dell'industria dell'auto altrimenti destinata a totale delocalizzazione, ma anche perché senza quel salvataggio i lavoratori sarebbero rimasti privi, oltre che del lavoro e del reddito, delle loro pensioni, tradizionalmente gestite non dalla previdenza pubblica ma dai fondi aziendali, in quanto affidare le prestazioni pensionistiche a forme privatistiche equivale ad affidarle ai mercati finanziari, e quando questi crollano anche le pensioni si dileguano.

Però, concentrando tutte le sue energie sul rilancio della «piena e buona occupazione», l'innovazione più interessante che Obama metterà in atto riguarderà, anche sotto il profilo delle politiche di welfare, la stessa concezione della politica economica e il suo rapporto con le politiche sociali. Spinto dal rovesciamento di paradigmi imposto dalla crisi, Obama sta sempre più delineando l'esigenza di un nuovo modello di sviluppo: quando i consumi scendono ai livelli dei tempi di guerra e la disoccupazione di lunga durata supera le soglie raggiunte dopo il primo shock petrolifero degli anni settanta, diventa chiaro quanto la crisi globale – la cui durata è di per sé un indicatore di gravità – sia crisi strutturale di un intero modello economico-sociale che oggi deflagra, rendendo improcrastinabile l'avvio di un nuovo modello di sviluppo, un modello dello «sviluppo umano», di straordinaria modernità e innovatività, cui solo un *big push* finalizzato alla creazione di lavoro e veicolato da un rinnovato motore pubblico può dare vita.

Tutto ciò spiega perché sia così insistito da parte di Obama e dei democratici americani il richiamo al *New Deal* di Roosevelt e perché, viceversa, sia del tutto assente il riferimento a un *New Deal* europeo nei discorsi di Monti e della Merkel. È in gioco la discriminante destra/sinistra, sono in gioco obiettivi alternativi attribuiti all'economia e alla politica economica: per la sinistra democratica bisogna dare la priorità non alla potenza e alla forza, ma al benessere dei cittadini e alla qualità delle loro vite. In questo quadro la politica economica diventa tout court politica sociale e la

politica sociale diventa tout court politica economica. Il collante è la spinta all'attivazione di tutte le risorse inutilizzate: lavoro, capitale, infrastrutture, innovazione. Perché quando le parole chiave diventano scuole, asili, ospedali, ricerca, territori, ponti, strade, ferrovie, reti, ossia le parole che usa Obama, la differenza tra politiche economiche e politiche sociali sfuma fino a scomparire.

Ispirarsi all'esperienza del *New Deal* vuol dire trarre alimento dalla sua creatività istituzionale. Allora la maggior parte delle iniziative di creazione di lavoro venne promossa dal governo federale, ma fu sponsorizzata dai governi locali e da agenzie federali, e intrapresa anche da organizzazioni non governative. I programmi vennero modellati sulla base delle esigenze delle comunità: *child care, health care, education, recreation, elder care, cultural enrichment, construction works, conservation measures, existing parks, new parks, public spaces*. Un'incredibile creatività istituzionale diede vita a soggetti che realizzarono risultati straordinari: la Civil works administration (Cwa, organizzata in Cwa worker e Cwa white collar), la Us coast and geodetic survey, il National park service, la Library of congress, il Public works of art project (che diede lavoro a 3 mila artisti disoccupati) e così via.

Su questa strada prestigiosi *think tank* democratici chiedono oggi di andare avanti. Un rapporto promosso da Demos, Economic policy institute, The century foundation (2011), nel chiedere che l'intera politica federale sia *investment-oriented*, si concentra sull'espansione della spesa per *strategic public investment* e intitola un capitolo *The virtues of public investment*. I campi di questo investimento pubblico sono attentamente selezionati e gerarchizzati: *early childhood education, quality child care, infrastructure, public transit, broadband connectivity, research and development* (specialmente in ricerca di base). In sostanza: beni pubblici, beni sociali, beni comuni. *Back to Work. A Public Jobs Proposal for Economic Recovery*, promosso da Demos (2011), sostiene la necessità di adottare una strategia che punti a creare lavoro per i disoccupati direttamente e immediatamente in programmi di impiego pubblico che producano beni e servizi utili.

Dietro tutto ciò c'è la riscoperta e la rilettura innovativa che va fatta sia di Keynes sia di Schumpeter. In effetti oggi si riproducono condizioni incredibilmente analoghe a quelle studiate da Keynes: la distruzione di valore patrimoniale netto e l'illiquidità feriscono tutti gli operatori, gli investimenti crollano e i profitti flettono, la riduzione del reddito e la disoccupazione di massa scaturiscono dalla trasmissione delle turbolenze finanziarie all'eco-

nomia reale e dalla deflazione da debito. Per evitare che le forze destabilizzanti prendano il sopravvento, l'ipotesi keynesiana dell'intrinseca instabilità del capitalismo prevede, anziché solo nuove regolazioni e liberalizzazioni pur opportune, la necessità di uno stimolo fiscale pubblico di grandi dimensioni, quell'intervento diretto dello Stato che, preteso anche e soprattutto dai neoliberalisti quando si tratta di salvare le banche e gli operatori finanziari, per altre finalità la destra europea vorrebbe far «arretrare» con tagli di spesa e privatizzazioni, ma che Obama intensificherà, sia in campo produttivo sia in campo sociale.

Keynes, infatti, nelle condizioni odierne consiglierebbe piani di spesa pubblica diretta per il lavoro e per gli investimenti, finanziati in disavanzo con nuova moneta, distinguendo tra debito «buono» (quello, per l'appunto, per nuovi investimenti) e debito «cattivo» (quello per spesa pubblica corrente improduttiva), e tenendo congiunti il lato della domanda e quello dell'offerta, tanto più in una fase di squilibri nella capacità produttiva tra eccessi in alcuni settori e deficit in altri. Per Keynes solo un regime di pieno impiego dei fattori della produzione giustifica il principio del pareggio di bilancio, che in ogni caso non può valere per gli investimenti pubblici, vero traino dello sviluppo economico in una fase in cui si tratta non solo di rilanciare la crescita, ma di cambiarne la qualità e la natura. Non si deve dimenticare che Keynes giunse a parlare di «socializzazione dell'investimento», spinta fino a comprendere – nell'analisi di Minsky, non a caso tardivamente ripensato ora anche dall'*Economist* che segnala il *Minsky moment* – la «socializzazione della banca» (si pensi alle tante banche pubbliche che vengono create negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Francia) e la «socializzazione dell'occupazione».

La «socializzazione degli investimenti», destinata a riqualificare l'offerta e ad aumentarne la produttività, al tempo stesso sostiene la domanda contenendo l'inflazione e riducendo nel tempo il rapporto debito/Pil. La «socializzazione dell'occupazione» fa sì che l'operatore pubblico si doti di un «Piano del Lavoro» per la miriade di obiettivi che attendono solo agenzie e strutture che se ne prendano cura: tecnologie verdi, energia, infrastrutture, trasporti, salute, educazione, servizi sociali. Il punto è che per trattare lo sconvolgimento epocale che la crisi globale sta provocando non bastano strategie difensive, occorre una rivoluzione culturale che faccia uscire dall'inerzia e dall'afasia, inducendo a riscoprire la discriminante destra/sinistra nello sviluppo dei «beni pubblici» e dei «beni comuni».

Oggi la riaffermazione di una progettualità di alto profilo deve esprimersi nell'identificazione delle condizioni di un nuovo modello di sviluppo che faccia perno sulla «piena e buona occupazione», dunque anche su un «Piano straordinario per la creazione diretta di lavoro per giovani e donne», rilanciando un nuovo intervento pubblico. Le due esigenze sono inscindibili. Occorrono circuiti nuovi di pensiero e di prassi politica per riattivare una piena e buona occupazione con un Piano straordinario di creazione di lavoro per giovani e donne. Puntare sulla «piena» occupazione, infatti, è oggi il solo modo per far ripartire una crescita solida e duratura, così come generare «buona» occupazione è il solo modo per non avere una crescita quale che sia, ma un nuovo modello di sviluppo. Non a caso furono politiche occupazionali su larga scala e di taglio creativo quelle con cui il *New Deal* di Roosevelt sconfisse la depressione degli anni trenta. La quantità dell'occupazione conta non meno della qualità, e quest'ultima è connessa alla natura del capitale accumulato. A sua volta la produzione di beni pubblici, di cui il vecchio modello è stato drammaticamente carente e di cui «il mondo oggi ha fame» (Wolf, 2012), caratterizzante il nuovo modello di sviluppo, dipende dall'accumulazione di nuovo capitale, la cui attivazione non è possibile solo sollecitando una domanda tradizionale.

È tutto ciò che reclama un *big push*, una grande spinta, un eccezionale intervento pubblico. In questo quadro il rilancio della riflessione su un nuovo intervento pubblico in economia assume una portata enorme. Esso va collocato dentro quella *strong battle* – come dicono i democratici americani – tra settore pubblico e settore privato riproposta dalla crisi economica globale, lungo il cui asse torna a scorrere una forte discriminante destra/sinistra. Chi aveva sostenuto che Stato/mercato fosse divenuto un dilemma irrilevante ha materia per ricredersi, se si arriva a sostenere che tutta la campagna elettorale per le presidenziali americane, significativamente vinte da Obama, si è giocata attorno a questo dilemma traducendosi, in realtà, «in una scelta sul capitalismo» (Bastasin, 2012). L'austerità, oltre ad avvitare i paesi europei nella recessione senza riuscire a sanare gli squilibri di bilancio, ha anche questa faccia: ripropone il motto «meno Stato, più mercato» con cui il trentennio neoliberaista ha incubato la crisi economico-finanziaria più grave dopo quella del 1929 e alimentato la pulsione verso lo *starving the beast* («affamare la bestia», e la bestia sono i governi e le istituzioni pubbliche cui vanno sottratte risorse mediante la riduzione della pressione fiscale).

Eppure la crisi stessa disvela una volta di più l'importanza del ruolo dello Stato, del resto incisivamente praticato anche in epoca di neoliberalismo proclamato. Si impongono due fatti strategici: 1) la recessione, la flessione degli investimenti privati, la caduta della produzione, la disoccupazione, per essere contrastate richiedono un *big push* fornibile solo da un motore pubblico, a partire da un piano straordinario per la creazione diretta di lavoro per giovani e donne, prendendo atto che le ricette basate su incentivi indiretti, occupabilità, flessibilità, stanno facendo fallimento; 2) la strutturalità delle cause della crisi ci dice che essa è deflagrazione di un intero modello di sviluppo e che l'attivazione di un nuovo modello ha vitale bisogno di un volano pubblico.

Portare l'attenzione alle caratteristiche di strutture economiche alternative consente di contrastare l'idea di un'ineluttabile convergenza verso un unico modello di capitalismo e di ridare legittimità al dibattito sui vari *tipi* di capitalismo (Dore, 2001; Baumol, Litan, Schramm, 2009) e, con essa, alla riflessione sulla democrazia economica e la democrazia industriale, la partecipazione, i vari tipi di impresa che possono essere immaginati, variamente dotati di governance e di spirito «socialmente responsabile». Può essere tirato fuori dal dimenticatoio persino il Piano Meidner, con cui alla metà degli anni settanta la socialdemocrazia svedese in modo assai antiveggente aveva cominciato a riflettere su quella che già allora appariva una strutturale dissociazione tra capitalismo e investimento di lungo periodo. Le riflessioni su modalità proprietarie non convenzionali dovrebbero essere estese alla situazione attuale dei rapporti banche-impresе. «La responsabilità dell'imprenditore, e quindi anche del banchiere – dice Ciampi (2012) – va oltre l'impresa; si estende al ruolo che egli ha nella collettività». Più in generale, fa parte di un discorso sulla democrazia economica individuare, nell'ambito di una complessiva riorganizzazione della finanza, un ruolo adeguato per gli investitori istituzionali, tale da favorire gli investimenti di lungo termine.

### 3. Creazione di lavoro per un nuovo modello di sviluppo

Il vecchio modello di sviluppo era costruito su quattro processi: finanziarizzazione, *commodification* e consumismo individualistico, primato delle esportazioni e della domanda estera, svalutazione del lavoro e diseguaglianze. Simmetricamente per costruire il nuovo modello di sviluppo bisogna af-

frontare quattro sfide immani: procedere a una salutare defianziarizzazione (il che rende necessaria una radicale riforma della finanza); dare più valore ai consumi collettivi (tra cui spiccano quelli connessi al welfare state) rispetto ai consumi individuali; sostenere maggiormente la domanda interna rispetto alla domanda estera, ma intervenire anche dal lato dell'offerta; creare lavoro e combattere le diseguaglianze.

L'esigenza di un motore pubblico per gli investimenti e la possibilità di generare occupazione tornano a configurarsi come un binomio inscindibile. L'eccezionalità di strumenti per la creazione diretta di lavoro, in primo luogo per giovani e donne, va commisurata all'eccezionalità delle condizioni che l'evoluzione della crisi globale sta facendo emergere:

- a) la necessità di dare vita a un nuovo modello di sviluppo;
- b) le nuove frontiere dell'innovazione e la natura della ristrutturazione in atto;
- c) le divergenze di competitività in Europa e la fragilità dell'Italia, in particolare del Mezzogiorno;
- d) il *job gap* generato dalla recessione e la trappola della liquidità.

a) Una ripresa – ammesso che sia vicina e non sembra affatto così – secondo il modello del *business as usual* non riuscirà a trarci durevolmente e strutturalmente fuori dalle difficoltà. L'attuale fase della crisi economico-finanziaria mostra la necessità non tanto di rilanciare una domanda di beni tradizionali e maturi, quanto di intervenire su un'offerta segnata da eccessi di capacità produttiva e, al contempo, stimolare una domanda di beni nuovi, legati ai bisogni sociali, alla conoscenza, all'ambiente, alle energie rinnovabili. Questo vuol dire ideare un nuovo modello di sviluppo. Torna attuale il senso della sottolineatura di Kuznets tra stock di conoscenza accumulato (da cui dipende la relazione tra accumulazione e crescita) e sfruttamento efficace della conoscenza, dipendente dalla combinazione tra investimenti e conoscenza.

E ancor più attuale torna il monito che lo stesso Kuznets (inventore del Pil negli anni trenta) lanciava a non confondere crescita del Pil con crescita del benessere, tanto è vero che una Commissione presieduta da Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009) redige un rapporto sulle misure di performance economica e di progresso sociale, certo non ispirato alla dogmatica di quel ceto intellettuale che in questi anni si è prodigato in consigli di liberalizzazioni, flessibilità, restrizioni. L'obiettivo di rilanciare la crescita per fuoriuscire dalla

crisi è, in realtà, duplice: sostenere la crescita in situazioni di fortissimo stress dei bilanci pubblici; cambiare la struttura stessa della crescita in corso d'opera. In entrambi i casi si pongono problemi sia di domanda sia di offerta, e per ambedue i tipi di problemi – i primi attinenti al cambiamento dei modelli di consumo, i secondi riguardanti anche le implicazioni in termini di trasformazioni tecnologiche – sono richieste misure non tradizionali.

b) L'evoluzione delle nuove frontiere dell'innovazione produrrà sicuramente profondi sommovimenti, ma non è detto che sarà inevitabilmente a risparmio di lavoro. Biotecnologie, nanotecnologie, fotonica, mecatronica, sviluppo ecocompatibile, agenda digitale, genereranno nei loro ambiti nuovi posti di lavoro, per lo più ad alta qualificazione, e la loro diffusione e applicazione anche al loro esterno consentiranno la fertilizzazione di settori maturi e lo sviluppo della vastissima area dei servizi ad alto assorbimento di lavoro<sup>2</sup>. Perché ciò avvenga saranno necessarie politiche industriali e dell'innovazione molto incisive, ma il dramma per cui al momento urgono i rimedi più drastici riguarda l'espulsione di occupazione provocata dalla ristrutturazione in atto. Essa ha molto a che fare con le conseguenze della finanziarizzazione.

Portiamo l'attenzione su due questioni correlate: lo spostamento del focus sui profitti di breve periodo; la drammatica crescita dell'«indebitamento *corporate*» come sorgente dell'investimento di capitale. In quest'ultimo caso i profitti sono stati sempre più utilizzati per *stock buybacks* (vendita e riacquisto di pacchetti azionari) disegnati artificialmente per accrescere il valore degli stock e arricchire gli azionisti, piuttosto che per alimentare gli investimenti volti a espandere lavoro e attività produttive. Un'esemplificazione è offerta dal comportamento di intermediari finanziari come i *private equity funds* (Appelbaum, Batt, 2010), i quali hanno fatto soldi in tre modi: accrescendo il reddito operativo mediante il miglioramento delle performance e la riduzione dei costi; ricorrendo all'ingegneria finanziaria come la vendita di asset; vendendo le compagnie stesse a più alti prezzi ri-

<sup>2</sup> La fertilizzazione reciproca tra settori può essere tale che Carlin (2012) per i servizi arriva a dire: «i termini “malattia dei costi” e “settori stagnanti” sono molto infelici. La sfida politica è rifocalizzarsi sul fatto che un'economia più dinamica (vale a dire con una più alta crescita della produttività oraria, propriamente misurata in termini di contabilità ambientale) accresce la quota dell'occupazione nei settori stagnanti e l'incidenza della tassazione, ma accresce ancor più ampiamente il benessere e gli standard di vita».

petto a quello originario. Oggi però, poiché il premio sul prezzo pagato per acquisirne il portafoglio era cresciuto esponenzialmente negli anni della bolla, le medesime compagnie sono sottoposte a una pressione terribile per «servire» gli alti livelli di debito di cui erano state caricate. Così le compagnie, come se anticipassero un'ondata di bancarotte, si focalizzano sul taglio dei costi e sull'intensificazione del lavoro attraverso drastiche ristrutturazioni produttive, piuttosto che su strategie di investimento di lungo termine. Il che porta a maggiore disoccupazione e concorre a spiegarne la persistenza a livello globale.

c) Le divergenze e gli squilibri di struttura produttiva tra i paesi europei sono più complessi e profondi di quanto non presuppongano le analisi «mercantilistiche» della competitività incentivanti la generalizzazione del modello esportativo tedesco: per questo la germanizzazione dell'Europa non solo non sanerebbe tali divergenze, ma addirittura le accentuerebbe. Una strategia occupazionale volta a creare direttamente lavoro appare più in grado di scalfire le divergenze e, al tempo stesso, di sostituire a una visione della politica economica finalizzata a incrementare mediante le esportazioni la potenza del paese, una visione finalizzata a elevare il benessere dei cittadini e la qualità delle loro vite. La sollecitazione della domanda di beni nuovi e di consumi collettivi richiede una politica dell'offerta effettuabile solo dall'operatore pubblico, il cui rilancio appare necessario soprattutto in quei paesi, come l'Italia, in cui l'impegno per il risanamento finanziario e di bilancio degli anni novanta è stato associato a una riduzione delle risorse destinate all'istruzione, all'università, alla ricerca (tale da rendere la situazione italiana incomparabile rispetto all'*High Tech strategie* della Germania, i *Poles de competitivité* della Francia, i programmi del *Technology strategy board* del Regno Unito, le esperienze degli stessi paesi emergenti come la Corea o la Cina), e a una liquidazione dell'economia mista, che ha fatto venir meno la possibilità di ricorrere alle «imprese pubbliche come strumento di politica dell'offerta, specie per produzioni a elevata componente di ricerca e di rischio strategico» (Rey, 2009). Il che, per l'Italia e soprattutto per il suo Sud, è causa non ultima, secondo Rey, della generazione dei suoi attuali problemi: «insufficiente competitività dei prodotti nei settori a elevata tecnologia, mancanza di innovazione nei settori maturi, scarso utilizzo delle tecnologie nelle imprese nei servizi tradizionali e [...] scarsa concorrenza in numerosi mercati dei servizi pubblici e privati».

d) C'è un *continuum* fortissimo che lega il *job gap*, la recessione, la trappola della liquidità. Il *job gap* è effetto della recessione, ma una volta stabilitosi esso diventa un meccanismo autopertpetuantesi che ostacola il processo della ripresa economica (frena il mercato degli immobili e l'industria delle costruzioni, forza all'attesa i consumi, costringe all'immobilismo il settore dei beni capitale, mantiene la finanza nella sua riluttanza a concedere prestiti), per cui diventa necessaria una forte iniziativa pubblica. Inoltre, mentre gli utili finanziari e i profitti rimangono alti, le classiche soluzioni ideate negli anni ottanta – tagli alle tasse, precarizzazione dei mercati del lavoro e bassi salari, deregulation – oggi non funzionano, e in ogni caso beneficia di più la finanza e il business che non l'occupazione, per di più creando uno scarto enorme tra mercati del lavoro sempre più flessibilizzati e il gran numero di persone intrappolate in lavori precari, insicuri e mal pagati.

La preferenza per la liquidità crea una «trappola» (che fa sì che all'aumentare della liquidità non aumentino gli investimenti) dovuta alla decrescente efficienza marginale del capitale. Il ciclo di sovrainvestimenti della bolla tecnologico-informatica aveva già determinato una riduzione delle aspettative di profitto, in conseguenza della quale l'enorme quantità di ricchezza risparmiata non aveva cercato lo sbocco degli investimenti, ma era rimasta detenuta in forma monetaria incentivando così la speculazione, altra faccia del processo di finanziarizzazione sfociato nella crisi globale.

A fronte dell'ulteriore odierno congelamento della liquidità, torna attualissimo il monito di Keynes (1936) che, in simili frangenti, vedeva solo nello Stato il motore in grado di far aumentare il volume degli investimenti, l'essenza della situazione dovendosi cogliere «nella caduta dell'efficienza marginale del capitale, particolarmente di quei tipi di capitale che hanno maggiormente contribuito alla fase precedente di forti investimenti nuovi». Quando la domanda aggregata cede e i consumi flettono, anche la liquidità creata da politiche monetarie accomodanti non prende la via degli investimenti che, infatti, stanno drammaticamente crollando. La stessa alimentazione della produttività deve fare i conti con il suo paradosso: essa richiede un suo preventivo finanziamento, solo successivamente al quale si verifica la nuova produzione. Adair Turner (2012), già presidente prima della Confindustria inglese e poi della Financial stability authority, è perentorio nel reclamare, per fare fronte alla «trappola della liquidità», politiche «ancora più innovative e non convenzionali», tra cui il «sostegno diretto al credito per l'economia reale».

#### 4. Beni comuni e innovazione per un nuovo modello di sviluppo

La creazione di lavoro, dunque, è un cimento decisivo con cui oggi misurarsi. *Green economy*, beni sociali, «beni comuni», possono essere l'orizzonte strategico complessivo, i *contenuti* generali nel cui quadro tale cimento può avvenire e verso cui veicolare l'innovazione, la ricerca scientifica, il progresso tecnologico (Settis, 2012). *Green economy* significa trasformare i mezzi con cui promuovere la riduzione dell'inquinamento e dell'emissione di gas nocivi, la lotta agli sprechi e all'uso inefficiente e ingiusto delle risorse naturali, il mantenimento della biodiversità, la riduzione della dipendenza energetica dai fossili e il rafforzamento delle fonti alternative. Beni sociali e «beni comuni» significa fare di spazi urbani, salute, intrattenimento, cura di sé, stimolo intellettuale e creatività, contatti e relazioni, benessere familiare, i campi di valorizzazione di una cospicua forza-lavoro sempre più qualificata, il cui apporto può rivelarsi fondamentale per lo sviluppo e per la crescita. I modi di estrinsecazione possono essere vari, dalle reti alla ristrutturazione urbanistica delle città, dalle infrastrutture alla riqualificazione del territorio (come la sua messa in sicurezza, la manutenzione ordinaria e straordinaria<sup>3</sup> ecc.), dai bisogni emergenti – attinenti all'infanzia, l'adolescenza, la non autosufficienza – al rilancio del welfare state.

Trattare queste problematiche implica adottare un incisivo intervento pubblico, che non si limiti a regolare e a liberalizzare<sup>4</sup>, invece, da una parte, si esprima nella presenza diretta in economia, non nei settori decotti e nemmeno in quelli maturi, ma sulle frontiere dell'innovazione (anche mediante una mobilitazione, valorizzazione, alienazione del patrimonio), dall'altra ridia cittadinanza a un'altra parola troppo a lungo negletta: *programmazione*. Giddens (2009), il teorico della terza via semiliberista di Tony Blair, dice addirittura «pianificazione». Molti obietano: ma l'Italia non è un paese grande e potente come gli Stati Uniti, utilizzanti tra l'altro la forza del signoraggio del dollaro, per poter nutrire ambizioni di questa portata.

<sup>3</sup> La manutenzione e la riqualificazione hanno potenzialità occupazionali immense. Per fare un solo esempio, nell'edilizia scolastica troviamo che due edifici su tre hanno più di trenta anni (di cui solo il 22 per cento è stato ristrutturato), mille scuole sono state costruite nell'Ottocento e più di 3 mila tra la fine dell'Ottocento e il 1920, di quasi 7 mila edifici non si conosce neanche la data di costruzione.

<sup>4</sup> Una propensione in tal senso continua a essere manifestata da vari studiosi. Vedi, ad esempio, il libro curato da Giulio Napolitano (2012).

Eppure non è un'obiezione valida. Intanto il rilancio di politiche espansive rinnovate volte a creare un nuovo modello di sviluppo deve avvenire a scala europea. È questo che rende oggi l'Europa la dimensione cruciale e lì va combattuta una battaglia per rovesciare l'austerità autodistruttiva, una battaglia che comprenda la *golden rule* a favore degli investimenti, la Tobin tax, la tassazione dei patrimoni, il ripristino di un controllo sui movimenti di capitale volto a rendere «intelligente» la globalizzazione sregolata e iniqua che abbiamo avuto fin qui, la mutualizzazione del debito europeo iniziando con l'emissione di eurobond e di europrojects, la riaffermazione del ruolo degli organismi comunitari, la ripartenza di un'integrazione politica. In secondo luogo, allargamenti delle possibilità di manovra sono realizzabili anche a scala nazionale. Che cosa impedirebbe oggi all'Italia, se non una diversa visione – segnata dalla discriminante destra/sinistra, che è ben lungi dall'essere scomparsa come vogliono gli amanti del «centrismo» e delle «larghe coalizioni» –, di destinare una parte dei proventi di un'eventuale tassazione patrimoniale o di una più incisiva lotta all'evasione fiscale a finanziare un grande piano per la creazione di lavoro per giovani e donne basato sulla *green economy*, i beni comuni, i beni sociali?

### Riferimenti bibliografici

- Andriani S. (2012), *L'Europa non è un derby Italia-Germania*, in *L'Unità*, 8 agosto.
- Appelbaum E., Batt R. (2010), *The Challenge of Private Equity: Market Competitiveness and Employment relations in PE Target Companies*, International Labor Process Conference, Rutgers University, 13 marzo.
- Bastasin C. (2012), *Il dilemma irrisolto*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre.
- Baumol W.J., Litan R.E., Schramm C.J. (2009), *Capitalismo buono, capitalismo cattivo. L'imprenditorialità e i suoi nemici*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Carlin W. (2012), *A Progressive Economic Strategy: Innovation, Redistribution and Labour-absorbing Services*, Policy Network paper, ottobre.
- Ciampi C.A. (2012), *A un giovane italiano*, Milano, Rizzoli.
- Demos, Harvey P. (2011), *Back to Work. A Public Jobs Proposal for Economic Recovery*.
- Demos, Economic policy institute, The century foundation (2011), *Investing in America's Economy. A Budget Blueprint for Economic Recovery and Fiscal Responsibility*, 29 novembre.

- Dore R. (2001), *Capitalismo di borsa o capitalismo di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Fassina S. (2012), *Un numerino errato*, in *L'uffington Post*, 12-10.
- Giddens A. (2009), «*Pianificazione*», parola di Giddens, in *Il Sole 24 Ore*, 12 giugno.
- Keynes J.M. (1936), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, [tr. it. Torino, Utet, 1971].
- Napolitano G. (a cura di) (2012), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino.
- Rampini F. (2012), «*Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale*». *Falso!*, Bari, Laterza.
- Rey G.M. (2009), *Quattro obiettivi per tornare a crescere*, in *Eguaglianza & Libertà*, 14 settembre.
- Settis S. (2012), *Azione popolare*, Torino, Einaudi.
- Spinelli B. (2012), *Moderatamente europeo*, in *La Repubblica*, 27 dicembre.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- Turner A. (2012), *Mansion House Speech*, 11 ottobre.
- Wolf M. (2012), *The World's Hunger for Public Goods*, in *Financial Times*, 24 gennaio.



## Il passato e il futuro

*Adolfo Pepe\**

### 1. Introduzione

Il «Piano del Lavoro» viene presentato da Di Vittorio in occasione del secondo Congresso della Cgil (Genova, 1949), poi perfezionato nella Conferenza economica nazionale di Roma del febbraio 1950 e in quella di Milano del giugno dello stesso anno<sup>1</sup>. Esso rappresenta una proposta di politica complessiva della Cgil «*per la rinascita dell'economia nazionale*» e, come sottolineato da Foa e Trentin (1962, p. 164), rappresenta «il primo tentativo organico del sindacato di formulare le linee di una politica di sviluppo e di orientamento degli investimenti produttivi su un piano settoriale e regionale, strettamente connesso con alcune riforme di struttura».

Elaborato all'indomani delle scissioni sindacali, negli anni delle smobilitazioni industriali e dei licenziamenti di massa, in una fase di acuto scontro sociale, caratterizzato da un lato dalla repressione scelbiana, dall'altro dall'avvio del modello vallettiano in fabbrica (produttivismo coniugato con repressione e discriminazione), il programma della Cgil s'inserisce a pieno nel dibattito sulle trasformazioni del sistema produttivo italiano, che prende avvio dai problemi posti dall'uso dei fondi del Piano Marshall.

Esso rappresenta la proposta di politica sindacale ed economica con la quale la Cgil assume, insieme alla direzione delle lotte e delle rivendicazioni dei lavoratori, l'iniziativa politica sia verso il complesso delle forze di governo e di opposizione sia verso lo schieramento padronale, per avviare la

\* Adolfo Pepe è direttore scientifico della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

<sup>1</sup> Il Piano del Lavoro viene affrontato analiticamente nel corso della Conferenza economica nazionale svoltasi a Roma dal 18 al 20 febbraio 1950, in cui si discute, in particolare, del problema del suo finanziamento e delle linee guida nei settori individuati come fondamentali. Nella conferenza di Milano, invece, vengono definiti gli obiettivi per l'industria. In proposito, vedi AA.VV. (1950). Per una riflessione aggiornata sul tema, vedi Gozellino (2010), Pepe (2008), Berti (2012).

nuova fase che si apriva all'interno di uno schema di relazioni contrattato. Una proposta di politica economica nazionale, dunque, volta a guidare la modernizzazione del paese, coniugando regole democratiche e sviluppo<sup>2</sup>.

## 2. Il contesto

Per comprendere a pieno la portata della proposta del Piano del Lavoro della Cgil del 1949 va anzitutto ricordato il clima politico, economico e culturale entro cui si inserisce. Tra il 1947 e il 1948 si assiste a un profondo mutamento del quadro nazionale e internazionale. La *guerra fredda* impone le sue logiche di contrapposizione, rinsalda i legami ideologici, spinge i soggetti politici e sociali a ridefinire la propria azione attraverso scelte di campo rigide, che non lasciano spazio a momenti di mediazione o incontro.

In Italia l'uscita delle sinistre dal governo nel maggio del 1947, la vittoria della Dc alle elezioni del 1948, il chiarimento all'interno del partito di maggioranza relativa delle linee di politica economica e di sviluppo, con la vittoria del fronte liberista che ha in De Gasperi e Pella i referenti politici e in Einaudi una sponda indispensabile, scandiscono il procedere degli eventi<sup>3</sup>. Il quadro economico internazionale, invece, ruota attorno a tre grandi avvenimenti: la firma degli accordi di Bretton Woods che indirizzano le politiche monetarie, la liberalizzazione internazionali degli scambi, il varo del Piano Marshall, con il quale affluiscono in Europa capitali e tecnologie americani.

Il processo di accumulazione del capitalismo americano esprime la sua massima forza proprio nel secondo dopoguerra, attraverso l'esistenza di una

<sup>2</sup> Centrale in proposito è la proposta del 1952 di Giuseppe Di Vittorio di uno «Statuto dei diritti dei lavoratori», ossia l'estensione della Costituzione alle fabbriche. A riguardo vedi Pepe, Iuso, Misiani (2001); in particolare, rispetto alla cultura economica della Cgil, vedi il saggio di Misiani.

<sup>3</sup> La «linea Einaudi» si può caratterizzare per il sostegno del cambio e il controllo delle tendenze inflazionistiche; ne fu fedele custode fino al 1960 Donato Menichella, che rifiutò sempre di passare a politiche monetarie più keynesiane nella convinzione che la disoccupazione avesse in Italia carattere strutturale, e non potesse essere risolta con una politica di investimenti che allargasse la base produttiva. Di fatto fu una sponda attenta, sul piano monetario, alle politiche economiche dei governi centristi, che non ritenevano possibile conciliare la stabilità dei prezzi e del cambio e il tasso di accumulazione effettivamente ottenuto con una crescita significativamente più elevata dei consumi privati.

gerarchia internazionale fondata sul dollaro, una politica protezionistica sul mercato interno e aggressiva sui mercati dei paesi in via di sviluppo (in fase di decolonizzazione), lo sfruttamento delle tecnologie meccaniche tayloriste, il dispiegarsi di una struttura di regolazione sociale e di welfare come stimolo alla domanda. Sono questi gli elementi che consentono alle imprese americane, con il supporto dello Stato, di essere il motore dello sviluppo economico, posizionandosi su tutti i mercati internazionali strategici e portando a compito lo sviluppo dell'impresa multinazionale.

All'interno di quella cornice, in Italia la Democrazia cristiana sceglie di privilegiare una politica di stabilità monetaria, che eviti tanto i pericoli inflazionistici quanto quelli deflazionistici: la ricostruzione delle riserve valutarie è funzionale all'obiettivo di mantenere stabili i prezzi, senza dover ricorrere a misure restrittive in caso di temporanei disavanzi commerciali. La stabilità dei prezzi doveva favorire l'accumulazione del capitale e riflettere un raggiunto equilibrio macroeconomico tra risparmio e investimento, domanda e offerta aggregante.

L'occupazione veniva fatta dipendere dalla produzione, la produzione dagli investimenti, gli investimenti dal risparmio: questo escludeva un programma di investimenti pubblici finanziato con emissioni monetarie o in deficit. È una politica fortemente criticata da parte di settori delle classi dirigenti più vicine al pensiero keynesiano (all'interno della Dc soprattutto dai dossettiani). La richiesta di una politica più attenta ai temi sociali, soprattutto al tema dell'occupazione, si fa più pressante agli inizi del 1949, quando la strategia governativa è messa in discussione dal secondo *Country Study*, curato dagli amministratori del Piano Marshall, che accusa il governo italiano di eccessiva prudenza nella gestione dei fondi dell'European recovery program (Erp)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> È importante sottolineare come la polemica americana contro il governo italiano per l'utilizzo dei fondi Erp, forte soprattutto in alcuni circoli industriali degli Stati Uniti, non rappresentava una contestazione tout court della politica economica dei governi centristi. Al contrario, gli uomini dell'Economic cooperation administration (Eca), gelosi custodi in tutta Europa dell'ortodossia finanziaria, non erano per nulla scontenti della politica italiana, tanto da nutrire un compiaciuto ottimismo sulle possibilità del paese di raggiungere il pareggio di bilancio anche prima di quanto previsto in Italia. Gli Stati Uniti chiedevano l'assunzione della bilancia dei pagamenti come vincolo fondamentale della politica economica e il controllo della domanda interna come unico strumento disponibile per garantirne il rispetto. Il terzo Congresso della Dc a Venezia (2-5 giugno 1949) segna un momento di tregua, con l'annuncio di Pella di un «terzo tempo sociale», ma la polemica riparte con l'esclu-

Per la Cgil unitaria questa fase corrisponde alla stagione delle scissioni sindacali. La logica dell'appartenenza di campo e la diversità delle culture rompono il fronte unitario del sindacato. Finisce la stagione straordinaria e le sue diverse culture, pur se maggiormente condizionate dalle necessità ideologiche, si aprono, con una capacità di dispiegamento liberata dalla necessità della sintesi, della ricomposizione e del compromesso.

Siamo all'inizio della stagione «normale» del sindacalismo italiano, dopo la fase straordinaria della Cgil unitaria. Consumate le scissioni che porteranno alla nascita della Cisl e della Uil, la Cgil vive un momento molto complesso, fatto di difficoltà a essere riconosciuta come interlocutrice credibile e affidabile sia dalle istituzioni sia nei luoghi di lavoro. Domina la contrattazione centralizzata, mentre la riforma per la valorizzazione della contrattazione articolata è di là da venire. Si organizza un lavoro ancora in gran parte agricolo, la fabbrica non è ancora diventata il luogo privilegiato della produzione, non esiste ancora una classe operaia tale da ribaltare i tradizionali rapporti tra campagna e città.

Il dato economico più preoccupante, dal punto di vista sindacale, è quello occupazionale, in quanto deprime fino all'insostenibilità le condizioni di vita dei lavoratori, creando un «esercito di riserva» che attenua la conflittualità, in atto o potenziale, dei lavoratori. Il sindacato vive un momento di passaggio molto importante: il livello confederale è ancora prevalente sul livello federale, le strutture orizzontali sono ancora centrali in un'organizzazione nella quale cresce progressivamente l'importanza delle strutture verticali e industriali.

La Cgil esprime una particolare politicità per il ruolo avuto nel patto costituzionale, per la memoria e la partecipazione alla Resistenza, per il valore di grande continuità storica delle sue strutture. Gli articoli 39 e 40 della Costituzione, per la loro mancata attuazione, lasciano aperti i margini di interpretazione del ruolo del sindacato in una democrazia matura, e la Cgil assu-

sione dei dossettiani dalla direzione. Soprattutto su *Cronache Sociali* appaiono articoli che mettono sul banco degli imputati tutta la politica della ricostruzione, con Federico Caffè che chiede una maggiore spesa pubblica senza preoccupazioni di ricostituire, con i fondi Erp, le riserve valutarie; il mito della deflazione risanatrice viene duramente contestato fino alla crisi di governo del dicembre 1949, con le dimissioni di Fanfani e La Pira proprio sul problema dell'occupazione. Il 27 marzo 1950 si costituisce il sesto Governo De Gasperi, dal quale sono esclusi i dossettiani, ma che fa propri i progetti di costituzione della Cassa per il Mezzogiorno, la riforma tributaria e la riforma agraria.

me un originale aspetto di organizzazione capace di programmare, in nome di un interesse generale, progetti di sviluppo economici e sociali da sottoporre all'attenzione delle parti sociali, delle istituzioni e dei partiti politici.

Dopo la scissione, la Cgil si trova di fronte al problema fondamentale di definire il proprio ruolo e la propria strategia nei confronti della ripresa economica, dei sussulti riformistici del governo e del rilancio del ruolo dello Stato nelle questioni del lavoro, dei gravi problemi sociali e occupazionali presenti tra i lavoratori, della coeva definizione di una linea politico-sindacale e contrattuale autoritaria del padronato privato, espressa emblematicamente dal vallettismo.

La definizione dei caratteri della Cgil, pertanto, non avvenne solo o in prevalenza sulla spinta delle questioni ideologiche di schieramento internazionale, di lotta al Patto atlantico, di difesa della pace, ma principalmente sotto l'effetto del riaprirsi e dell'acutizzarsi di questioni economiche, rivendicative e contrattuali, e della valenza politica che a loro attribuivano le organizzazioni padronali e il governo. Da questo punto di vista, il vasto ciclo di scioperi e vertenze avviate contro la disoccupazione e la politica di Confindustria è uno degli elementi chiave entro cui si ridefinisce l'identità della Cgil, accanto al Piano del Lavoro.

Il complesso quadro dei rapporti tra sindacato, governo e Confindustria che si va delineando a partire dal 1948 spinge il sindacato a doversi confrontare con l'aumento delle smobilitazioni, dei licenziamenti di massa e dell'intensificazione dello sfruttamento del lavoro in fabbrica, con la caduta del potere d'acquisto dei salari e degli stipendi, parallelamente con la scelta da parte del governo di orientare l'insieme delle risorse finanziarie e produttive, compresi i fondi del Piano Marshall, a beneficio delle maggiori concentrazioni monopolistiche del paese e della stabilizzazione monetaria, corollario della politica deflattiva avviata dal 1947.

La linea sindacale moderata nelle rivendicazioni salariali e normative perseguita dalla Cgil si scontrava con uno schema di relazioni industriali embrionale e inedito, che non riusciva ad articolarsi dal piano generale a causa della pregiudiziale politica degli imprenditori circa il ristabilimento del pieno diritto di licenziamento, il riassorbimento della forma di lotta della non collaborazione, il rifiuto a normalizzare gli assetti contrattuali settoriali e di categoria, e a porre in discussione la scelta e gli orientamenti della politica di rilancio degli investimenti e l'uso delle risorse finanziarie internazionali.

Questa posizione appare sempre più netta a partire dall'inizio del 1948, quando la Cgil, in occasione del rinnovo dell'accordo di tregua salariale, lancia una vertenza generale per la rivoluzione dei salari, degli stipendi e degli assegni familiari, oltre che per la revisione della scala mobile e il congelamento.

Le ragioni dell'intransigenza industriale verso le richieste sindacali possono essere ben sintetizzate dalle lettere inviate il 19 giugno 1948 dal presidente della Confindustria Costa a De Gasperi, in cui veniva specificato con chiarezza lo schema cui intendeva ispirarsi la condotta del mondo economico per la salvaguardia dell'economia di mercato: ferma opposizione di fronte a eventuali aumenti del contributo previdenziale a carico delle aziende; netto rifiuto di accedere anche ai modesti aumenti differenziati richiesti dalla Cgil, a causa della necessità pregiudiziale di ristabilire adeguati costi di produzione la cui alterazione profonda, che rischiava di portare fuori dal mercato della concorrenza internazionale le industrie, «era dovuta per la massima parte alla voce “mano d'opera”, e non tanto al costo unitario quanto al cattivo rendimento e al carico di personale improduttivo»; formulazione di un pacchetto rivendicativo nei riguardi della politica economica pubblica per attenuare gli effetti sociali perversi della ricaduta diretta delle esigenze industriali sulla condizione operaia, non gestibili entro l'accordo interconfederale.

Costa chiedeva a De Gasperi, per ripristinare l'equilibrio, la rapida stabilità nei costi e ricavi, una politica a favore dei disoccupati per consentire alle imprese di licenziare e aumentare i rendimenti, l'abolizione graduale dei prezzi politici, compresi i fitti delle locazioni, il contenimento degli «effetti disastrosi» delle imposte generali sull'entrata (drastica contrazione del prelievo fiscale), l'abolizione o la modifica del congegno della scala mobile.

La richiesta della gestione diretta, fuori della mediazione istituzionale della burocrazia pubblica, dei fondi Erp – il cui duplice obiettivo era quello di consentire la ripresa delle importazioni, soprattutto di macchinari, e l'amministrazione del Fondo lire da usare per finanziare situazioni particolari di emergenza, come il Mezzogiorno – era stata formulata da Costa in diverse occasioni e compiutamente in un *Memorandum* inviato a Zellirbad, capo della missione Eca in Italia, il 27 settembre 1948.

Inoltre la Confindustria, in coincidenza con le discussioni sull'allargamento doganale e sulla prima forma di liberalizzazione degli scambi, iniziava un'assidua azione di suggerimenti, condizionamenti, pressioni sul gover-

no e sul ministro del Tesoro Pella per orientarne le decisioni, collegando sempre la scelta di politica economica interna con le rigidità della politica economica internazionale. Dall'appunto sulla politica valutaria di Costa del gennaio 1949 questa azione politica proseguirà, fino agli inizi del 1951, comprendo così il periodo cruciale della definizione delle linee essenziali della politica doganale, valutaria e commerciale, facendone uno dei requisiti centrali, insieme all'avvio del ciclo espansivo dell'economia in seguito all'inizio della guerra di Corea, per il passaggio dalla fase della ricostruzione a quella dell'avvio dello sviluppo.

Questa posizione di Confindustria, a forte valenza di integrazione delle questioni economico-sindacali con quelle politiche, sia interne sia internazionali, era poi completata dalla motivazione della disdetta dell'accordo sulle commissioni interne, che si appuntava non sul riconoscimento del ruolo rappresentativo e collaborativo di questi istituti, bensì sul potere contrattuale loro assegnato, in tema di licenziamenti collettivi e individuali, dall'art. 3 dell'accordo del 1947, che veniva riproposto con molta chiarezza dalla dichiarazione di Costa del 3 febbraio 1949.

A fronte di questo scenario la direzione della Cgil, nella riunione del Consiglio nazionale dell'ottobre 1948, traccia le linee della propria iniziativa per rispondere all'azione del padronato e dello stesso governo che, a sua volta, aveva presentato un proprio piano di intervento economico-sociale (provvedimenti Fanfani per il rilancio della politica delle infrastrutture e della casa, leggi 43 e 408 del febbraio e luglio 1949).

Se la scelta della Confindustria era protesa a sganciarsi dal modello collaborativo di relazioni del periodo della ricostruzione e a ricercare soluzioni unilaterali di classe, in alternativa all'instaurazione di un sistema conflittuale di relazioni fra organizzazioni sindacali e padronali, la Cgil puntava invece a una politica salariale di miglioramento delle condizioni minime di reddito e di vita dei lavoratori e di stimolo all'aumento della produzione e degli scambi economici, prefigurando una soluzione generale di politica economica concordata centralmente dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori.

Il tentativo della Cgil era di delimitare una specifica forma di gestione politico-sindacale delle tensioni in atto nel paese, che traeva legittimità proprio dall'avvitarsi intorno alle questioni delle lotte contrattuali e del lavoro di iniziative repressive dello Stato, che aumenteranno nei primi mesi del 1949, prefigurando una volontà esplicita di rendere impossibile l'afferma-

zione di relazioni sindacali di tipo moderno nel paese, fino al progetto di regolamentazione degli artt. 39-40 avanzato da Fanfani nell'estate, che prevedeva una sorta di scambio tra la limitazione formale del diritto di sciopero e il riconoscimento giuridico, che veniva interpretato dalla Cgil come un possibile strumento di difesa dei diritti sindacali di fronte alla brutale azione repressiva. Ma la linea sindacale della Cgil trovò il suo punto di maggiore esplicazione nel sostegno alle lotte contrattuali, soprattutto alla grande agitazione e allo sciopero generale che, per tutto il mese di maggio, vide impegnati braccianti e salariati della Valle padana e di alcune zone del Sud sulla rivendicazione centrale del patto di lavoro.

Dopo lo sciopero generale nazionale di 24 ore attuato il 15 giugno per la rottura delle trattative per la vertenza dei braccianti, condotto con lotte articolate, con obiettivi e forme di solidarietà convergenti con le altre categorie agricole, la Confida fu costretta a riprendere la discussione e a giungere a un accordo fondamentale nella storia sindacale italiana.

I braccianti e salariati fissi imponevano, per la prima volta, il principio del contratto nazionale per i lavoratori agricoli, anche se l'accordo prevedeva la stipula di un patto nazionale entro novembre; al primo contratto si arriverà formalmente, dopo ulteriori durissime lotte, solo nel 1950-1951. Ma furono di grande rilievo le conquiste immediate ottenute che costituiranno l'architrave di una politica sindacale nelle campagne, consentendo l'estensione ai lavoratori del Sud, con i patti provinciali, del principio degli istituti contrattuali: la proroga della disdetta dei rapporti di lavoro per i salariati fissi di un anno e l'introduzione del principio della giusta causa per i proprietari che intendevano rescindere il contratto.

Nei mesi successivi, inoltre, mentre si intensificavano le lotte contrattuali dei lavoratori chimici, tessili ed edili per il rinnovo del contratto nazionale e si riusciva a strappare l'importante contratto dei lavoratori marittimi, dilagavano sempre più le agitazioni e gli scioperi nei settori meccanico e siderurgico, con aspri scontri e morti per l'intervento della polizia (il 16 maggio alla Breda di Brescia), contro i licenziamenti e le smobilitazioni e contro le tendenze padronali a rompere ogni residua forma collaborativa, come dimostrò la Fiat con la liquidazione del Consiglio di gestione, cui i lavoratori risposero con uno sciopero generale il 5 agosto. Nelle campagne, parallelamente, partivano le lotte per imporre i patti provinciali, per ottenere l'imponibile di manodopera, per valorizzare a coltura le terre incolte attraverso l'occupazione diretta.

A fronte di questo imponente ciclo di lotte, tuttavia, la situazione politica del paese appariva dominata da una forte compattezza del fronte padronale, deciso a imporre il proprio schema politico di relazioni sia con le organizzazioni sindacali sia con il governo, e dal dinamismo della coalizione degasperiana che, in questo periodo, cominciò a porsi il problema di delineare una propria strategia di intervento sul piano giuridico e su quello economico-sociale, riaffermando la centralità del ruolo di direzione della politica interna e internazionale dello Stato.

Al contempo le forze di sinistra attraversavano un periodo di incertezza e di grave caduta d'iniziativa politica, che l'intransigenza ideologica e la contrapposizione di schieramenti e valori non attenuavano. I rapporti con la confederazione, pur nella comune ispirazione ideale e nello stretto raccordo sul piano dell'azione di lotta e di quella parlamentare contro le scelte del governo, non riuscivano a impedire che lo schema politico collaborativo degli anni della solidarietà nazionale si trasformasse nel nuovo schema di opposizione e di scontro frontale, dal quale la Cgil, come si è accennato, tentava in tutti i modi di uscire, ricercando una diversa soluzione e proponendo uno schema più articolato di normalizzazione dei rapporti tra le diverse forze sociali, economiche e politiche.

Questa ricerca di un'identità sindacale autonoma che fosse in grado di allentare le strettoie dello scontro diretto, di governare e unificare l'ampio e diversificato fronte del movimento operaio e dei lavoratori, omogeneizzando le rivendicazioni e le condizioni di vita e di lavoro, di dotare il sindacato di una propria strategia di politica sindacale ed economica, quindi di una capacità di iniziativa verso il governo e il padronato portò, dopo l'accordo dell'agosto sulle Commissioni interne e i suoi evidenti limiti, il gruppo dirigente della Cgil ad accentuare proprio i caratteri e i connotati specifici dell'organizzazione sindacale, a formulare un programma e una linea di condotta nuova e adeguata ai profondi mutamenti in atto rispetto allo schema del sindacalismo unitario.

E fu proprio, come abbiamo ricordato, il Congresso di Genova, svolto nell'ottobre del 1949, a sancire questo adeguamento e a lanciare le nuove proposte di politica sindacale ed economica della Cgil. Ma già Di Vittorio, nella dichiarazione resa all'*Unità* il 16 settembre, rispondendo polemicamente a un articolo del *Popolo* che aveva tracciato un quadro positivo e attivo dell'intervento del governo per risolvere i problemi economici e contrattuali, anticipava il senso profondo e complesso dell'operazione

che la Cgil si apprestava a compiere: «posso fin d'ora annunciare che presenteremo un piano costruttivo per uscire dalla crisi in cui si dibatte il paese, e penso che intorno a esso possano unirsi tutti i lavoratori e gli italiani onesti. Voglio augurarmi che questa iniziativa dell'organizzazione che rappresenta la grande maggioranza dei lavoratori italiani, della presente Cgil, porti a un nuovo largo schieramento politico nel paese e rappresenti un punto di partenza per una distensione nei rapporti politici e sociali».

Al Congresso di Genova Di Vittorio lesse un'ampia relazione, il cui valore storico essenziale non consiste solo nella proposta finale del Piano del Lavoro, quanto nell'ordito concettuale e nella forte argomentazione politica precedente, con i quali venivano rivendicati e sanzionati il carattere e la natura squisitamente sindacali dell'azione della Cgil dopo la scissione, della sua iniziativa di lotta e di proposta politica.

Sul piano della teoria economica era dominante in Italia la teoria marginalista-liberista, che attribuiva al libero gioco delle forze del mercato la capacità di produrre crescita, sviluppo e occupazione, mentre la cultura della sinistra marxista era pervasa dal paradigma del crollo del capitalismo. Ed è in questo quadro di riferimento teorico che, mentre la Democrazia cristiana, con l'aperto sostegno del Vaticano e della Confindustria di Angelo Costa, sposa la linea Einaudi e trasforma gli interventi sociali e di welfare in uno strumento di compensazione per ammortizzare i costi sociali delle proprie scelte di politica economica, la Cgil vara il «Piano del Lavoro».

### 3. La proposta della Cgil

Di fronte al carattere permanente della disoccupazione in Italia, e non essendo percorribile la via auspicata delle riforme di struttura, il sindacato si fa interprete di una proposta economica complessiva per realizzare un piano di riforme entro le strutture del sistema capitalistico.

La proposta viene fatta da Giuseppe Di Vittorio al Congresso di Genova del 1949. Le strutture territoriali del sindacato vennero direttamente coinvolte per una ricognizione dei bisogni infrastrutturali delle Province e dei Comuni. Nel febbraio del 1950 ebbe luogo la Conferenza economica nazionale nella quale il Piano venne esposto analiticamente, affrontando il

problema del suo finanziamento e le linee guida degli interventi nei settori indicati come fondamentali: bonifica e agricoltura, industria idroelettrica, edilizia popolare e civile<sup>5</sup>.

Due gli obiettivi primari del Piano: incremento dell'occupazione e costruzione di infrastrutture e beni capitali giudicati indispensabili per lo sviluppo; obiettivi capaci di raccordarsi con la lotta contro i licenziamenti, con l'inquietudine sociale del Meridione (pensiamo al fenomeno dell'occupazione delle terre) e con una vasta mobilitazione popolare attraverso l'azione diretta (pensiamo agli «scioperi al rovescio»), e non soltanto programmatica. Si trattava di una politica di investimenti pubblici indirizzati ad assorbire l'alto grado di mano d'opera non occupata e aprire un circolo virtuoso che avrebbe dovuto innescare una tendenza allo sviluppo autopropulsivo.

La soluzione del problema del finanziamento fu affidata ad anticipazioni mediante prestiti internazionali, pagabili con nuove imposizioni fiscali sui ceti abbienti, e con la collaborazione dei lavoratori mediante il contenimento e la moderazione delle rivendicazioni salariali. La Cgil introduceva nella discussione politica nazionale una proposta di espansione della produzione che facesse leva sia sugli investimenti sia sui consumi, prevedendo un massiccio finanziamento a carico del bilancio dello Stato con l'abbandono della politica monetaria restrittiva.

Il Piano del Lavoro portava il terreno del confronto direttamente sulle premesse teoriche della politica del governo. Era una vera e propria affermazione di autonomia culturale, che criticava le premesse del modello di sviluppo e non poneva solo le riforme di struttura come condizione pregiudiziale a qualsiasi forma e politica di programmazione e sviluppo. Accanto alle analogie con il modello keynesiano, nel Piano possiamo leggere anche la riflessione sull'esperienza planista della Francia degli anni trenta e l'ap-

<sup>5</sup> 1. nazionalizzazione delle industrie elettriche monopolistiche e costituzione di un ente nazionale di elettricità, cui affidare il compito strategico di adeguare il potenziale di centrali elettriche alle esigenze di sviluppo civile ed economico del paese; 2. costituzione di un ente nazionale di bonifica per le irrigazioni e le trasformazioni fondiari, con il compito di promuovere un intenso sviluppo dell'agricoltura italiana, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, dove le leggi di bonifica erano state ancora in parte disattese; 3. nel ramo dell'edilizia e delle opere pubbliche in genere, veniva avanzata la proposta di dar vita a un ente nazionale di edilizia popolare, con l'obiettivo di costruire case popolari e servizi essenziali (ospedali e scuole) nei centri rurali e urbani, in particolare nelle zone più colpite dalla guerra. Inoltre, veniva chiesta la realizzazione di un vasto piano di opere infrastrutturali essenziali per la convivenza civile e necessarie allo sviluppo economico.

profondimento del tema della disoccupazione strutturale rispetto alla disoccupazione congiunturale.

Il Piano del Lavoro, dunque, rappresentava quella proposta di politica sindacale ed economica con la quale la Cgil assumeva, insieme alla direzione delle lotte e delle rivendicazioni dei lavoratori, l'iniziativa politica verso l'insieme delle forze politiche di governo e di opposizione e verso lo schieramento padronale per ricondurre anche la nuova fase entro uno schema di relazione contrattato, pur nella diversità di posizione e conflittualità degli interessi e delle prospettive politiche.

Proprio in quei mesi si avviò la svolta produttivistica dell'industria italiana, con le smobilitazioni e le riconversioni dei settori trainanti al fine di recuperare la competitività nel mercato internazionale. Contemporaneamente si modificò l'orientamento del Piano Marshall a favore di un aumento dell'importazione di macchinari e attrezzature per l'industria, cui subito lo Stato consentì notevoli agevolazioni creditizie e fiscali.

La Cgil mostrava con questa proposta di aver compreso il nuovo livello al quale dovevano attestarsi le forze sindacali e lo stretto intreccio che ormai pervadeva la ricostruzione di un tessuto contrattuale, la tutela legislativa e sociale dei lavoratori dipendenti, la politica economica generale del paese. Poneva il problema di creare un nuovo schema di compromesso contrattato delle scelte, impegnandosi a esercitare un'azione moderatrice e centralizzatrice sul piano salariale e produttivo, chiedendo in cambio una limitazione della politica repressiva e di quella monopolistica, una redistribuzione delle risorse a favore dell'allargamento del mercato interno e del riassorbimento della quota di forza lavoro disoccupata.

Precisato e articolato nei due successivi convegni di Roma del febbraio 1950 (dove si parlò del finanziamento del piano) e di Milano nel giugno (dove si definirono gli obiettivi per l'industria), il Piano del Lavoro divenne, nei fatti, per il biennio successivo, il quadro generale dell'azione sindacale. Unificò al suo interno il vasto ciclo conflittuale e rivendicativo che scosse l'insieme del mondo del lavoro dipendente nella duplice azione di resistenza ai licenziamenti e alle smobilitazioni, con scioperi e occupazioni di fabbriche, e di azione attiva per rilanciare la produzione e conquistare nuova occupazione, con le conferenze di produzione (che si tennero tra la primavera e l'autunno del 1950, ma si protrassero ancora nel 1951 alla Montecatini e nel 1952 alla Fiat), con gli «scioperi al rovescio», l'occupazione delle terre, la politica dei lavori pubblici, delle bonifiche e delle infrastrutture.

Certamente dietro la proposta della Cgil c'erano importanti e gravi motivi di natura tattico-politica per favorire l'uscita del sindacato e dei partiti di sinistra di ispirazione marxista da un isolamento pericoloso, con un'iniziativa che ponesse il governo e la Democrazia cristiana nella necessità di aprire quantomeno un confronto. Sono gli anni in cui la ristrutturazione del grande capitale e la disgregazione di un vecchio tessuto sociale si accompagnano alla repressione antisindacale in fabbrica, ai reparti confino, all'utilizzo strumentale e ideologico della violenza legalizzata da parte del ministro degli Interni Scelba. *Pella crea i disoccupati e Scelba li fucila*, era il commento amarissimo di Riccardo Lombardi dopo l'eccidio di Modena del gennaio 1950.

Di Vittorio afferma esplicitamente la disponibilità a collaborare con «qualsiasi governo» si fosse impegnato a dare attuazione al Piano del Lavoro, offrendo a tutto il mondo politico una sponda per confrontarsi sui temi delle riforme e della programmazione al di là degli steccati ideologici. Nei risultati il Piano del Lavoro rimase confinato in limiti abbastanza angusti; esso infatti fu tacciato di utopia dal governo, definito «ideologico» da Confindustria, ignorato dalle altre confederazioni sindacali e accolto freddamente dalla stessa sinistra politica<sup>6</sup>. Tuttavia è importante sottolineare come alcune riforme che la Democrazia cristiana decise di intraprendere a partire dal 1950 sembrano muoversi su un terreno simile, e non è un caso la reciproca attenzione che la Cgil di Di Vittorio e le correnti di sinistra del partito cattolico si scambiarono sul tema della programmazione.

#### **4. I problemi connessi al Piano del Lavoro**

Accusato di astrattezza dal governo, ignorato o quasi dal padronato, vissuto con molta sufficienza dalle forze di sinistra e dalla nuova organizzazione sin-

<sup>6</sup> Sulle reazioni al Piano del Lavoro vedi: Comitato centrale del Pci 1949 e aprile 1950; articolo del vicepresidente del Consiglio Porzio su *Lavoro* (20 novembre 1949); discorso di Angelo Costa all'Assemblea generale dei delegati delle associazioni aderenti a Confindustria (6 dicembre 1949); discorso parlamentare di Alcide De Gasperi. Inoltre, per alcune più significative valutazioni della sinistra, vedi Togliatti (1950). In particolare, Togliatti afferma che «per pianificare, veramente, l'economia italiana, occorrerebbe sostituire al governo capitalistico attuale un governo dei lavoratori. Ci sembra chiaro che l'obiettivo posto dalla Confederazione del lavoro nel fare le sue proposte di un "piano del lavoro" non è questo».

dacale della Cisl, il Piano del Lavoro, nel quale si è identificata la politica della Cgil in questo biennio, è stato successivamente sottoposto a una severa critica, soprattutto per non aver saputo coinvolgere i lavoratori occupati delle fabbriche e per aver favorito, invece, con la sua impostazione politica generale, quel distacco della Cgil dai problemi rivendicativi e dai luoghi di lavoro che porterà poi alle dure sconfitte del 1954-1955<sup>7</sup>.

Certamente il Piano fu accompagnato da limiti ben precisi, primo tra tutti una scarsa attenzione all'industria, alle sue trasformazioni, alla nuova funzione svolta dai monopoli; anche le soluzioni proposte per il finanziamento e il contenuto del programma per gli investimenti avevano intrinseche debolezze. Il convegno nazionale di Milano del giugno del 1950 sui problemi dell'industria sembrò un tentativo di recupero di un'organicità carente in partenza; mancava nel Piano del Lavoro la capacità di elaborare una strategia che contenesse al suo interno una politica salariale, una politica aziendale e una politica di controllo dell'organizzazione del lavoro. Lo sblocco delle paghe, il rilancio dei salari, il contrasto allo sfruttamento erano i temi più avvertiti nelle fabbriche, ma anche quelli che il Piano del Lavoro meno rappresentò.

Il tentativo di ridefinire la funzione dei Consigli di gestione, rendendoli organi di una battaglia produttivistica, rimase sulla carta. Le lotte organizzate in alcune fabbriche del Nord rimasero lotte solidaristiche, incapaci di collegare il dovere verso i lavoratori disoccupati agli interessi dei lavoratori occupati. Non a caso lo strumento organizzativo privilegiato per la mobilitazione e il sostegno al Piano furono le Camere del lavoro, che esaltava il rapporto tra territorio e lavoro, con la fabbrica, il ruolo privilegiato della produzione industriale, in posizione subalterna.

Tuttavia, se non si possono trascurare questi rilievi critici e ignorare la scarsità di risultati conseguiti, non si deve tuttavia sottovalutare che il dato storico più importante del Piano rimane un fatto interno alla logica politica da cui era nato: in Italia non era possibile ricostruire, né a livello laburista né a livello politico, uno schema di gestione della politica sindacale ed economica concordata. I semplici rapporti di forza nelle fabbriche e nella società divenivano il solo metro di valutazione e di conclusione delle relazioni industriali. Inoltre, il Piano del Lavoro riveste un'importanza tutta particolare se si vuole comprendere la capacità della confederazione di leggere se

<sup>7</sup> Per una riflessione sull'esperienza storica del Piano del Lavoro, vedi Vianello (1978).

stessa come un sindacato generale con una spiccata soggettualità politica, portatore di un interesse collettivo che ne fa un protagonista fondamentale di difesa dell'interesse nazionale.

Attraverso il Piano del Lavoro la Cgil indica al paese, nella propria responsabilità di soggetto nazionale, una strada di progresso non solo economico, ma anche sociale e civile. È un'assunzione di responsabilità nazionale di un attore contraente del compromesso costituzionale che, come tale, accompagna un disegno di ricomposizione dell'unità intorno a obiettivi che costituissero un'alternativa positiva alla rottura e alla scomposizione degli equilibri sociali che il modello di sviluppo dominante sembrava imporre.

L'autonomia del sindacato, seppur in un contesto molto difficile nel quale i partiti, spinti dal confronto ideologico, tornano ad avocare a sé con forza la preminenza della dimensione politica, è il carattere più suggestivo della Cgil di Giuseppe Di Vittorio. Con il Piano del Lavoro vediamo la confederazione muoversi in una prospettiva autonoma nel confronto con il governo e con Confindustria su una logica economica concreta. Sosteneva a riguardo Bruno Trentin: «Di Vittorio ha il merito storico di aver avviato la rottura delle liturgie del leninismo, anche grazie a un'acuta percezione della complessità del fenomeno sociale, che spingeva obiettivamente il sindacalismo confederale in una dimensione politica: le riforme di struttura, le libertà e i diritti del lavoro, l'ampliamento della rappresentanza ai disoccupati e ai sottoccupati».

Il Piano del Lavoro non era certo la fine del conflitto sociale, ma sicuramente una ricerca di punti di incontro su un livello diverso, meno rigido e incomunicante rispetto al muro contro muro della politica. Da questo punto di vista mi sembra importante tornare sul tema dei «sacrifici» da parte dei lavoratori. Pur in presenza di una condizione del lavoro drammatica, sia nelle fabbriche sia nelle campagne, Giuseppe Di Vittorio non esitò a esplicitare la disponibilità del mondo del lavoro a fare la propria parte sotto l'aspetto della moderazione salariale. Un'affermazione di grande portata che porta con sé, al di là della discussione sul terreno prettamente economico, una carica etica straordinaria.

Ha ragione Vittorio Foa quando afferma: «è vero che con altri compagni tenevamo per la giacca Di Vittorio quando voleva parlare di sacrifici dei lavoratori. Ma devo dire che l'insistenza di Di Vittorio ha un significato completamente diverso da quello che può ricavarsi da una discussione sul rapporto tra salari e investimenti. Quando Di Vittorio diceva ai capitalisti: voi

dovete pagare e perché voi paghiate siamo disposti a pagare anche noi, egli mostrava un'enorme capacità di porre i problemi sociali in una dimensione umana, ponendosi in una sfera che non si può valutare in termini strettamente economici».

Ma è altresì vero che la linea indicata ai lavoratori per la realizzazione del Piano fu quella della mobilitazione e delle lotte, non quella dei sacrifici. Il Piano non annullò il conflitto, anche se di fatto non mancarono né sacrifici né moderazione. Piuttosto si cercò di fornire anche al conflitto e alle lotte una logica produttivistica e non solo di pressione. Il fenomeno degli «scioperi al rovescio» è particolarmente indicativo da questo punto di vista.

## 5. Per una riflessione comparata

Notevoli appaiono, infine, le suggestioni circa le analogie e le differenze tra ieri e oggi a proposito del Piano del Lavoro. Centrale appare il diverso contesto politico, economico e internazionale in cui si colloca. Sono tre, in particolare, gli elementi che si impongono per una riflessione comparativa sul presente. Innanzitutto il Piano del Lavoro utilizzava le competenze economiche del keynesismo e della migliore cultura economica italiana, e si inseriva nella ripresa dell'economia avviata anche alla luce dei finanziamenti del Piano Marshall.

Il moltiplicatore keynesiano presupponeva e insieme implementava il ruolo regolatore dello Stato come componente essenziale di un sistema produttivo-capitalistico in equilibrio dinamico. E sicuramente si discostava anche sul piano teorico e concettuale dalle formulazioni classiche e anche da quelle revisioniste del liberismo teorico, esclusivamente ancorato all'auto-sostenibilità del mercato.

Attualmente, invece, ci si trova di fronte a uno scenario di crisi economica strutturale in cui sono completamente assenti, a livello sia europeo sia statunitense, politiche economiche e di sviluppo (e tantomeno un piano di aiuti simile al Piano Marshall), così come una teoria economica in grado di progettare il superamento dell'attuale crisi, paragonabile a quanto accadde nel trentennio glorioso della *golden age*.

A politiche di rigore europee si contrappone nella fase attuale la strategia del keynesismo monetario attraverso il *quantitative easing*, ispirato dalla Federal reserve e dall'amministrazione statunitense (Tesoro e Presiden-

za), ripresa in Europa con una relativa dose di autonomia dalla Banca centrale europea di Mario Draghi e in forma più accentuata dalla Banca d'Inghilterra e dalla Banca centrale giapponese. Come appare evidente dai risultati ottenuti negli ultimi anni, in tutti questi paesi quest'ossessivo ricorso allo strumento monetario non può certo essere considerato un valido e innovativo parametro teorico in grado di orientare i decisori politici e gli attori economici all'investimento innovativo nei sistemi produttivi.

Assai significativa, tra le molte analisi critiche, è da considerare quanto ha scritto Jeffrey Sacks (2012) sul *Financial Times*, smontando tutti i presupposti analitici e politici delle strategie volte a correlare *quantitative easing*, crescita e riassorbimento della disoccupazione. Particolarmente acuta è l'osservazione critica sull'indebolimento del fattore innovativo e selettivo che tale politica produce nell'insieme del sistema capitalistico, pubblico e privato, bancario e finanziario, favorendo pigrizia nelle scelte e conservatorismo nell'allocazione e nell'utilizzo dei mezzi monetari ottenuti non attraverso l'attivazione dei fattori produttivi, ma viceversa erogati per decreto.

In secondo luogo, a differenza di allora, in cui si andava ricostruendo lo Stato e il keynesismo rappresentava uno strumento efficace per la regolamentazione e l'intervento dello Stato, dunque per la ricostruzione di una forma di sovranità statale, oggi, dopo un lungo periodo di trasferimento delle funzioni pubbliche a settori capitalistici privati, si è eroso il pilastro stesso dello Stato, che è quello della sovranità non solo monetaria, ma politica e internazionale. E ciò senza che ci sia stato un trasferimento della sovranità democratica a livelli sovra-statali.

Naturalmente, come è ormai chiaro nella letteratura internazionale più avvertita, tali fenomeni appaiono con crescente gravità in relazione agli effetti di gerarchizzazione dei sistemi politico-economici nazionali. E, dunque, la formazione dei sistemi periferici rispetto ai nuclei centrali è caratterizzata appunto dall'aumento dei margini di sovranità nazionale, da cui deriva una riduzione delle funzioni dello Stato e correlativamente un suo tendenziale assoggettamento a decisori esterni (debito, deficit, squilibrio nelle bilance commerciali e dei pagamenti, difficoltà di finanziamento sul mercato internazionale ecc.).

Ciò che rende ancora più distante la fase attuale rispetto al passato è il fallimento della dimensione sub-statale regionale e sub-regionale, in quanto anche i poteri decentrati non hanno capacità e mezzi per attivare politiche

sostenibili di rientro dal debito e possibilità di definire programmi di finanziamento per lo sviluppo.

Infine, la disoccupazione nel 1949-1950 era di carattere congiunturale, si legava alle distruzioni della guerra, al marasma produttivo e sociale del dopoguerra e alla grande trasformazione dall'economia agricola a quella industriale, che offriva prospettive occupazionali alternative con la rivoluzione fordista che arrivava dagli Stati Uniti e la rivoluzione dei consumi a essa correlata; attualmente siamo di fronte a una disoccupazione di carattere strutturale, quantitativamente molto più alta rispetto al dopoguerra. Le sue caratteristiche sono la stabilità e permanenza nel tempo, come dimostrano ormai i fallimenti dei tentativi di riaprire la crescita che si sono susseguiti dopo il grande crack del 2007-2009, rispetto alla quale non sono state individuate con chiarezza le condizioni politiche e macroeconomiche per la gestione degli imponenti flussi di liquidità iniettati nel sistema e per farli confluire nella crescita e nella creazione di nuovi posti di lavoro.

A riguardo, un'autorevole corrente di analisi economica sostiene che ancor più dirompente degli effetti della crisi finanziaria sistemica, a causare la stagnazione, la recessione e l'incapacità a riassorbire la disoccupazione strutturale è il sostanziale e ormai pluridecennale blocco del ciclo innovativo della tecnologia.

Se dunque, in conclusione, i fattori comparativi tendono a evidenziare un quadro complessivo nettamente deteriorato rispetto allo scenario della seconda metà degli anni quaranta, l'obiettivo contenuto nella riproposizione di un Piano del Lavoro a scala nazionale e tendenzialmente continentale, appare essenziale per definire una adeguata strategia sindacale e ineludibile per i decisori politici ed economici.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1950), *Conferenza economica nazionale per il Piano del Lavoro*, Roma, Cgil.
- Berti S. (a cura di) (2012), *Crisi, rinascita, ricostruzione. Giuseppe Di Vittorio e il Piano del Lavoro (1949-50)*, Roma, Donzelli.
- Foa V., Trentin B. (1962), *La Cgil di fronte alle trasformazioni tecnologiche dell'industria italiana*, in Momigliano F. (a cura di), *Lavoratori e sindacati di fronte alle trasformazioni del processo produttivo*, vol. I, Milano, Feltrinelli.

- Gozellino M. (2010), *Keynes e la cultura economica della Cgil*, Roma, Ediesse.
- Pepe A. (2008), *Giuseppe Di Vittorio, il Piano del Lavoro e le lotte nel Mezzogiorno*, in Gianfagna A. (a cura di), *Il Piano del Lavoro e il Mezzogiorno: rivendicazione sindacale e interesse nazionale in Giuseppe Di Vittorio*, Roma, Ediesse.
- Pepe A., Iuso P., Misiani S. (2001), *La Cgil e la costruzione della democrazia*, in *Storia del sindacato in Italia nel '900*, vol. 3, Roma, Ediesse.
- Sacks J. (2012), *Today's Challenges Go beyond Keynes*, in *Financial Times*, 17 dicembre.
- Togliatti P. (1950), *Piano del lavoro*, in *Rinascita*, VII, 2, febbraio.
- Vianello F. (1978), *Il Piano del Lavoro della Cgil, 1949-1950: atti del Convegno organizzato dalla Facoltà di Economia e commercio dell'Università di Modena, 9-10 maggio 1975*, Milano, Feltrinelli.



## Le radici della crisi e le possibili soluzioni

Marcello Minenna\*

### 1. Introduzione

Le economie avanzate sono da quasi cinque anni in una fase di persistente stallo, mentre il mondo fatica a ritornare su un sentiero di crescita stabile. Due recessioni nell'arco di pochi anni hanno provocato tensioni sui livelli di produzione e occupazione nella maggior parte delle economie occidentali, mentre in Europa la stessa tenuta dell'Unione monetaria è stata messa in discussione a causa dell'accumulo di squilibri strutturali dovuti a disfunzioni di meccanismi finanziari. Il *trait d'union* di questo allarmante quadro macro-economico è individuabile nel ruolo della finanza internazionale, che senza dubbio è stata il fattore d'innescò e l'acceleratore della crisi economica globale del XXI secolo.

È importante in questa sede sottolineare il carattere speculativo di questo tipo di finanza, figlia della de-regolamentazione finanziaria di matrice neoliberalista che si radica storicamente a partire dagli anni ottanta a Wall Street (il cosiddetto *Washington consensus*), poi diffusa capillarmente all'interno dei gangli del sistema economico mondiale dalle politiche unidirezionali di organismi sovranazionali, quali il Fondo monetario internazionale e le principali banche d'investimento globali.

In realtà la vera finanza è ben altro: è tecnica sofisticata al servizio dell'economia reale, in grado di facilitare e favorire il trasferimento di flussi finanziari tra i vari soggetti del sistema economico, accelerando in maniera virtuosa i meccanismi di crescita e sviluppo di lungo periodo; è misurazione, controllo e gestione dei rischi nel breve periodo, per consentire agli attori del sistema economico di poter gestire le proprie attività in maniera regolare e meno traumatica possibile, a fronte di un ambiente in continuo cambiamento; è trasparenza nei flussi di informazione all'interno del sistema fi-

\* Marcello Minenna è docente di Finanza matematica nell'Università Bocconi di Milano.

nanziario, al fine di agevolare l'equità degli scambi e un'efficiente operatività dei soggetti economici.

Il sistema economico globale non può sopravvivere senza la vera finanza. Il sistema finanziario funge da apparato di interconnessione e trasferimento delle informazioni tra i vari macro-settori dell'economia globale: è il «sistema nervoso» dell'economia mondiale. La domanda reale da porsi non è se si possa fare a meno della finanza, ma come sia possibile ricondurre la finanza al servizio delle esigenze dell'economia reale, in una corretta relazione con il lavoro, la produzione e il risparmio.

Il sistema finanziario è caratterizzato dal trasferimento istantaneo di informazioni e flussi di capitale, pertanto è strutturalmente soggetto a instabilità; poiché risponde in tempo reale alle sollecitazioni provenienti dall'esterno, è soggetto a feedback eccessivi a fronte di shock di breve periodo. Come una petroliera è per sua natura una nave instabile, perciò necessita di suddividere il proprio carico in compartimenti stagni, il sistema finanziario necessita di regole ben precise e definite, in grado di chiarire in maniera perentoria ruoli e doveri dei vari attori all'interno del sistema. Naturalmente la presenza di regole impone dei limiti all'operatività degli intermediari finanziari, da intendersi anche in senso negativo; in questa prospettiva la compartimentalizzazione del sistema finanziario, che ha ben funzionato fino alla fine del secolo scorso, si è mostrata inadeguata a fronte della globalizzazione progressiva del sistema economico, perché impediva una corretta gestione dei rischi e della liquidità degli intermediari finanziari, rischiando di ingolfare il meccanismo della crescita.

Il trend di de-regolamentazione degli ultimi trent'anni ha dunque sostanzialmente abbattuto queste paratie stagne, aumentando le possibilità di azione e di gestione delle banche e degli altri intermediari, ma anche i rischi che queste potevano accollarsi e re-distribuire all'interno del sistema economico attraverso la commercializzazione di nuovi prodotti finanziari. Le banche, infatti, hanno approfittato dei maggiori spazi di manovra in tema di gestione del rischio e della liquidità per innovare in maniera radicale la propria offerta al pubblico di prodotti di investimento e di debito. Il problema è diventato serio quando queste nuove possibilità di gestione e re-ingegnerizzazione dei rischi sono state finalizzate al perseguimento di alti profitti nel brevissimo termine, a fronte di condizioni prospettiche finanziariamente sfavorevoli. Pertanto, una riflessione corretta sul tema non può prescindere dalla constatazione che le disfunzioni del si-

stema finanziario mondiale sono state accentuate e accelerate da una mancanza di trasparenza sui prodotti finanziari scambiati dagli intermediari finanziari tra di loro e con altri attori, quali le imprese, i risparmiatori, le pubbliche amministrazioni.

## 2. La mancanza di trasparenza e la crisi finanziaria globale

La responsabilità che un sistema di progettazione e distribuzione di prodotti finanziari opachi ha avuto nella genesi e nella diffusione a tutti i livelli della crisi finanziaria internazionale è più che acclarata. Come riscontrato anche dal Financial stability board<sup>1</sup>, dal G20<sup>2</sup> e dal *White Paper* dell'amministrazione Obama<sup>3</sup>, l'esposizione incontrollata ai rischi è stata favorita soprattutto dalla mancanza di trasparenza. L'impropria identificazione, misurazione e rappresentazione dei rischi o addirittura, in alcuni casi, il loro occultamento, hanno creato un terreno fertile per la disseminazione di prodotti finanziari derivati e strutturati (molti dei quali rivelatisi poi «tossici») nei portafogli di banche e altre istituzioni finanziarie, Stati sovrani, amministrazioni locali e risparmiatori.

Questi prodotti finanziari, in particolare, facevano uso di strumenti derivati anche sofisticati per acquisire esposizione su numerosi fattori di rischio, quali il rischio di insolvenza di diversi agenti del sistema economico. In una fase macro-economica espansiva questi rischi erano ridotti al minimo, i prodotti garantivano grande redditività al sistema finanziario a costi molto bassi; tuttavia, al mutare del ciclo economico a seguito dello scoppio della bolla immobiliare statunitense, i rischi sono esplosi e i prodotti finanziari hanno ingigantito a dismisura, a causa dell'effetto-leva, le conseguenze negative su tutti gli operatori del sistema economico globale.

Il problema è stato enormemente peggiorato dal fatto che i prodotti finanziari cosiddetti «tossici» erano stati venduti anche a comuni investitori, con una scarsa trasparenza sugli alti rischi sottostanti; in molteplici casi, la struttura complessa dei prodotti era utilizzata a mo' di schermo per impe-

<sup>1</sup> *Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability*, report del Financial Stability Board ai leader del G20.

<sup>2</sup> The G-20 Toronto Summit Declaration.

<sup>3</sup> *Obama Administration White Paper on Financial Regulatory Reform: Executive Summary and Outline of Key Proposals*, 17 giugno 2009.

dire di apprezzare la reale rischiosità dei prodotti. L'insufficiente trasparenza informativa sui rischi è stata in definitiva benzina sul fuoco della crisi finanziaria globale, che presto si è propagata con nefasti effetti su tutti gli altri settori dell'economia.

Successivamente, l'esplosione della crisi sarebbe potuta essere un'opportunità per trasformare radicalmente il sistema di progettazione e distribuzione dei prodotti finanziari, elevandolo verso un più alto livello di efficienza e trasparenza, ma paradossalmente non è stato così. Infatti, sfruttando la carenza di informazioni chiare e comprensibili sui rischi dei prodotti finanziari, le banche hanno scaricato parte dell'aggravio dei costi dovuti al deterioramento del proprio equilibrio finanziario sul risparmiatore *retail* attraverso il collocamento di prodotti apparentemente semplici, ma che incorporavano un rischio di credito molto elevato a fronte di rendimenti contenuti.

La mancanza di una normativa idonea ad assicurare informazioni chiare e comprensibili per l'investitore ha aiutato le banche a ottenere alti margini di profitto anche nell'offerta di prodotti finanziari tradizionali e meno complessi dei prodotti «tossici»<sup>4</sup>. Non solo, ma nelle principali economie avanzate il prospetto informativo era (e purtroppo è ancora) specificatamente progettato più per proteggere le banche da eventuali contenziosi legali che per fornire una panoramica informativa adeguata al risparmiatore<sup>5</sup>.

Eppure, al di là della miope visione sulla profittabilità di breve termine, occorre sottolineare che uno strumento finanziario mal progettato inizialmente produce effetti tossici solo per l'investitore, ma nel medio periodo arriva a danneggiare anche il collocatore, lo strutturatore e tutti gli attori della «filiera produttiva», a causa dell'erosione della base di risparmio connessa con le perdite subite. Un insieme di risparmiatori diffidenti e sfiduciati dalle performance dei propri cattivi investimenti, con un potenziale di risparmi erosi dalla mala gestione, spinge inevitabilmente l'equilibrio di tutta l'industria verso un livello inferiore.

<sup>4</sup> L'informativa in questi casi è poco più che marketing. Sono comuni formule del tipo «opportunità di partecipare ai rendimenti dei mercati azionari» che orientano la scelta dell'investitore su prodotti elementari, come obbligazioni bancarie costose e poco convenienti, piuttosto che verso prodotti di alto valore aggiunto e con una ragionata gestione del rischio.

<sup>5</sup> Si annoverano numerosi prospetti caratterizzati da centinaia di pagine di dettagli informativi inutili e fuorvianti su dati contabili di dettaglio e sulle infinite tipologie di rischio teorico cui l'investitore è soggetto, al posto di poche informazioni chiave sul reale rischio di performance che caratterizza il prodotto finanziario.

Di contro, l'utilizzo combinato di una corretta ingegneria finanziaria e di strumenti di trasparenza informativa adeguati opererebbe in sinergia per spostare gradualmente l'attività delle banche verso la progettazione di attività finanziarie a valore aggiunto che, altrimenti, non potrebbero essere sviluppate. Questa era la motivazione principale connessa all'esigenza di de-regolamentazione: estendere le capacità di gestione dei rischi e della liquidità degli attori del sistema finanziario attraverso un'ingegneria finanziaria virtuosa, al fine di consentire un'efficace operatività in un'economia globalizzata e fortemente interconnessa.

In questa prospettiva, dunque, non avrebbe senso un ritorno al passato verso soluzioni di compartimentalizzazione del sistema bancario, con divisione netta tra banche di investimento e banche commerciali. In questa maniera il sistema bancario si ritroverebbe con le armi spuntate per competere sul sistema globale, mentre i paesi fautori di tali soluzioni conservatrici sarebbero in una posizione di svantaggio strutturale al fine di consentire la ripartenza dei motori della crescita economica.

Parimenti, occorre abbandonare facili demonizzazioni e comprendere che l'innovazione finanziaria e la complessità dei prodotti non sono in sé necessariamente un problema. Infatti, se venissero stabiliti dei presìdi normativi in grado di rendere comprensibili prodotti finanziari complessi, il problema dell'opacità sarebbe superato; diventerebbe pertanto possibile coniugare la capacità dell'innovazione finanziaria di disegnare investimenti dalle interessanti potenzialità di performance e limitazione del rischio con la sicurezza di una scelta consapevole da parte dell'investitore, sia che si tratti di un semplice risparmiatore *retail* sia di un gestore di fondi pensione o di qualsiasi altro attore dell'industria finanziaria.

Risulterebbe pertanto di primaria importanza rafforzare i presìdi di tutela del risparmio attraverso una normativa sulla trasparenza dei rischi, tesa al superamento dell'asimmetria informativa che esiste tra chi vende i prodotti finanziari e chi invece li acquista. Non si sta parlando di richieste irrealizzabili: le idee, le tecniche, gli strumenti normativi già sono stati sviluppati e verificati sul campo; dovrebbero essere soltanto opportunamente valorizzati e rilanciati. Si fa riferimento a quell'approccio di trasparenza basato sugli scenari probabilistici di rendimento (Minenna, 2011; Kreps, 1981), che in molte occasioni ha avuto il pregio di tutelare in via preventiva e in sede di contenzioso gli interessi dei risparmiatori.

### 3. La crisi in Europa: processi di divergenza e ascesa delle valute ombra

Un rilancio della normativa di trasparenza sarebbe oltremodo necessario nel contesto europeo. Infatti l'Europa ha subito in maggiore misura gli effetti negativi della crisi finanziaria internazionale, a causa della moneta unica che, allo stato attuale, si configura come un regime di cambi fissi realizzato in maniera incompleta. Aderire all'euro ha comportato la partecipazione a un'area valutaria comune con caratteristiche molto particolari: un sistema di cambi irrevocabili istituito come irreversibile, dunque senza possibilità di uscita per le nazioni partecipanti, che rinunciano volontariamente alla propria sovranità monetaria pur mantenendo piena autonomia nella gestione del bilancio e nell'emissione del debito.

Purtroppo l'abbandono della sovranità monetaria e un tasso di cambio fisso hanno implicato la scomparsa di essenziali strumenti di politica economica: la gestione dell'offerta di moneta e dei tassi di interesse, il controllo del tasso di cambio della propria valuta. Se le economie sono integrate e omogenee, e il mercato del lavoro è mobile e con salari flessibili, la perdita è bilanciata da una serie di benefici connessi con lo sviluppo del mercato unico e con la crescente integrazione economica dell'area valutaria. In caso contrario, l'adozione di una politica monetaria comune in un contesto di cambi fissi, senza uno stretto coordinamento fiscale, comporta gravi effetti collaterali<sup>6</sup>.

Per la maggioranza dei paesi aderenti all'Unione, infatti, gli strumenti di politica economica che sono venuti meno con il passaggio all'euro erano essenziali per mantenere l'equilibrio macro-economico e commerciale, garantendo nello stesso tempo una crescita stabile della produzione e dell'occupazione. Per l'Italia, in special modo: il modello di sviluppo italiano si è ba-

<sup>6</sup> Sosteneva Federico Caffè (1973, p. 377) durante l'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti di Banca d'Italia a Roma: «la quasi totale assenza di tali meccanismi [di riequilibrio fiscale, ndr] nei rapporti intracomunitari concentra nel tempo il processo di aggiustamento, rendendolo più acuto, fino al punto di richiedere sacrifici importanti in termini di priorità tra obiettivi di politica economica. Se in questo momento la lotta all'inflazione appare l'obiettivo prioritario, l'Unione monetaria europea non può essere imperniata su un meccanismo che tenda a relegare verso il fondo della scala gli obiettivi dello sviluppo e della piena occupazione, cioè a invertire le scelte accettate dalla generalità dei popoli e dei governi in questo dopoguerra».

sato per decenni su una politica monetaria accomodante, accompagnata da sistematiche svalutazioni della lira; interi distretti industriali sono nati e prosperati all'interno di questo contesto macro-economico, negarlo significa sconfessare la storia economica del nostro paese<sup>7</sup>.

Scegliere di aderire a una moneta forte, sorella di fatto del marco tedesco, senza più il controllo della leva monetaria, ha implicato un radicale mutamento di scenario per il «sistema paese», che avrebbe dovuto acquisire tutte le virtù tedesche di rigore e abbandonare la propensione tutta latina a un'alta spesa pubblica. Già nel 1979 l'economista Federico Caffè ammoniva pubblicamente le autorità nazionali sui rischi derivanti dalla cessione della sovranità monetaria, stanti le caratteristiche strutturali della nostra economia, affermando che «privarsi di uno strumento di politica economica è molto grave per un paese che, tutto sommato, può fare affidamento solo sulla politica monetaria, data la scarsa possibilità della politica fiscale e l'inesistenza di una politica dei redditi».

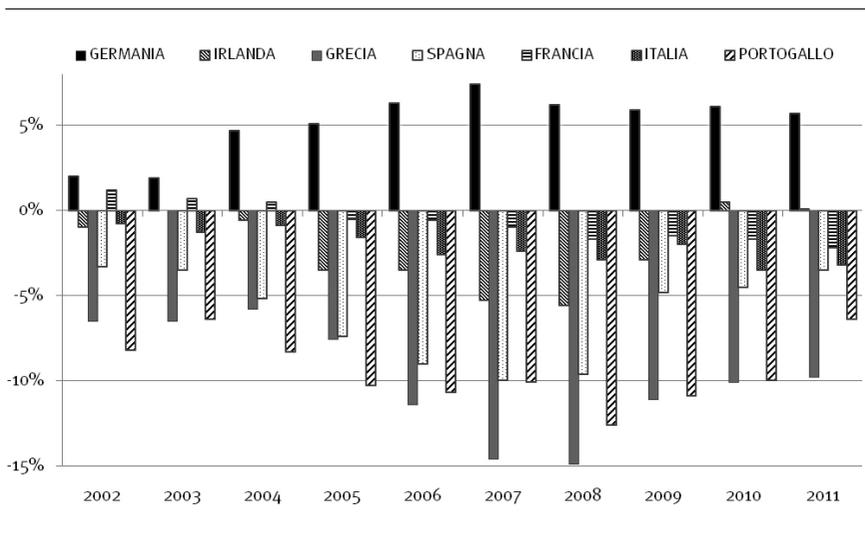
La presenza di una moneta forte e di bassi tassi di interesse hanno invece favorito per l'Italia, ma anche per il resto dell'Europa mediterranea, un ricorso massiccio a forme di indebitamento e un aumento indiscriminato delle importazioni. È stata una presunzione di uniformità tra le varie economie europee, equiparate per fiducia alla solida locomotiva tedesca, che invece di esaltare i punti di forza di ogni paese in una sinergia virtuosa, ha permesso l'amplificazione dei «vizi» strutturali delle nazioni aderenti. Paradossalmente, nell'Unione monetaria ognuno ha tirato fuori il peggio, piuttosto che il meglio.

Il risultato è stato l'accumularsi graduale ma persistente di pericolosi squilibri nei flussi finanziari e commerciali all'interno dell'eurozona: a una grande economia virtuosa e creditrice (quella tedesca), si sono affiancate tante economie fortemente indebitate con l'estero, incapaci di esportare e crescere senza spesa pubblica e incentivi (i paesi periferici); poco importa che a indebitarsi fossero gli Stati (Grecia, Portogallo e Italia) o i cittadini privati al fine di acquistare a caro prezzo immobili sopravvalutati (Spagna e Irlanda).

<sup>7</sup> Soltanto a titolo esemplificativo, si ricordano la svalutazione del 1947 all'interno del paradigma di Bretton Woods, le svalutazioni competitive degli anni 1973-1979 in un contesto di cambi pienamente flessibili, la svalutazione del 1980 e quella del 1992 successiva all'uscita dell'Italia dal Sistema monetario europeo.

La Fig. 1 consente di avere una chiara panoramica dell'accumulo di squilibri sistemati nei flussi finanziari e commerciali dell'eurozona, attraverso il confronto dell'andamento nel tempo delle bilance commerciali dei principali paesi appartenenti all'Unione<sup>8</sup>. Solo la fiducia del mercato (il cosiddetto *market consensus*) teneva insieme, in una valutazione omogenea, economie fortemente diverse tra loro, e questo era un equilibrio precario.

Fig. 1 – Andamento della bilancia commerciale dei principali paesi dell'eurozona (Dati Eurostat 2002-2011)



Si è verificato contemporaneamente un pericoloso scollamento fra settore finanziario ed economia reale. Dal lato puramente finanziario, infatti, l'integrazione è stata completa e pervasiva. Al fine di favorire la valutazione di uniformità, le banche europee sono state incoraggiate a sottoscrivere il debito pubblico di tutti i paesi dell'eurozona, con un importante effetto di sostituzione rispetto ai risparmiatori privati (tradizionalmente acquirenti di titoli di Stato), i quali hanno spostato così parte del proprio risparmio nel-

<sup>8</sup> Dall'analisi della Fig. 1 è evidente la contrapposizione tra il surplus della bilancia commerciale tedesca, in continua crescita fino al 2007 e solo in parziale ripiegamento con la crisi finanziaria, e il deficit esplosivo del resto d'Europa (in particolar modo del blocco PIIGS).

le obbligazioni bancarie e in altri prodotti finanziari a condizioni economiche deludenti e non coerenti con il rischio sopportato. I sistemi bancari sono dunque diventati ancora più centrali nei rapporti con i governi e i risparmiatori rispetto al già ingombrante ruolo storico ricoperto, controllando al contempo i risparmi nazionali (in maniera poco trasparente) e le condizioni di finanziamento del debito pubblico.

Nell'architettura finanziaria dell'eurozona, i debiti governativi erano considerati equiparati al livello più alto, cioè sicuri come il debito tedesco, e tutti gli Stati potevano indebitarsi ai tassi di rendimento tedeschi, anche i più lontani dallo status economico della Germania e con una contabilità pubblica poco affidabile, come ad esempio la Grecia. Valutazioni omogenee sui sistemi bancari dell'eurozona erano fatte anche da parte della Banca centrale europea: infatti ogni banca appartenente all'eurosistema poteva finanziarsi a vantaggiose condizioni standard presso la Bce e sul mercato interbancario comunitario.

Nel frattempo però le economie procedevano per loro conto, in maniera fortemente disomogenea; alcuni paesi crescevano in maniera sostenuta<sup>9</sup>, altri stentavano in un percorso di crescita flebile prossimo alla stagnazione<sup>10</sup>. Nonostante gli indirizzi della Banca centrale europea, i tassi di inflazione si rivelavano strutturalmente più alti nei paesi periferici e contenuti in Germania<sup>11</sup>. Questo fenomeno, in un'area valutaria unica, è foriero di gravi conseguenze: un bene prodotto dal sistema industriale che sperimenta più inflazione costa progressivamente di più verso l'estero, dunque perde quote di mercato oppure è costretto a ridurre i costi di produzione attraverso politiche di investimento e occupazionali restrittive; il «sistema paese» perde così di competitività e, nel caso del sistema italiano, molto orientato alle esportazioni, il danno è moltiplicato di diversi ordini di grandezza<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Le «tigri» europee, Irlanda e Spagna, sono cresciute in media del 4 per cento l'anno tra il 2000 e il 2007 (dati Eurostat).

<sup>10</sup> Italia e Portogallo sono cresciuti in media a un tasso di poco superiore all'1 per cento nel periodo 2000-2007 (dati Eurostat).

<sup>11</sup> Nel periodo 1999-2007 il tasso di inflazione si è assestato in media all'1,4 per cento in Germania (valore più basso), al 2,4 in Italia e al 3,8 in Irlanda (valore più alto) (dati Eurostat).

<sup>12</sup> In termini immediatamente percepibili: un macchinario che fosse costato a un importatore americano nel 1999, al momento dell'introduzione dell'euro, 100 mila dollari, sia che fosse stato costruito in Italia o in Germania, appena prima della crisi avrebbe raggiunto un costo di 117 mila dollari se prodotto in Germania e di 123 mila se prodotto in Italia. Già nel 2007 il *made in Italy* su prodotti fungibili era chiaramente in difficoltà.

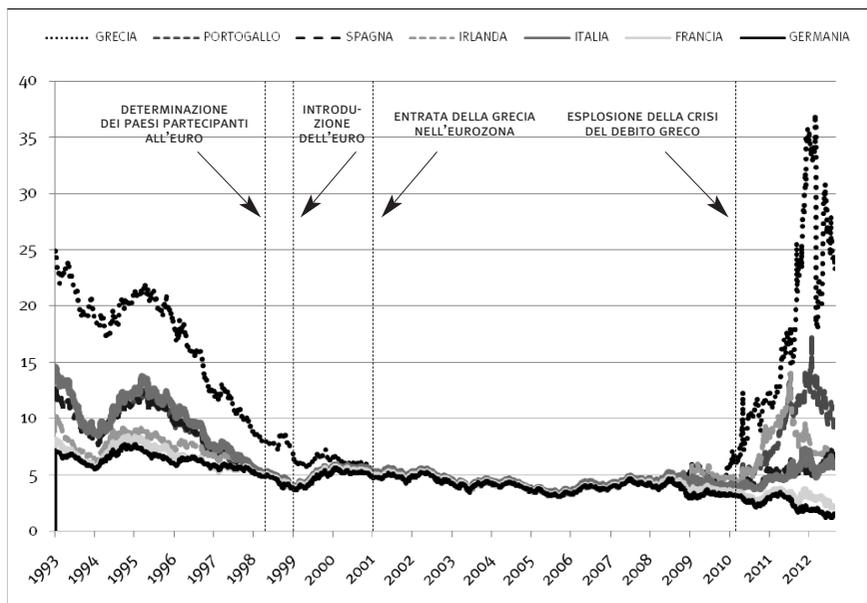
L'architettura finanziaria ed economica dell'eurozona era dunque in squilibrio permanente sin dal suo concepimento con il *Rapporto Delors* del 1989, ed era solo questione di tempo prima che entrasse in profonda crisi strutturale. L'euro è una moneta incompleta, perché una politica monetaria unica nella mani della sola Banca centrale europea non si concilia con le 17 politiche fiscali differenti attuate degli Stati membri a fronte di economie strutturalmente difformi. La crisi finanziaria internazionale del 2007-2008, con l'esplosione del problema *sub-prime* a causa della scarsa trasparenza nella vendita di prodotti finanziari strutturati, è servita solo da innesco per la crisi europea del debito. È sparita la fiducia sull'uniformità dell'economia dell'area valutaria unica, ogni paese è valutato dal mercato secondo un diverso *market consensus*. I paesi più indebitati e con esportazioni deboli non godono più pertanto di tassi di interesse bassi e si indebitano invece a costi insostenibili, con l'aggravante di non potere né stampare né svalutare la moneta, dato che il controllo di questi strumenti è nelle mani della Bce.

L'euro è pertanto diventato una «gabbia» per i paesi periferici in difficoltà, non consentendo di utilizzare i punti di forza delle singole economie per poter uscire dalla crisi; infatti questa non è la prima recessione affrontata dal «sistema Italia», ma è la prima volta che il nostro sistema manifatturiero non può essere incentivato a rilanciare la produzione e l'occupazione attraverso bassi tassi di interesse e una moneta debole. Di contro, il governo è indebitato a livelli elevati e non può soccorrere il sistema produttivo come in passato; paradossalmente, anzi, è spinto ad aumentare la pressione fiscale e tagliare la spesa per investimenti solo per rifinanziare il debito in scadenza, aggravando in maniera pro-ciclica la già grave fase recessiva del ciclo economico.

La conseguenza immediata del corrente *market consensus* è quella per cui ogni paese è ora caratterizzato da una propria curva dei tassi di interesse come se avesse una propria «valuta-ombra», quando la curva dovrebbe essere unica perché uno solo è l'euro. Questo implica tante conseguenze dal punto di vista economico, di cui nessuna positiva per i paesi in difficoltà: gli Stati si finanziano pagando costi di servizio del debito molto elevati, in una valuta che è come se fosse estera, visto che il governo non ha più il controllo del livello dei tassi di interesse né può stampare moneta per ripagare il debito.

Il fenomeno di convergenza delle curve dei rendimenti governativi a seguito dell'introduzione dell'euro e la sua «rottura» a seguito della crisi del debito europeo sono apprezzabili con un discreto colpo d'occhio in Fig. 2.

Fig. 2 – Tasso di interesse sui titoli governativi a 10 anni di vari paesi dell'eurozona



La Fig. 2 mostra un progressivo fenomeno di divergenza dei rendimenti dei titoli governativi a partire dalla seconda metà del 2008, in cui sostanzialmente è come se si tornasse alla precedente evoluzione, con i rapporti tra le varie economie che si mantengono invariati<sup>13</sup>. Il segnale interpretabile è che, Unione monetaria o meno, negli ultimi 20 anni le economie europee hanno continuato a funzionare seguendo le proprie caratteristiche distintive e peculiarità strutturali; la convergenza dei rendimenti appare dunque un fenomeno accidentale, dipeso da un'erronea valutazione di equivalenza fatta dai mercati, indotta dalle «promesse» di reale convergenza economica, poi disattese, dei governi dell'eurozona.

Il processo di divergenza dei rendimenti dei titoli governativi ha implicazioni immediate in termini di stabilità del ruolo della moneta unica. Per comprendere pienamente, si consideri che nelle fasi iniziali della crisi le attività finanziarie all'interno delle economie europee avevano un peso deci-

<sup>13</sup> La Grecia ha la struttura dei tassi più elevata di tutti, Spagna, Italia e Portogallo a seguire, mentre Francia e Germania si muovono all'unisono sul fondo della scala.

samente superiore rispetto alle attività reali corrispondenti; la relazione tra attività finanziarie e attività reali, misurata dal rapporto tra totale delle attività finanziarie e Pil, determina il cosiddetto *grado di finanziarizzazione* dell'economia, ed è uno strumento molto utile per capire quante transazioni effettuate attraverso una determinata valuta possono essere attribuite all'economia reale o al solo sistema finanziario. Economie molto aperte e con un peso rilevante del terziario avanzato possono arrivare a un rapporto tra attività finanziarie e Pil molto elevato<sup>14</sup>.

Questo fenomeno implica naturalmente che la stragrande maggioranza delle transazioni regolate in una determinata valuta riguarda attività finanziarie<sup>15</sup>; possiamo immaginare intuitivamente il totale delle transazioni effettuate in euro come la somma di un «piccolo» insieme di transazioni commerciali regolate in valuta contante, un insieme un po' più grande di transazioni commerciali regolate attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari e l'enorme massa di transazioni puramente finanziarie regolate elettronicamente; qualcuno parlerebbe di operazioni «carta contro carta», ma oggi si dovrebbe dire «*bit* contro *bit*».

Sperimentare differenti tassi di interesse all'interno dell'eurozona significa osservare prezzi differenti per le attività finanziarie secondo il mercato di riferimento<sup>16</sup>: queste differenze dipendono strutturalmente da una diversa valutazione del merito di credito e del rischio di *default* dei due governi, ma da un punto di vista astratto potrebbero essere assimilate ai movimenti di un tasso di cambio «ombra» tra «l'euro italiano» e «l'euro tedesco», che nel

<sup>14</sup> L'Olanda è caratterizzata da un rapporto attività finanziarie/Pil pari a 20. Per l'eurozona la media si aggira intorno a un coefficiente di 10, comunque di non trascurabile importanza.

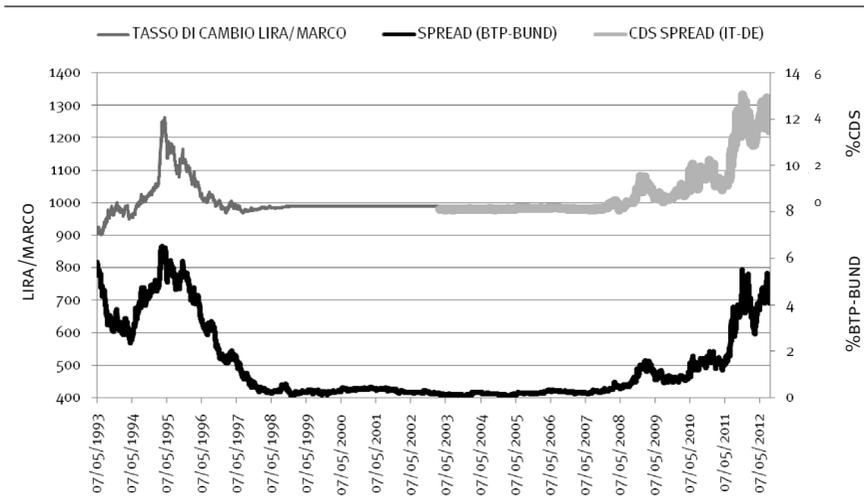
<sup>15</sup> Per l'Italia il totale delle transazioni in euro associabili ad attività reali è meno del 10 per cento del totale, mentre oltre il 90 dipende esclusivamente dallo scambio di attività finanziarie.

<sup>16</sup> Si prendano ad esempio i titoli governativi a dieci anni di Italia e Germania, prima del 2008 considerati come prodotti sostanzialmente identici (e con un prezzo identico, 100 euro): i primi hanno rendimenti impliciti elevati e un valore di mercato di 95 euro; i secondi vengono valutati molto dal mercato, il loro prezzo quotato è di 105 euro. Nell'ipotesi di perfetta succedaneità i due titoli dovrebbero avere lo stesso prezzo, pari a 100 euro. Ora, se non fossimo al corrente che tali differenze dipendono da una diversa valutazione del merito di credito e del rischio di *default* dei due governi, potremmo benissimo ipotizzare che le differenze dipendano da un tasso di cambio tra «l'euro italiano» e «l'euro tedesco», che tra il 2008 e il 2012 si è svalutato, rendendo per l'investitore che si muove con «l'euro italiano» l'attività finanziaria tedesca notevolmente più costosa.

periodo di crisi è stato soggetto a svalutazione. In altri termini, il differenziale di *spread* che rappresenta il merito di credito di un paese rispetto a un altro è concettualmente molto simile a una sorta di «tasso di cambio ombra» tra i due paesi.

Le similarità non sono semplicemente concettuali: se si pongono sullo stesso grafico (vedi Fig. 3), da un lato, i differenziali dei tassi di interesse tra due paesi, ad esempio Italia e Germania, dall'altro lato, i tassi di cambio tra le valute lira e marco (fino al ritiro dalla circolazione) insieme ai differenziali di *spread* sui *credit default swap* (Cds) rappresentativi del merito di credito (dal momento della loro istituzione), emergono sorprendenti similitudini nelle dinamiche evolutive<sup>17</sup>.

Fig. 3 – Andamento comparato del differenziale di tassi di interesse e del tasso di cambio (reale e ombra) di Italia e Germania



<sup>17</sup> Nel periodo di convergenza dei tassi di interesse 1999-2007 il differenziale tra i *credit default swap spread* è praticamente fermo a zero, ed è come se il «tasso di cambio ombra» (quello reale è oramai fissato) sia nelle condizioni di rimanere in equilibrio. Quando dal 2008 il differenziale tra i titoli governativi italiani e tedeschi inizia a crescere, il tasso di cambio ombra inizia a deprezzarsi, indicando una crescita del costo in «euro italiani» delle attività finanziarie tedesche. Anche le volatilità del tasso di cambio vero e ombra sembrano paragonabili, avvalorando l'intuizione di un'assimilabilità delle due grandezze.

L'eurozona è pertanto soggetta a un processo di divergenza di variabili fondamentali, quali i tassi di interesse, che non rendono sostenibile ancora per molto un'unione monetaria; questo perché i costi della divergenza si stanno scaricando sempre più sulle popolazioni delle economie in cui i tassi di interesse stanno divergendo al rialzo, con aumento sostenuto della disoccupazione, riduzione dei servizi sociali e, in alcuni casi<sup>18</sup>, un vero e proprio smantellamento di interi apparati dello Stato.

Inoltre, mentre gli squilibri legati alle divergenze dei tassi di inflazione impattano con gradualità sugli equilibri commerciali e finanziari dei paesi, uno scollamento dei tassi di interesse agisce nell'immediato, deteriorando contemporaneamente la bilancia commerciale, la competitività del sistema industriale<sup>19</sup> e il livello di produzione.

Tra le conseguenze più pericolose della disgregazione della curva unica dei tassi di interesse si annovera la progressiva nazionalizzazione del debito pubblico degli Stati più in difficoltà. Infatti il debito pubblico dei paesi con condizioni finanziarie in deterioramento non circola più in tutte le banche comunitarie, ma viene sottoscritto solo dalle banche nazionali che devono farsi carico del finanziamento del proprio governo; si tratta di una «nazionalizzazione» del debito che non giova né alle banche, che caricano i propri bilanci di titoli di un governo in crisi, né ai governi stessi, che spesso devono sottostare alla pressione delle banche che chiedono rendimenti sempre più alti.

È come se i sistemi finanziari delle varie economie ripiegassero su se stessi, distruggendo l'elevato grado di integrazione economica raggiunto prima della crisi internazionale: nel momento in cui tutto il debito pubblico del singolo paese diventasse completamente nazionalizzato, l'euro avrebbe smesso di svolgere le sue funzioni e scomparirebbe. Il problema è che i sistemi bancari nazionali dell'eurozona non sono in grado di supportare a lungo questo processo finanziario; è proprio l'incoerenza dimensionale tra sistema bancario e indebitamento che ha contribuito alla crisi finanziaria

<sup>18</sup> Si fa riferimento all'esperienza drammatica della Grecia, ove i tentativi di raggiungere un equilibrio dei flussi finanziari e commerciali sono ormai diventati di gran lunga umanamente e politicamente più costosi di quello che sarebbe stato un semplice abbandono del regime di cambi fissi attraverso l'uscita dalla moneta unica.

<sup>19</sup> Recuperando l'esempio precedente su un macchinario prodotto in Italia e in Germania: a causa dello *spread* il macchinario *made in Italy* nel 2012 costa 134 mila dollari, mentre quello tedesco sempre 117 mila. L'export italiano è dunque fuori mercato.

spagnola del maggio 2012, nonostante il rapporto debito/Pil apparentemente non problematico.

Inoltre, le condizioni di finanziamento per i paesi periferici praticate dal mercato interbancario e dalla Bce sono peggiorate, e questo è assai grave perché il canale dei prestiti interbancari<sup>20</sup> e quello istituzionale sono vitali per la sopravvivenza dei sistemi bancari in deterioramento. In gergo tecnico si dice che i titoli governativi portoghesi, spagnoli o italiani sono «discriminati», cioè valgono meno se posti a garanzia di un prestito<sup>21</sup>; per un sistema bancario carico di debito pubblico «nazionalizzato», questa discriminazione implica difficoltà nella capacità di finanziarsi non solo presso le altre banche dell'eurosistema, ma anche presso il canale di ultima istanza (la Bce) e porta a rischiare il *default*. Questi fenomeni sono tuttora in atto e stanno incrementando le tensioni sui paesi dell'eurozona.

#### 4. Percorsi possibili per l'uscita dalla crisi: una finanza al servizio dell'economia attraverso la trasparenza informativa

Dal punto di vista delle *policy* applicabili al fine di ripristinare una curva unica dei tassi di interesse, l'Europa si situa in un contesto macro-economico dove la politica monetaria rimane appannaggio della Bce, mentre la politica fiscale, arenata in una *austerità* senza prospettive, rema contro la ripresa delle nazioni aderenti alla moneta unica; pertanto occorre una «terza via», in grado di ripristinare le connessioni tra la liquidità arenata in maniera infruttifera all'interno del sistema bancario e un sistema produttivo ancora solido e di prim'ordine, ma in permanente deficit di risorse finanziarie. Qui entra in gioco un'efficace normativa di trasparenza.

Se ci si concentra peraltro sul «sistema Italia», si nota come, nonostante le flessioni dovute al momento di crisi, la propensione nazionale al risparmio nel 2012 rimanga molto elevata<sup>22</sup>, mentre lo stock di risparmio accumulato nel tempo superi di oltre sei volte il Prodotto interno lordo<sup>23</sup>. Questi numeri indicano in modo semplice che le risorse finanziarie per

<sup>20</sup> Il cosiddetto mercato *repo* (cioè *repurchase agreement*).

<sup>21</sup> Il fenomeno è anche conosciuto come *collateral discrimination*.

<sup>22</sup> Poco meno del 9 per cento del reddito (dati Istat).

<sup>23</sup> Dati Banca d'Italia.

aiutare un settore industriale e manifatturiero in difficoltà esistono, nonostante il sistema bancario nazionale sia tuttora in panne a causa del processo di nazionalizzazione del debito pubblico indotto dalle disfunzioni dell'eurosistema, e non riesca a supportare adeguatamente le esigenze di liquidità del tessuto delle piccole e medie industrie storicamente connesse a esso.

La semplice applicazione degli strumenti di trasparenza informativa e delle tecniche di misurazione e rappresentazione oggettiva dei rischi alla tutela del risparmio migliorerebbe il livello di consapevolezza e confidenza dell'investitore, ottenendo in breve tempo il ripristino della fiducia dei risparmiatori verso il sistema finanziario (qui inteso, in senso lato, anche nella sua componente «pubblica», ossia di offerta di titoli di Stato) con conseguente regolarizzazione della domanda di titoli governativi e discesa dello *spread*.

In una retroazione virtuosa, la stabilizzazione dello *spread* avrebbe riflessi positivi sulle banche e sugli intermediari finanziari, che potrebbero contare su un migliorato assetto patrimoniale per via del recupero di valore dei titoli governativi in portafoglio e su una struttura dei tassi di interesse più favorevole a far ripartire i prestiti alle imprese e alle famiglie, mobilitando tutta la liquidità a basso costo ottenuta in prestito dalla Banca centrale europea, che attualmente giace inattiva nei conti di tesoreria della stessa Bce. Il trend di declino dei prestiti si interromperebbe e potrebbe innescare in sinergia l'effetto positivo sul sistema produttivo nazionale della ripresa dell'acquisto di beni d'investimento.

Dunque, in maniera indipendente dai canali della politica monetaria e fiscale, nel breve termine il paese potrebbe far ripartire la macchina manifatturiera con benefici evidenti sul livello di produzione e di occupazione. Anche le entrate fiscali ovviamente trarrebbero vantaggio dalla ripresa dell'economia: questo potrebbe fare da traino a una quanto mai necessaria ripresa degli investimenti pubblici nonostante il perdurante contesto di *austerity*.

Inoltre, il settore finanziario sarebbe progettato per contrastare strutturalmente il proliferare di comportamenti devianti e rimettere invece in moto quella finanza virtuosa che è in grado, attraverso una corretta gestione e reingegnerizzazione dei rischi, di creare valore attraverso prodotti adeguati alle reali esigenze delle famiglie italiane e delle imprese. Si parla di strumenti che consentano di veicolare in modo efficiente il risparmio ver-

so i settori produttivi che ne hanno veramente bisogno, rilanciando l'occupazione in tutte le sue forme, anche nel settore finanziario stesso.

Si tende infatti a sottovalutare come anche la finanza possa avere un ruolo primario nella contribuzione al Pil e all'occupazione. Eppure l'esempio della Gran Bretagna – paese dell'Unione, non un paradiso fiscale – è lampante e dimostra come la presenza di un *hub* finanziario sviluppato e diversificato possa contribuire allo sviluppo e al benessere del paese<sup>24</sup>. In Italia esistono enormi margini di espansione in questo ambito, considerato che attualmente il peso della finanza incide solo per il 5 per cento del Pil e che le condizioni macro-economiche al contorno sono favorevoli a una rapida crescita dei servizi finanziari. Come già detto, la propensione nazionale al risparmio rimane molto elevata, mentre lo stock di risparmio accumulato nel tempo è oltre sei volte il Pil. Di conseguenza, mentre le istituzioni finanziarie di Londra (che includono, oltre alle britanniche, anche quelle del resto del mondo) sono costrette a «inseguire» il risparmio (tra cui quello italiano) attraverso una forte vocazione estera dei servizi finanziari, in Italia avremmo il vantaggio di poter contare sul risparmio nazionale per un veloce sviluppo di quest'industria. L'alternativa sarebbe lasciare che questo stock di risparmio si direzionasse, in mancanza di alternative, verso forme di investimento che sarebbero, nella sostanza, prodotti di settori finanziari stranieri.

Lo sviluppo del settore finanziario è strutturalmente caratterizzato da una bassa incidenza delle infrastrutture di base e da un elevato impiego di risorse umane ad alta qualificazione professionale e tecnologica, fattori che avvantaggerebbero comparativamente il nostro «sistema paese» attualmente soffocato dall'alto costo delle materie prime e dell'energia. Peraltro, si consideri che la composizione della forza lavoro italiana è cambiata nel tempo grazie a un elevato tasso d'istruzione e la crescente specializzazione dei giovani nelle professioni intellettuali. La disoccupazione giovanile di alto profilo è un problema sociale emergente, ed è lungimirante, nonché opportuno, progettare l'espansione di quei settori a maggiore valore economico della conoscenza e della formazione specializzata delle risorse umane, quali appunto il settore dell'intermediazione e dell'innovazione finanziaria. Altrimenti il rischio, che si sta concretizzando nel panorama e-

<sup>24</sup> Il 10 per cento del Pil britannico è legato alla finanza e Londra è la città con il più alto Pil in Europa (dati *PriceWaterhouseCoopers*).

conomico attuale, è che la forza lavoro altamente specializzata si sposti dove ci sono le opportunità di lavoro<sup>25</sup>, avvantaggiando altre nazioni più all'avanguardia nella finanza, mentre il costo di formazione di queste risorse rimane in capo al nostro sistema educativo.

### **5. Percorsi possibili per l'uscita dalla crisi: una proposta alternativa di graduale monetizzazione del debito**

Sebbene l'implementazione di un'efficace normativa di trasparenza informativa avrebbe sicure ricadute positive nel breve termine, rimane inteso che per uscire dalla crisi finanziaria nel medio-lungo periodo sarebbe comunque indispensabile completare l'Unione monetaria, attivando soluzioni di parziale mutualizzazione del debito, di implementazione di un basilare sistema di trasferimenti o una ben ponderata monetizzazione. A tal riguardo si consideri che, dato l'attuale quadro di perdurante recessione economica e tenuto conto delle modalità di funzionamento del sistema finanziario europeo, gran parte degli effetti negativi di un'eventuale monetizzazione risulterebbero strutturalmente attutiti e potrebbero essere ulteriormente smussati attraverso un'attenta e specifica progettazione di un simile intervento.

Innanzitutto, un intervento di monetizzazione concertato e annunciato pubblicamente non potrebbe che provocare uno shock inflattivo simmetrico, cioè che colpirebbe tutti allo stesso modo; in questa maniera non dovrebbero esserci differenziali di inflazione significativi fra i vari paesi in grado di creare problemi di perdita di competitività. Inoltre, gran parte del debito pubblico è nei bilanci delle banche e non nelle mani dei risparmiatori/contribuenti; destinando opportunamente il flusso di nuova liquidità al rimborso dei titoli governativi nelle mani delle banche non si avrebbe un ingresso massiccio e improvviso di base monetaria verso l'economia, ma tale flusso sarebbe «immagazzinato» nei bilanci bancari per essere rilasciato gradualmente nel tempo ai fini di un rilancio progressivo dell'economia. Infine, con l'economia in profonda recessione e gran parte degli impianti produttivi che lavorano a minimo regime, è improbabili-

<sup>25</sup> Si considerino, ad esempio, il settore finanziario della *City* di Londra o anche quello di Francoforte.

le attendersi una classica inflazione da aumentata domanda, in quanto la produzione risponderebbe immediatamente senza rigidità a un aumento della base monetaria circolante.

Avendo a mente queste caratteristiche strutturali della situazione finanziaria dell'eurozona, è possibile progettare un ponderato intervento di monetizzazione che possa ottenere i seguenti risultati: alleviare il carico di debito dei paesi finanziariamente più in difficoltà; migliorare la situazione del sistema bancario attraverso iniezioni permanenti di liquidità; rilanciare l'economia reale attraverso una politica monetaria moderatamente espansiva, la cui intensità possa essere modulata mediante il canale bancario anche al fine di controllare le dinamiche inflattive. Allo stesso tempo è indispensabile che l'intervento della Banca centrale europea colpisca e renda inattivi i meccanismi di alimentazione del processo di dissoluzione della curva unica dei tassi di interesse, onde evitare che sia possibile il ripetersi di una veloce accumulazione di nuovo debito.

La proposta, infine, dovrebbe essere politicamente accettabile da parte dei paesi *core*, se non in linea di principio quantomeno dal punto di vista della convenienza economica. Il costo dell'operazione infatti si misurerebbe attraverso l'erosione del valore nominale delle attività finanziarie detenute dai risparmiatori europei a causa dell'inflazione, e questo tendenzialmente dovrebbe colpire non solo i paesi *core* ma trasversalmente tutto il risparmio dell'eurozona<sup>26</sup>.

Avuto riguardo alle precedenti considerazioni, la Bce dovrebbe puntare, dal punto di vista operativo, a monetizzare un ammontare di debito pari al 20 per cento del rapporto debito/Pil di tutti i paesi dell'eurozona. L'obiettivo immediato consentirebbe di ridurre immediatamente tutti i debiti pubblici dei paesi appartenenti all'Unione monetaria in maniera proporzionale al Pil<sup>27</sup>. Tale quota non sarebbe scelta in maniera indiscriminata, ma verrebbero applicati rigidi criteri di selezione. Si andrebbero a

<sup>26</sup> Se anche i paesi *core* potessero beneficiare della monetizzazione, quello che si otterrebbe sarebbe un semplice trasferimento di flussi finanziari dal settore privato a quello pubblico (una *tassa tout court*), senza distorsioni geografiche pericolose per il funzionamento dell'Unione monetaria.

<sup>27</sup> Si consideri che per quanto la manovra possa apparire significativa, la somma delle quote di debito corrispondente al 20 per cento del rapporto debito/Pil non supera i 2 mila miliardi di euro [per avere un termine di paragone, solo il totale dei prestiti erogati dalla Bce nelle *long term refinancing operation* (Ltro) di dicembre 2011 e febbraio 2012 raggiunge quasi i mille miliardi di euro].

identificare infatti i titoli a più breve scadenza che dovrebbero essere rimborsati nel breve-medio periodo; a un'analisi statistica, la quota corrispondente al 20 per cento del rapporto debito/Pil avrebbe una vita residua inferiore ai due anni<sup>28</sup>. I titoli così identificati verrebbero rimborsati direttamente dalla Banca centrale europea al momento della loro scadenza, realizzando una monetizzazione graduale nel tempo che segue la struttura per scadenza dei debiti governativi dell'eurozona.

Questa circostanza implicherebbe che almeno il 50 per cento del debito monetizzato sarebbe assorbito gradualmente dal canale bancario<sup>29</sup> e, in maniera altrettanto graduale, raggiungerebbe l'economia reale attraverso i prestiti al sistema produttivo. Se si esclude l'effetto-annuncio della manovra di monetizzazione non ci dovrebbe essere quindi nessuno shock improvviso sulla base monetaria, ma una graduale espansione della stessa che permetta il ritorno su un sentiero di moderata crescita, favorita peraltro dal probabile indebolimento del tasso di cambio dell'euro rispetto alle principali valute internazionali.

Uno dei vantaggi apprezzabili di questa strutturazione dell'operazione di monetizzazione è che colpisce appieno i meccanismi di alimentazione del processo di dissoluzione della curva unica dei tassi di interesse; infatti, l'annullamento progressivo e graduale dei titoli in scadenza li sottrae dalla negoziazione sul mercato secondario, inibendo dunque il manifestarsi del fenomeno di *collateral discrimination*. Inoltre gli Stati non dovrebbero più rimborsare i debiti in scadenza nell'immediato, circostanza che ridurrebbe in maniera preponderante il loro fabbisogno finanziario.

<sup>28</sup> L'Italia raggiungerebbe la quota del 20 per cento con i titoli che hanno scadenza inferiore all'anno, mentre Francia e Germania cumulerebbero titoli con una durata maggiore (fino a 18 mesi): Irlanda e Spagna raggiungerebbero la soglia del 20 più gradualmente, dato che la *duration* del debito governativo risulta caratterizzata da scadenze maggiori. La media relativa a tutta l'eurozona è in ogni caso inferiore ai due anni (dati Bce).

<sup>29</sup> Tale stima scaturisce dalla considerazione che le *long term refinancing operation* (Ltro) già in essere (pari, come detto prima, a quasi mille miliardi di euro) scadono tra circa due anni, un valore molto vicino alla media della scadenza del 20 per cento del debito. Considerato che i collateralizzati postati in Bce a garanzia dei prestiti sono perfettamente fungibili, si presuppone che le banche li sostituiranno con titoli governativi che rimborsano il 100 per cento del capitale nominale; pertanto una stima conservativa prevede che il 50 per cento di tutti i titoli da annullare (circa 2 mila miliardi di euro) verrà intermediato attraverso la rinuncia da parte della Bce al rimborso del prestito (che è come se diventasse a fondo perduto), estinguendo il titolo di cui è in materiale possesso.

Per i paesi con un avanzo di parte corrente, come l'Italia, addirittura non ci sarebbe più bisogno di richiedere capitali al mercato attraverso il meccanismo dell'asta pubblica per circa un anno. La riduzione delle aste di titoli governativi dell'area euro non permetterebbe alle banche nazionali di richiedere in asta rendimenti sempre più alti, inibendo dunque la crescita dello *spread*.

Il calmieramento dello *spread*, con conseguente recupero del valore dei titoli governativi ancora in circolazione, avrebbe *feedback* positivi anche sulla quota rimanente di debito pubblico nei bilanci delle banche nazionali, con conseguente miglioramento dei coefficienti bancari di patrimonializzazione che sono alla base della normativa di stabilità bancaria dell'Unione Europea, codificata negli schemi internazionali di Basilea. Il circuito vizioso che lega banche e governi nel processo di nazionalizzazione del debito che porta alla disgregazione dell'euro sarebbe spezzato, con ripristino del funzionamento fisiologico del sistema bancario. La regolarizzazione del mercato interbancario, inoltre, comporterebbe una minore esposizione delle banche nazionali nella sottoscrizione del debito del proprio governo, che tornerebbe invece a essere maggiormente diffuso a livello comunitario, interrompendo il pericoloso fenomeno di nazionalizzazione dei debiti governativi<sup>30</sup>.

Nel medio-lungo periodo l'aumento delle risorse a disposizione del sistema economico dovrebbe agire in sinergia con l'indebolimento semi-permanente dell'euro, per favorire il rilancio della produzione manifatturiera e la ripresa dell'occupazione. In definitiva, il ripristino della curva unica dei tassi di interesse dovrebbe permettere il ritorno a condizioni di funzionamento fisiologiche per l'eurozona, consentendo l'implementazione di misure strutturali che muovano verso una maggiore integrazione economica e finanziaria.

<sup>30</sup> Ci sono ulteriori benefici in forma indiretta da tenere in considerazione. Infatti, visto anche il ridotto peso dei titoli dei paesi periferici che sono attualmente nel portafoglio delle banche dei paesi *core*, attraverso le manovre di annullamento del debito tali banche ridurrebbero al minimo il possesso di tali titoli; le quantità residue sarebbero rivalorizzate per effetto del calmieramento dello *spread*.

## Riferimenti bibliografici

- Caffè F. (1979), *Stare in Europa: quali implicazioni per l'Italia?*, in *Quaderni Federalisti*, 29, luglio.
- Caffè F. (1973), *Relazione all'Assemblea generale ordinaria dei partecipanti di Banca d'Italia*, Roma, Banca d'Italia, p. 377.
- Kreps D.M. (1981), *Arbitrage and Equilibrium in Economies with Infinitely Many Commodities*, in *Journal of Mathematical Economics*, 8, pp. 15-35.
- Minenna M. (2013), *La moneta incompiuta*, Roma, Ediesse (in corso di pubblicazione).
- Minenna M. (2012), *Spread, debito pubblico, eurozona, impatto sul sistema finanziario e sul paese*, relazione, Forum Fisac Cgil, Cervia, 17-18-19 settembre.
- Minenna M. (2011), *A Quantitative Framework to Assess the Risk-Reward Profile of Non-Equity Product*, Londra, Risk Books.

## L'innovazione come chiave per lo sviluppo e la competitività

*Roberto Romano, Stefano Lucarelli\**

### 1. Premessa

Il dibattito politico sulla crescita economica ha assunto nuove prospettive con la crisi intervenuta a partire dal 2007: la crescita della domanda, laddove essa è interpretata unicamente come sostegno ai consumi aggregati, non rappresenta una condizione sufficiente per risollevare le sorti dei sistemi economici duramente colpiti dalla crisi. Ci sono ottime ragioni per sostenere che una migliore distribuzione del reddito rallenterebbe l'impatto della crisi, ma ciò non deve condurre a dimenticarsi che la componente più instabile della domanda effettiva è rappresentata dagli investimenti privati. Su questa variabile incide profondamente il cambiamento tecnologico. La diffusione della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (Ict) ha «snellito» i processi di produzione, introducendo un profondo cambiamento nella struttura degli investimenti e dei consumi. Questi ultimi, in particolare, sono caratterizzati da una domanda di sostituzione.

Le tecnologie Ict caratterizzano una nuova generazione di beni strumentali che consentono una diminuzione dei costi di produzione, sostenendo così il livello dei profitti. Questi vantaggi non sono tuttavia distribuiti allo stesso modo all'interno dei diversi settori industriali. Le imprese che operano nei settori che offrono beni strumentali di nuova generazione riescono ad ampliare le proprie quote di mercato, godendo per intero dei vantaggi connessi al nuovo ciclo innovativo. Le imprese che operano nei settori tradizionali si trovano invece a dipendere dalle nuove tecnologie. Se le imprese del primo tipo sono concentrate in un sistema economico nazionale e le imprese del secondo tipo sono concentrate in un altro sistema economico nazionale,

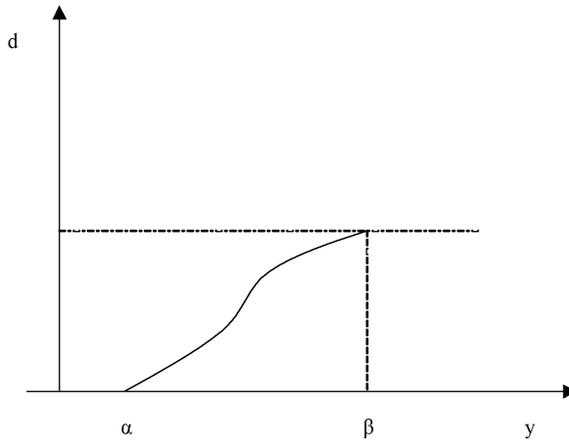
\* Roberto Romano lavora nel Dipartimento contrattazione Cgil Lombardia, con incarichi di studio e ricerca; Stefano Lucarelli è ricercatore in Economia politica nel Dipartimento di Scienze aziendali, economiche e metodi quantitativi dell'Università di Bergamo.

il sistema nel suo complesso sarà caratterizzato da un forte dualismo che si tradurrà in un vincolo tecnologico stringente al quale sarà soggetto il secondo sistema economico nazionale. Il tasso di crescita del Pil dell'intero sistema potrebbe così contrarsi.

## 2. Dinamica ed evoluzione del paradigma tecno-economico

Una tecnica di produzione in grado di innescare un cambiamento del paradigma tecnologico può essere definita *superiore*. Lo sconvolgimento provocato dalla diffusione di una tecnica superiore di produzione – la quale, per inciso, non è un qualcosa di interamente «costruibile a tavolino» – può essere colto, in parte, attraverso la legge di Engel<sup>1</sup>, che stabilisce che la *struttura* dei consumi varia al variare del reddito ( $y$ ): via via che i salari reali aumentano nel tempo, la *proporzione* degli stessi che è spesa in beni di prima necessità – quindi la domanda di questi beni ( $d$ ) – *diminuisce*.

Fig. 1 – Forma tipica di una «curva di Engel»



<sup>1</sup> Vedi Leon (1965) per una spiegazione della dinamica dei profitti imprenditoriali attraverso la legge di Engel. Per un'introduzione alla legge, in una prospettiva di dinamica economica strutturale, vedi Pasinetti (1993), pp. 71-72.

Se ci riferiamo a una specifica curva di Engel (Fig. 1), una variazione dei prezzi può esercitare un'influenza sulla domanda del bene di consumo considerato solo nel tratto  $\alpha$ - $\beta$ . Infatti nel tratto  $0$ - $\alpha$  il reddito è troppo basso per essere influenzato dalle variazioni dei prezzi, viceversa, nel tratto  $\beta$ - $\infty$  il reddito è così alto da aver condotto ormai alla saturazione della domanda di quel bene.

La legge di Engel non dovrebbe essere interpretata solo come un fenomeno circoscrivibile a un singolo bene di consumo, può invece descrivere un fenomeno che coinvolge l'insieme del sistema economico che cresce e si sviluppa anche in ragione della composizione del consumo «aggregato». Al crescere del reddito cambia la composizione della domanda, e con essa il comportamento psicologico: *è soltanto dopo aver soddisfatto i bisogni primari che si passa a soddisfare bisogni secondari. Ciò che erano bisogni secondari in passato diventano nel presente bisogni primari, rispetto ad altri bisogni che in passato erano ancora più remoti.*

Il principale effetto della ri-composizione del consumo è quello di modificare continuamente i saggi di crescita e di investimento dei settori produttivi interessati. Se cambia la composizione della domanda deve infatti cambiare la struttura produttiva che soddisfa questa nuova e diversa domanda: *se il consumo di un bene prodotto cresce a un saggio crescente, il saggio di incremento dell'investimento in tale industria sarà maggiore di quello di un'altra industria che cresce a saggio costante o decrescente, quale che sia la relazione tecnica tra investimento e aumento del prodotto tra due industrie.* L'esito è quello di un deflusso d'investimenti dal settore decrescente verso i settori che crescono più velocemente, con l'effetto che i saggi di profitto dei primi devono essere più contenuti dei secondi. Quindi la crescita del reddito e il cambiamento dei consumi esercitano un effetto strutturale sulla produzione e sull'investimento delle imprese.

In questa prospettiva la legge di Engel misura la dinamica dello sviluppo capitalistico, in particolare la struttura produttiva. Al crescere del reddito si consumano beni e servizi diversi, cioè la dinamica del reddito modifica endogenamente la specializzazione produttiva. La continua evoluzione della composizione dei consumi induce lo squilibrio nella produzione di beni e servizi. In altri termini, la dinamica *squilibrio-equilibrio-squilibrio* (Leon, 1981) si accompagna alla dinamica *innovazione-saturazione-innovazione*.

Se consideriamo l'evoluzione della domanda  $D$ , degli investimenti  $I$ , dei

profitti  $P$  e del reddito da lavoro  $W$ , possiamo rappresentare lo schema nel seguente modo:

$$D_1 < D_2 < D_3 < D_4 \Rightarrow I_1 \neq I_2 \neq I_3 \neq I_4 \Rightarrow P + W < P_1 + W_1 < P_2 + W_2 < P_3 + W_3 < P_4 + W_4$$

In un contesto caratterizzato da due sistemi economici nazionali,  $A$  e  $B$ , possono emergere diverse modalità di interazione. Non è detto che i due sistemi economici reagiscano allo stesso modo al cambiamento nella struttura dei consumi, cui corrisponde una variazione nelle aspettative di profitto da parte del mondo imprenditoriale. Se solo uno dei due sistemi, ad esempio  $A$ , si specializza nella produzione dei beni di investimento necessari al mutamento della struttura dei consumi e al sostenimento delle aspettative di profitto, il sistema economico  $B$  sarà caratterizzato da un ritardo tecnologico. In altri termini,  $B$  sarà incentivato ad acquistare i beni strumentali offerti dal sistema economico tecnologicamente più avanzato.

Ne consegue che gli effetti dell'evoluzione tecnologica sono diversi: le imprese che producono beni di investimento tecnologicamente avanzati in  $A$  metteranno a disposizione delle imprese che producono beni di consumo, in ambo i sistemi, delle tecniche che sosterranno i profitti attraverso una riduzione dei costi di produzione, e che potranno servire alla produzione di beni di consumo di nuova generazione. La domanda di questi beni sarà rilanciata sia in  $A$  sia in  $B$ .

Eppure, per quanto riguarda il settore dei beni strumentali tecnologicamente avanzati, potranno esserci incrementi nei profitti solo in  $A$ . In sintesi, mentre in  $A$  la diffusione del nuovo bene di investimento può sostenere i profitti sia del settore che produce beni strumentali sia del settore che produce beni di consumo, in  $B$  l'evoluzione tecnologica fungerà da opportunità solo per il settore che produce beni di consumo. Per il settore che produce beni di investimento l'evoluzione tecnologica si traduce in un vincolo estero.

Gli investimenti condizionano lo sviluppo, ma solo gli investimenti che «anticipano la domanda» di nuovi beni e servizi – quelli che nel nostro esempio sono limitati al sistema  $A$  – possono alimentare l'accumulazione; gli investimenti che riducono i costi di produzione servono a garantire un certo tasso di profitto, ma se le imprese che operano in un sistema economico si limitano a essi, vengono a delinarsi delle sproporzioni. Entrambi gli investimenti mutano le condizioni di mercato della produzione di beni

e servizi, ma i margini di profitto relativi ai diversi settori non possono avere gli stessi tassi di rendimento.

Abbiamo a che fare con una dinamica tutt'altro che regolare, anche se per i paesi a capitalismo avanzato è possibile proporre una scansione temporale in grado di descrivere dei passaggi storici da un paradigma tecnologico a un altro. Il processo di innovazione tecnologica, più correttamente la diffusione di una tecnica superiore di produzione, causa lo squilibrio necessario per competere a livello internazionale e nazionale. Senza questi cambiamenti di struttura della produzione industriale non emergerebbe una domanda aggiuntiva. L'effetto sarebbe quello di una compressione del Pil e del reddito, che può tradursi in recessione economica<sup>2</sup>. In estrema sintesi lo sviluppo si configura come *«l'aumento nel lungo periodo della capacità di un paese di fornire beni economici sempre più diversificati alla sua popolazione; tale crescente capacità si fonda sullo sviluppo tecnologico e sugli aggiustamenti, sia istituzionali sia ideologici, che esso rende necessari»*<sup>3</sup>.

In qualche misura, senza squilibrio il capitalismo non avrebbe ragion d'essere. Lo squilibrio caratterizza anche la crescita del benessere delle persone. In altri termini, seguendo la prospettiva qui proposta, gli imprenditori ogni giorno lavorano per realizzare uno squilibrio capace di produrre un vantaggio rispetto ai concorrenti. Come direbbe Keynes, *«è nella fase di transizione (tra posizioni d'equilibrio mai raggiunte) che viviamo realmente»*.

### 3. Progresso economico e innovazione tecnologica

Gli adeguamenti legati all'introduzione delle nuove tecniche di produzione generano innovazioni istituzionali e sociali, senza le quali non sarebbe

<sup>2</sup> Naturalmente il processo non è così regolare. Con l'integrazione del mercato e della produzione internazionale la domanda aggiuntiva potrebbe essere soddisfatta da un saldo negativo della bilancia commerciale. In qualche misura è quello che è accaduto all'Italia. Con un'avvertenza: la continua importazione di beni e servizi provenienti dall'estero, soprattutto di beni e servizi che fanno capo al reddito aggiuntivo-marginale, ha contratto la dinamica del Pil di alcuni paesi, cui corrisponde una dinamica di segno opposto del Pil di altri paesi.

<sup>3</sup> È quanto afferma nella sua lezione il premio Nobel per l'economia Simon Kuznets, vedi Caffè (1978).

possibile governare la dinamica *squilibrio-equilibrio-squilibrio*, o, in altri termini, il processo *innovazione-saturazione-innovazione* generato dallo sviluppo capitalistico: «*il processo ciclico (del capitalismo) non è un movimento intorno a una linea di equilibrio, ma consiste nella [...] rottura dell'equilibrio [...] in una trasformazione dell'intero sistema economico*» (Sylos Labini, 1977).

L'innovazione non è distribuita a caso, ma tende a concentrarsi in certi settori e nelle loro vicinanze. L'effetto non è quello di uno sviluppo armonioso, in cui gli elementi del sistema si muovono in modo omogeneo. In ogni periodo alcune industrie progrediscono e altre restano indietro. L'innovazione, intesa come l'insieme delle conseguenze connesse con l'evoluzione delle tecniche, è dunque uno dei principali fattori da analizzare per comprendere la dinamica del processo produttivo, come hanno mostrato, tra gli altri, Kaldor, Pasinetti e Leon<sup>4</sup>.

Considerando lo sviluppo capitalistico dall'Ottocento a oggi possiamo individuare almeno sei importanti innovazioni tecnologiche, che corrispondono ad altrettanti cicli economici. La differenza fondamentale tra le principali rivoluzioni industriali è legata alla lunghezza temporale del ciclo espansivo e alla pervasività della tecnologia.

La crescita della complessità tecno-organizzativa è direttamente proporzionale all'evoluzione del sistema produttivo, favorito anche dall'accumulazione delle competenze dei lavoratori. L'era dell'informazione è particolarmente breve, ma comunque capace di modificare sei punti percentuali del Pil internazionale.

Vale quanto abbiamo mostrato nell'esempio descritto nel paragrafo precedente: solo le innovazioni, il cui impiego conduce alla creazione di nuovi beni di consumo finali, alimentano in modo durevole la domanda effettiva. La crescita economica – se analizzata in un contesto di dinamica strutturale – favorisce anche la maturità dei vecchi settori; in questi ultimi si ha allora un rallentamento dei profitti, che costringono il sistema capitalistico a indirizzare il processo innovativo verso altri settori.

<sup>4</sup> Un discorso a parte merita Schumpeter, il quale giustamente sottolinea l'interazione fra moneta creditizia e innovazione tecnologica. Su questo si rimanda agli studi condotti da Lucarelli e da Caiani, Godin e Lucarelli, pubblicati in Lucarelli, Passarella (2012). Nel lavoro qui presentato abbiamo – per così dire – sospeso le influenze che il settore creditizio e finanziario possono avere sulla dinamica innovativa. Si tratta di un tema che è comunque al centro delle nostre ricerche.

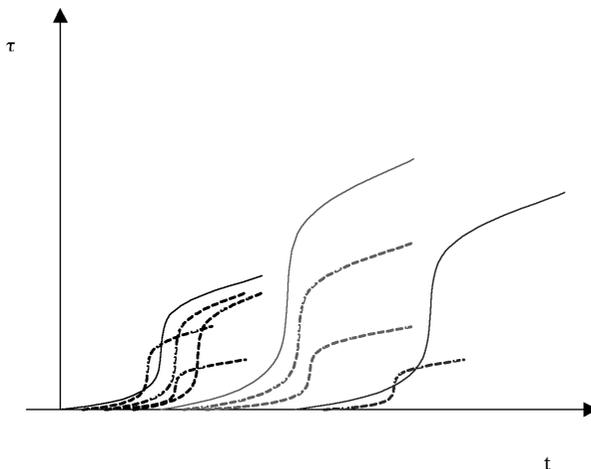
Fig. 2 – Concentrazione temporale delle rivoluzioni tecnologiche\*

IL SISTEMA DI FABBRICA		IL PROCESSO BESSEMER NELLA CHIMICA	IL CAPITALISMO MANAGERIALE		
I CANALI	IL TELEGRAFO	LE SOCIETÀ PER AZIONI	LA CATENA DI MONTAGGIO	LE RETI	GREEN ECONOMY
LA MECCANIZZAZIONE DELLA TESSITURA E DELLA SIDERURGIA	LA MACCHINA A VAPORE	L'ELETTRICITÀ COME TECNOLOGIA PÉRVASIVA	IL SISTEMA «AMERICANO» DI MANIFATTURA	TECNOLOGIA DELLA COMUNICAZIONE E DELL'INFORMAZIONE (ICT)	BENI E SERVIZI PER LA PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI, AMBIENTALI E CURA
1800: RIVOLUZIONE INDUSTRIALE	1850: L'ETÀ DEL VAPORE E DELLE FERROVIE	1900: L'ETÀ DELL'ACCIAIO E DELL'ELETTRICITÀ	1950: L'ETÀ DELLA PRODUZIONE DI MASSA	2000: L'ETÀ DELL'INFORMAZIONE	2015: L'ETÀ DELLA CONOSCENZA
* AGGIORNAMENTO DI ROMANO DA FREEMAN, SOETE (1997);					
** LA LINEA TRATTEGGIATA RAPPRESENTA LO SVILUPPO E L'ACCUMULO DI CONOSCENZA.					

Da cosa dipende la trasformazione della struttura economica produttiva, cuore dello sviluppo capitalistico? Come messo in luce da Pasinetti (1993), il processo di apprendimento a livello sistemico svolge un ruolo determinante, condizionando i metodi di produzione e anche le preferenze dei consumatori. C'è un legame tra domanda e offerta: lo sviluppo tecnologico costituisce una condizione di sviluppo economico; senza il progresso tecnologico le produzioni sarebbero statiche, e questo non permetterebbe un'evoluzione nei beni di consumo.

Gli economisti dell'innovazione rappresentano lo sviluppo del paradigma tecnologico con curva a S, in cui la diffusione di una tecnologia presenta un iniziale successo che via via si riassorbe. Nella prospettiva da noi assunta dobbiamo rappresentare tante curve quante sono le applicazioni delle tecniche superiori di produzione, ognuna con la propria dinamica.

In una prima fase emerge un'innovazione che segna l'avvio di uno specifico ciclo economico; poi la direzione dell'innovazione diventa sempre più chiara, avviando una nuova fase di investimenti e nuovi modelli produttivi. In questa fase si assiste anche a un incremento dei redditi, che si può tradurre in un incremento dei beni di consumo, soprattutto di quelli di nuova generazione. Successivamente il mercato si satura e si entra nella fase di matu-

Fig. 3 – Le curve della diffusione tecnologica ( $\tau$ ) nel tempo ( $t$ ).

rità dei beni di consumo, che conduce anche a una riduzione dei margini di profitto e di conseguenza in una contrazione del reddito.

Il lettore attento non mancherà di notare la possibilità di mettere in relazione l'analisi della diffusione delle nuove tecnologie con la curva di Engel prima descritta. Dalle poche considerazioni su svolte occorre innanzitutto notare che non è possibile sovrapporre le due figure, dal momento che, man mano che un'innovazione si diffonde, non si assiste a una persistente variazione positiva del reddito, ma a fasi di espansione alle quali seguono fasi di contrazione.

La relazione tra diffusione tecnologica, dinamica del reddito e struttura dei consumi è resa ancora più complessa da analizzare tenuto conto che, all'interno di uno stesso paradigma tecnologico, la maggior parte delle innovazioni non sono introdotte per rimpiazzare la tecnologia esistente, ma vanno ad aggiungersi a quelle già disponibili, determinando un'accumulazione netta delle conoscenze disponibili nei sistemi economici.

La reinterpretazione della legge di Engel qui proposta può dunque essere formulata nel modo seguente: *al crescere del reddito varia la struttura dei consumi, ma ciò conduce a cambiamenti nella struttura produttiva che hanno effetti diversi sui sistemi economici nazionali. Queste diversità dipendono innanzitutto dalla capacità che un sistema economico ha di specializ-*

zarsi nella produzione dei beni di investimento necessari a sostenere un nuovo paradigma tecnologico.

#### 4. Caratteristiche principali dello sviluppo capitalistico «moderno» e competitività dell'Italia

Le considerazioni sinora svolte sono utili per delineare il seguente fatto stilizzato: alcuni sistemi economici «anticipano la domanda», nel senso che sono caratterizzati dall'introduzione di nuovi beni strumentali in grado di suscitare una domanda rivolta a nuovi beni di consumo; altri, invece, subiscono il vincolo tecnologico. Alcuni beni strumentali guidano la dinamica dei consumi, precostituiscono una tecnica superiore volta a suscitare e soddisfare una domanda diversa da quella che aveva caratterizzato il paradigma tecno-economico precedente.

Dopo la crisi economica del 2007 i sistemi economici nazionali che hanno accumulato maggiori conoscenze e si sono specializzati nella produzione di beni strumentali necessari per innovare la struttura dei consumi sono riusciti a conservare un certo «margine» di valore aggiunto, cioè un livello sia dei profitti sia dei salari superiore a quello che caratterizza i sistemi economici che subiscono dall'estero il vincolo tecnologico. Quindi, occorre domandarsi quali siano le politiche economiche adeguate per conseguire gli aumenti di reddito nelle economie a minore contenuto tecnologico, senza subire questo vincolo. La politica economica, e più in particolare la politica industriale, diventano necessarie non solo per determinare una crescita del reddito soddisfacente, ma anche per migliorare le condizioni del lavoro.

Come sono cambiati il target degli investimenti e l'accumulazione? Quali sono le principali caratteristiche moderne dello sviluppo<sup>5</sup>? Con il passare

<sup>5</sup> I dati utilizzati nel presente saggio sono tratti da <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode>. I dati relativi al Pil (Gdp, *gross domestic product*), agli investimenti in beni strumentali (*other machinery and equipment*), agli asset intangibili (*intangible fixed assets*), alla spesa delle imprese in ricerca e sviluppo (Berd, *business enterprise research and development*), sono in milioni di dollari, calcolati ai prezzi correnti, espressi utilizzando il criterio della parità dei poteri di acquisto. Questa parte del lavoro è il frutto di una ricerca condotta dagli autori insieme a Daniela Palma dell'Enea. La scelta di questi indicatori, in particolare per i beni strumentali e la spesa in ricerca e sviluppo, è legata alla necessità di utilizzare delle informazioni che più di altre rappresentano il tessuto produttivo. Negli investimenti fis-

degli anni il Pil è diventato sempre meno sensibile alla variazione degli investimenti fissi delle imprese rispetto all'investimento negli asset intangibili e alla spesa in ricerca e sviluppo delle imprese (Berd, *business enterprise research and development*). Analizzando gli ultimi 25 anni (1987-2012), si osserva che l'output è caratterizzato da un rapporto tra investimenti in macchinari e Pil sempre più contenuto. Tutti i paesi considerati mostrano una tendenziale riduzione di questo rapporto, mentre cresce, o al limite rimane stabile, il rapporto Berd/Pil. Il contenimento della spesa per investimenti delle imprese sembra correlato al consolidamento della spesa in ricerca e sviluppo: un sistema economico caratterizzato da un'alta spesa in ricerca e sviluppo è un sistema capace di guidare il processo innovativo, pertanto è in grado di determinare un vincolo tecnologico stringente per gli altri sistemi economici. Questo processo si lega alla ricomposizione dei consumi<sup>6</sup>.

La Fig. 4 mostra abbastanza chiaramente questa tendenza. Si osserva una diminuzione degli investimenti e un contemporaneo consolidamento della spesa in ricerca e sviluppo. Non tutti i paesi manifestano la stessa tendenza, ma il quadro generale è quello di un rafforzamento della spesa in ricerca e sviluppo e di una riduzione della spesa per beni di investimento. L'analisi del commercio internazionale sembra confermare questa tendenza: i paesi che subiscono il vincolo tecnologico sono caratterizzati da una maggiore spesa per investimenti rispetto al Pil, da una minore spesa in ricerca e sviluppo rispetto al Pil, e da una tendenziale riduzione delle proprie esportazioni.

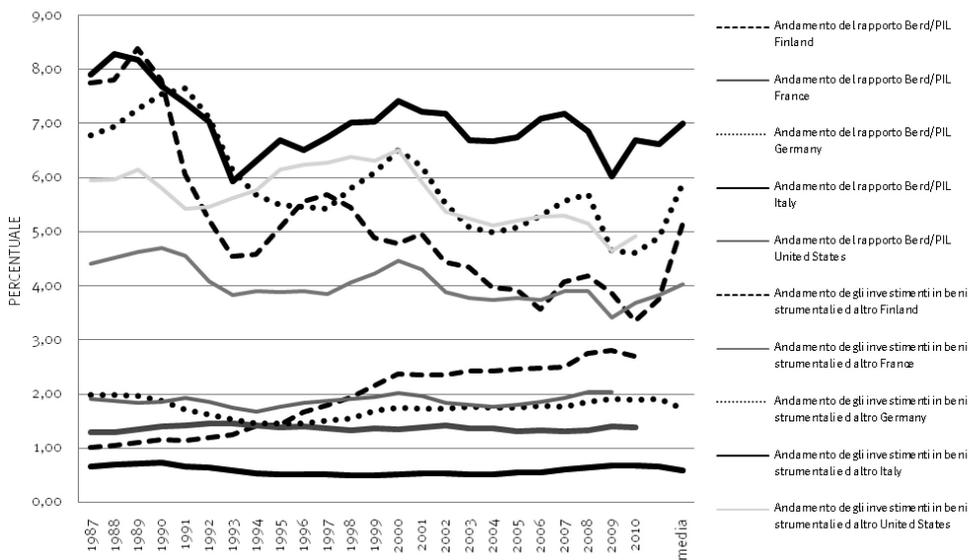
L'effetto dell'incremento della spesa in ricerca e sviluppo e della riduzione degli investimenti è quello di far crescere il rapporto (qualitativo) tra Berd e investimenti in macchinari: tanto più alto è il rapporto, tanto più un sistema economico è *knowledge intensive* e viceversa. I paesi che hanno un tessuto produttivo generatore di alta tecnologia e che producono beni ad alto valore di conoscenza<sup>7</sup> sono anche quelli che richiedono

si lordi, infatti, sono presenti voci (abitazioni e infrastrutture) che potrebbero compromettere l'esito dell'indagine sul sistema produttivo. La differenza non è marginale. Il rapporto tra investimenti fissi lordi e Pil è generalmente il 18-20 per cento del Pil, mentre il rapporto tra investimenti nei beni strumentali e Pil è costantemente al di sotto del 10 per cento del Pil.

<sup>6</sup> Si ricorda la legge di Engel descritta in precedenza.

<sup>7</sup> La nuova conoscenza si rende disponibile in innovazioni di prodotto diffuse e sistemiche. In un mondo dove l'influenza della tecnica aumenta tanto nei processi di produzione quanto nei beni di consumo, la relazione tra la «nuova conoscenza» e le modalità tramite cui

Fig. 4 – Andamento del rapporto Berd/Pil e investimenti in macchinari/Pil



minori investimenti. Sono i paesi che devono acquistare le nuove tecnologie che essi non producono al loro interno a richiedere livelli di investimento maggiori. Si registra così una «relazione» inedita: il rapporto investimenti/Pil diminuisce per tutti i paesi che generano alta tecnologia e che hanno un rapporto fra spese in ricerca e sviluppo/investimenti superiore alla media, mentre cresce per tutti i paesi che registrano un livello basso del rapporto fra spese in ricerca e sviluppo/Pil e spesa in ricerca e sviluppo/investimenti.

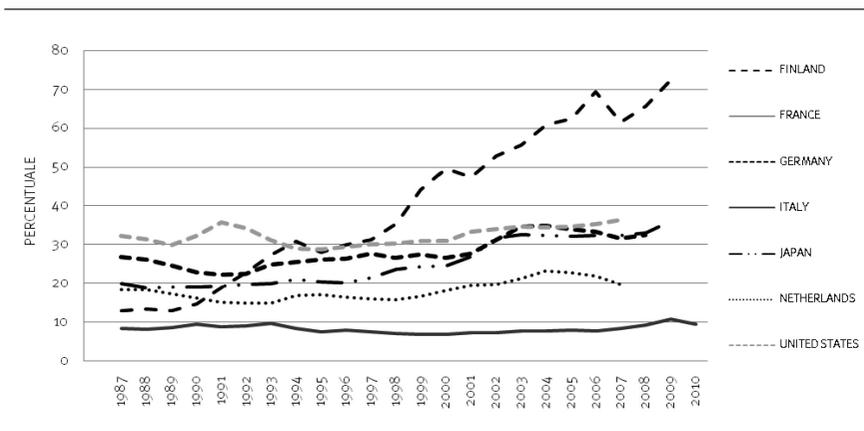
Quanto appena osservato va interpretato tenendo conto anche della considerazione seguente: a partire dal 1985, la dinamica e il peso della componente ad alta tecnologia del commercio internazionale manifatturiero passa dal 10 per cento fino a sfiorare il 30 nel 2000, per crescere ancora negli anni successivi (Palma, Prezioso, 2010). In sintesi, si può soste-

è assorbita nella struttura dell'offerta di un paese diviene cruciale, in quanto da essa dipendono gli (eventuali) spostamenti verso l'alto della funzione di progresso tecnico, nel senso di Kaldor e Thirlwall. Vedi Palma, Prezioso (2010).

nere che la spesa in investimenti non significa, in assoluto, crescita economica, a meno che questa non sia accompagnata da una crescita della spesa in ricerca e sviluppo: se aumenta la spesa in ricerca e sviluppo, si riduce la necessità di realizzare alti investimenti in macchinari.

In questo contesto non sfugge la particolare performance della Finlandia, con un rapporto Berd/investimenti poco sopra il 70 per cento, diversamente dall'Italia che ha un rapporto stabilmente al di sotto del 10 (vedi Fig. 5).

Fig. 5 – Rapporto tra Berd e investimenti in macchinari



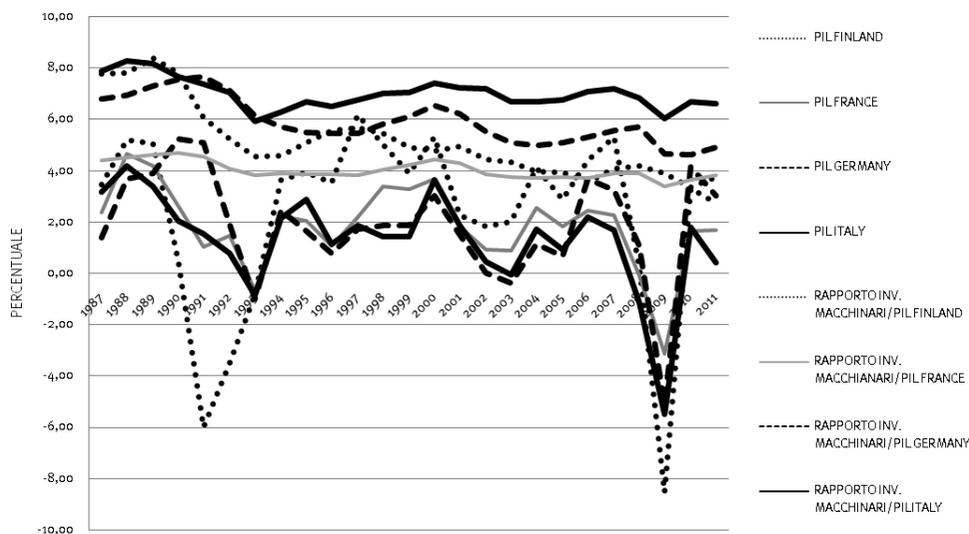
All'interno di questi due opposti troviamo tutti gli altri paesi considerati, che comunque registrano una crescita del suddetto rapporto, in particolare Germania, Giappone e Spagna.

Gli investimenti continuano ad avere un ruolo particolare nella crescita del reddito, ma più investimenti non si traducono necessariamente in una crescita del reddito: l'Italia è il paese che più di altri investe in beni strumentali, allo stesso tempo è il paese che registra tassi di crescita del Pil tra i più contenuti d'Europa, diversamente da quanto accade alla Germania che ha contenuto la spesa per investimenti, ma registra tassi di crescita in linea con la media europea.

Una delle principali ragioni di questa performance è attribuibile alla spesa Berd in rapporto al Pil, che è coerente con la specializzazione produttiva nazionale. La crescita del rapporto Berd/investimenti condiziona la di-

namica del Pil, implementando una nuova divisione internazionale del lavoro. Sul mercato dei beni strumentali si affacciano nuovi attori che, a differenza dell'Italia, hanno saputo misurarsi con gli investimenti in modo appropriato, rafforzando la componente high tech. Il risultato non deve apparire strano: se la domanda delle imprese per nuovi macchinari non trova un'offerta corrispondente, l'effetto è quello di una progressiva incorporazione della ricerca scientifica (Berd) via nuovi macchinari (importati).

*Fig. 6 – Crescita del Pil e rapporto tra investimenti in macchinari e Pil di alcuni paesi europei*

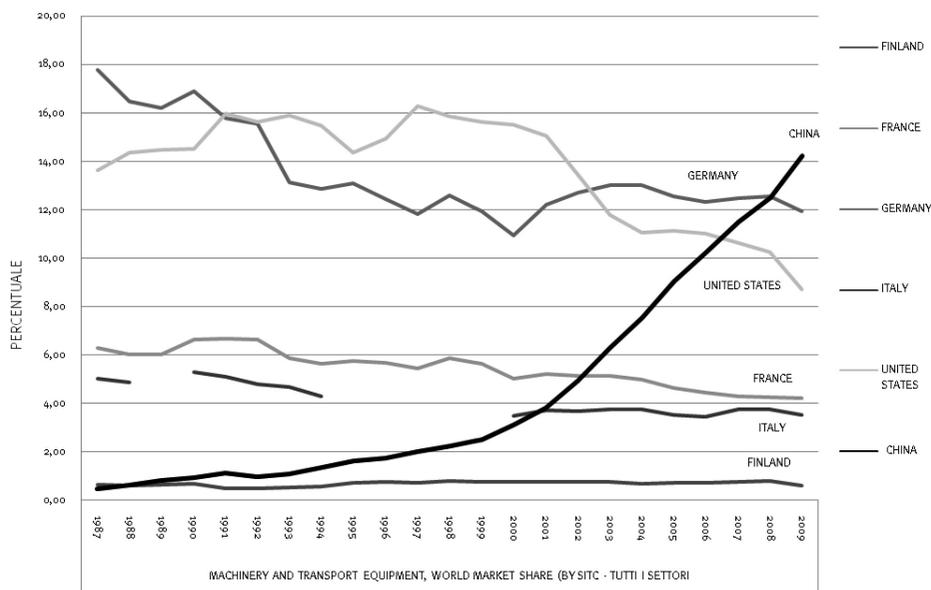


Di particolare interesse è la Fig. 7, che rappresenta la quota internazionale dei beni strumentali per paese. Da un lato si osserva che la Cina non è più un *player* internazionale specializzato in beni di consumo, diventa invece sempre di più un'economia specializzata nei beni ad alto e medio valore aggiunto; dall'altro si osserva che gli investimenti delle imprese italiane sono sempre più soddisfatti dall'offerta di altri paesi. Con il passare degli anni l'Italia ha perso terreno proprio nei beni che più di altri incorporano alta tecnologia, a vantaggio dei paesi caratterizzati da un più alto rapporto Berd/investimenti. Sostanzialmente gli investimenti italiani ge-

nerano un output inferiore agli investimenti europei, condizionando (negativamente) l'equilibrio macroeconomico.

Ci sembra dunque che la struttura produttiva del nostro paese non abbia reagito alla riforma intervenuta a livello internazionale a partire dal 1985, pur partendo da una posizione di tutto rilievo. Il saldo della produzione industriale in generale e dei beni strumentali in particolare, tra il 1987 e il 2011, mostra con chiarezza la progressiva «de-industrializzazione» dell'Italia rispetto ai principali concorrenti internazionali.

Fig. 7 – Quota di mercato internazionale dei beni strumentali



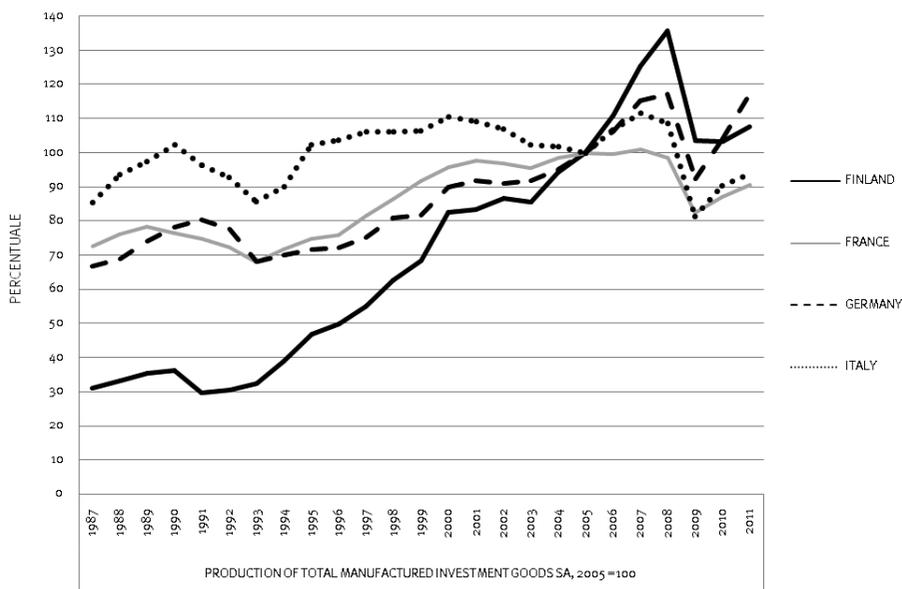
Tra tutti i principali *competitor* internazionali l'Italia è il paese che, progressivamente, ha perso più terreno (vedi Fig. 8 e Fig. 9), con uno *spread* nella produzione industriale e nella produzione di beni strumentali, tra il 2011 e il 1987, rispettivamente di 3,89 e di 8,36 punti percentuali, contro i 45,90 e 76,57 punti percentuali della Finlandia, i 40,21 e 50,50 punti percentuali della Germania, gli 11,40 e 17,94 punti percentuali della Francia, i 14,69 e 35,93 punti percentuali della Gran Bretagna.

Fig. 8 – Produzione manifatturiera totale e dei beni di investimento

PRODUZIONE MANIFATTURIERA TOTALE, 2005=100		PRODUZIONE MANIFATTURIERA TOTALE DEI BENI DI INVESTIMENTO, 2005=100	
SALDO 2011-1987		SALDO 2011-1987	
FINLANDIA	45,90	FINLANDIA	76,57
FRANCIA	11,40	FRANCIA	17,94
GERMANIA	40,21	GERMANIA	50,50
ITALIA	3,89	ITALIA	8,36
REGNO UNITO	14,69	REGNO UNITO	35,93
EURO AREA (17 PAESI)	29,81	EURO AREA (17 PAESI)	34,11
PAESI BASSI	41,80		
SPAGNA	6,79		
STATI UNITI	37,38		

Fonte: nostra elaborazione su dati Ocse Stan.

Fig. 9 – Produzione beni strumentali



## 5. Politiche industriali per la crescita

L'analisi della realtà economica e industriale italiana conferma la necessità di promuovere politiche economiche sistemiche e mirate. La minore crescita del Pil italiano rispetto alla media europea è l'esito finale di un insieme complesso di debolezze: politiche pubbliche mal calibrate, comportamenti privati e pubblici opportunistici, che si sono tradotte in una struttura produttiva che subisce un vincolo tecnologico governato da altri sistemi economici.

Diversamente dall'Italia, i paesi che hanno sviluppato un'industria in linea con la specializzazione dell'interscambio internazionale – dunque con il nuovo paradigma tecnologico – hanno registrato una crescita e un reddito aggregato migliore di chi non è stato capace di spostarsi dai settori maturi ai settori più dinamici. La minore «produttività» degli investimenti privati italiani rispetto alla Germania è legata alla diversa specializzazione produttiva, con un paradosso: l'Italia è il paese con l'orario di lavoro medio per addetto tra i più alti d'Europa e con il più basso tasso di utilizzo degli impianti. Le diseconomie di scala, legate alla parcellizzazione del tessuto produttivo, influenzano il tasso di utilizzo degli impianti, difficilmente compensabile da un elevato volume di ore lavorate per addetto o da salari tra i più bassi a livello europeo.

Senza un'adeguata politica di orientamento dei comportamenti delle imprese, non sarà possibile avere crescita economica. Quindi, il problema della mancata crescita dell'Italia è legato al cosa e al come si produce: la spesa in ricerca e sviluppo italiana è assolutamente coerente con la specializzazione produttiva di un paese tecnologicamente in ritardo. Senza politiche dell'offerta e della domanda coerenti con la dinamica economica strutturale, qualsiasi intervento per la crescita diventa un potente strumento d'impoverimento. Sarebbe necessario un più stretto collegamento tra ricerca e produzione; il coinvolgimento delle grandi imprese (anche energetiche) nei programmi di ricerca e negli investimenti su grandi progetti; l'aggregazione tra centri di ricerca e imprese, e la costituzione di consorzi su progetti pilota; la messa a punto di incentivi che colleghino la domanda con la produzione di nuove tecnologie energetiche, impianti e prodotti, capaci di coinvolgere anche il sistema creditizio.

In sintesi è necessario, dunque, non solo effettuare tutti gli interventi per modernizzare il «sistema paese», ma anche una struttura produttiva adeguata

ta per far fronte alla modernizzazione dell'Italia. Diversamente, ogni misura di aumento della domanda non aumenterà la crescita del Pil italiano.

### **Riferimenti bibliografici**

- Caffè F. (a cura di) (1978), *Lezioni Nobel di economia 1969-76*, Torino, Boringhieri.
- Freeman C., Soete L. (1997), *The Economics of Industrial Innovation*, Londra, Pinter.
- Keynes J.M. (2010 [1936]), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, Utet (a cura di T. Cozzi, prefazione di G. Berta).
- Leon P. (1981), *L'economia della domanda effettiva*, Milano, Feltrinelli.
- Leon P. (1965), *Ipotesi sullo sviluppo dell'economia capitalistica*, Torino, Boringhieri.
- Lucarelli S., Passarella M. (a cura di) (2012), *New Research Perspectives in the Monetary Theory of Production*, Bergamo, Bergamo University Press-Sestante.
- Palma D., Prezioso S. (2010), *Progresso tecnico e dinamica del prodotto in un'economia «in ritardo»*, in *Economia e Politica Industriale*, XXXVII, 1.
- Pasinetti L. (2010), *Keynes e i keynesiani di Cambridge*, Roma-Bari, Laterza.
- Pasinetti L. (1993), *Dinamica economica strutturale*, Bologna, Il Mulino.
- Roncaglia A. (2001), *La ricchezza delle idee*, Roma-Bari, Laterza.
- Sraffa P. (1960), *Produzione di merci a mezzo di merci*, Torino, Einaudi.
- Sylos Labini P. (1977), *Problemi dello sviluppo economico*, Roma-Bari, Laterza.



## **Lavoro e attivazione in Europa. Investimento sociale o creazione diretta di nuova occupazione?**

*Andrea Ciarini\**

### **1. Domanda e offerta di politiche del lavoro. Prospettive di mutamento**

La crisi e la lunga recessione che ancora oggi attanaglia la gran parte delle economie europee hanno impresso un brusco cambiamento di rotta alle politiche del lavoro. Strette tra la riduzione della spesa sociale imposta dalle misure di contenimento dei debiti pubblici e il contemporaneo aggravamento di tutte le condizioni che insistono sulla domanda, tanto le misure passive quanto quelle di attivazione si trovano ad agire in contesti profondamente diversi rispetto al più recente passato, quando in sostanza si trattava di supportare programmi di inserimento per quote di forza lavoro bene identificabili, in generale minoritarie rispetto alla larga maggioranza della popolazione attiva.

Non che prima della crisi non fossero presenti i problemi dell'intermittenza lavorativa, della scarsa qualità del lavoro o, peggio, della sua mancanza per quote consistenti di forza lavoro, donne e giovani soprattutto. Il fatto nuovo è che a questi tradizionali problemi iniziano a sommarsene di analoghi per fasce di popolazione e gruppi prima sostanzialmente al riparo, perché occupati in settori *core* del mercato del lavoro o perché protetti da ben più generosi pacchetti di prestazioni sociali. Detto in altri termini, ai tradizionali problemi riguardanti i cosiddetti *outsider* (sottoccupazione, precarietà del lavoro, mancanza di tutele dedicate, difficoltà di accesso ai dispositivi ordinari di protezione sociale), tendono a sommarsi oggi nuove problematiche per i vecchi *insider*, nei confronti dei quali non solo si assottigliano le risorse del welfare assicurativo, ma si riducono gli stessi spazi di occupazione stabile.

\*Andrea Ciarini è ricercatore a tempo determinato nel Dipartimento di Scienze sociali dell'Università La Sapienza di Roma.

I dati sulla disoccupazione, in particolare quella di lungo periodo, possono aiutare a tracciare alcune ipotesi. Come si può notare dalla Tab. 1, nel periodo 2008-2011 tutti i paesi, a eccezione di Germania, Belgio e Olanda, mostrano un aumento della disoccupazione di lungo periodo, sia sul totale della popolazione attiva sia rispetto al totale dei disoccupati. Ma il dato su cui riflettere è un altro: la disoccupazione di lungo periodo per quelle fasce di popolazione maschile (in particolare quella tra 55 e 64 anni) che, con buona approssimazione, possiamo identificare con i tradizionali segmenti centrali dell'occupazione stabile. Ancora una volta, a eccezione dei tre paesi prima menzionati, tutti i paesi evidenziano andamenti negativi.

Viene da chiedersi, a questo punto, quanto ancora possano essere sostenibili i livelli di spesa passiva che le analisi documentano. Proseguirà il trend di riduzione della spesa per i lavoratori non coperti o non più coperti dalle politiche passive? O stante la difficile congiuntura economica, si assisterà al varo di ulteriori misure di restrizione della spesa anche per i lavoratori *core*? E cosa dire della spesa in politiche attive?

Non è chiaro se questo andamento proseguirà nel tempo. Si può certamente ipotizzare che i costi della crisi continueranno a scaricarsi prevalentemente sui gruppi più ai margini del mercato del lavoro. Come ha fatto notare l'Ocse (2012a), tra il 2008 e il 2010 la spesa in politiche passive, tradizionalmente a vantaggio dei lavoratori centrali del mercato del lavoro, è costantemente aumentata un po' in tutta Europa. Di contro, la spesa in politiche attive, più spesso destinata a sostenere i processi di inserimento lavorativo dei soggetti più periferici, è diminuita costantemente. Di questo andamento sono esemplificativi soprattutto i paesi dell'Europa continentale.

Come hanno sottolineato di recente Palier e Thelen (2012), proprio la Germania, uno dei paesi che meno sembra avere risentito dalla crisi in Europa, costituisce il caso probabilmente più eclatante di questo rafforzamento dei processi di dualizzazione interni al mercato del lavoro. Questo perché in seguito all'approvazione della riforma Hartz IV nel 2005, la restrizione delle condizioni di accesso ai sussidi di disoccupazione per i lavoratori atipici ha determinato un surplus di risorse, utilizzato per finanziare l'espansione dei dispositivi ordinari in favore dei lavoratori *core*, quelli protetti dal vecchio welfare bismarckiano. Il risultato è che il supposto slittamento dalle protezioni passive verso le misure di attivazione, come fino a prima della crisi si dava conto dei cambiamenti nelle politiche del lavoro, si è in realtà

Tab. 1 – La disoccupazione di lungo periodo in Europa, valori % (anni 2008-2011)

PAESE	DISOCCUPAZIONE LUNGO PERIODO SU POPOLAZIONE ATTIVA		DISOCCUPAZIONE LUNGO PERIODO SU TOTALE DISOCCUPATI		DISOCCUPAZIONE LUNGO PERIODO SU TOTALE DISOCCUPATI; MASCHI 25-49 ANNI		DISOCCUPAZIONE LUNGO PERIODO SU TOTALE DISOCCUPATI; MASCHI 55-64 ANNI	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011
BE	3,3	3,5	47,6	48,3	49,4	47,4	80,3	74,3
DK	0,5	1,8	13,5	24,4	16,5	28,2	38,2*	43,3
DE	4,0	2,8	52,5	48,0	52,1	48,9	71,8	64,6
IE	1,7	8,6	27,1	59,4	32,6	68,0	39,8	70,6
GR	3,6	8,8	47,5	49,6	40,8	45,3	58,8	52,8
ES	2,0	9,0	17,9	41,6	11,9	39,2	34,0	58,0
FR	2,9	4,0	37,5	41,5	39,0	42,3	58,0	58,1
IT	3,1	4,4	45,7	51,9	44,5	51,6	49,8	57,9
NL	1,1	1,5	34,8	33,5	35,0	34,7	70,6	63,3
AT	0,9	1,1	24,3	25,9	25,7	28,1	—	58,5
PT	4,0	6,2	48,4	47,9	46,7	47,5	73,1	67,9
SE	0,8	1,4	12,6	18,6	17,4	24,8	31,7	37,3
UK	1,4	2,7	24,1	33,5	33,0	43,0	42,1	46,4
BE	3,3	3,5	47,6	48,3	49,4	47,4	80,3	74,3

\* DATO RIFERITO AL 2010

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (*Labour force survey*).

tradotto in un rafforzamento delle vecchie prerogative del welfare assicurativo e categoriale, non certo in un suo superamento.

A simili conclusioni si può giungere considerando il caso francese (*ivi*). Anche in questo paese le riforme degli ultimi anni hanno contribuito ad aumentare le distanze tra gruppi collocati sul centro e gruppi periferici, sui quali, a partire dall'istituzione del *Revenu de solidarité active* (Rsa) nel 2009 (in sostituzione del precedente *Revenu minimum d'insertion*), si sono cimentati la gran parte dei programmi di *workfare*. Al contrario, per i lavoratori

coperti dai dispositivi ordinari le spinte all'attivazione, con tutto quello che ne consegue in termini di incentivi e sanzioni all'inserimento occupazionale, sono rimaste piuttosto deboli.

L'ipotesi di un ulteriore allargamento delle distanze tra insider e outsider è effettivamente una prospettiva realistica. Si possono tuttavia immaginare anche sviluppi diversi. Si può ritenere, ad esempio, che la diminuzione della spesa sociale tenderà in futuro a riversarsi uniformemente su tutta la platea dei soggetti del mercato del lavoro. Si potrebbe cioè anche ipotizzare un progressivo superamento della dualizzazione, ma non in direzione del miglioramento delle condizioni di accesso per i lavoratori periferici, quanto del progressivo peggioramento dei livelli di protezione sociale per tutti. Questo è, con tutta probabilità, ciò che sembra oggi prevalere in Italia, dove la recente riforma Fornero ha sì allargato in parte la platea dei beneficiari (in particolare tra coloro che prima erano del tutto esclusi dagli schemi di protezione passiva), al prezzo però di una sostanziale diminuzione della copertura totale dei nuovi dispositivi. Vi è da dire, inoltre, che resistono differenze non di poco conto tra i nuovi trattamenti passivi previsti (Aspi, mini-Aspi, indennità speciale per i co.co.pro), che in questo caso non contribuiscono a configurare un definitivo allontanamento dal modello dualistico. Semmai si può parlare di un suo slittamento workfarista, in direzione di politiche passive e attive tendenti senza dubbio ad allargare l'offerta, ma anche più residuali e condizionanti.

## **2. Dalla Strategia europea per l'occupazione al *social investment welfare state***

Non è facile immaginare in che direzione volgeranno le politiche del lavoro. Di sicuro, i vincoli imposti dalle misure di *austerity* stanno contribuendo a ridisegnare il quadro dei rapporti tra misure passive e attive. Si tratta di mutamenti in parte inaspettati fino a qualche anno addietro. Prima della crisi gli studi in questo campo avevano raggiunto un certo accordo nell'identificare una ben precisa prospettiva di mutamento, tanto a livello comunitario quanto dei singoli paesi. Questa prospettiva, inizialmente declinata nei termini di un progressivo spostamento dalla centralità delle vecchie protezioni passive – in trasferimenti per lo più – verso le nuove politiche dell'attivazione, aveva trovato sul finire dell'ultimo decennio un definitivo ri-

conoscimento nel cosiddetto approccio dell'investimento sociale o *social investment welfare state* (Abrahamson, 2010; Jenson, 2010; Morel, Palier, Palme, 2011).

Questo approccio è in effetti emerso gradualmente come prospettiva di rilancio e ricalibratura della Strategia europea per l'occupazione (Seo), lanciata all'inizio del 2000. Della Strategia l'approccio dell'investimento sociale denunciava, neppure troppo velatamente, i limiti di un'impostazione troppo rigidamente schiacciata sulla flessibilità, sull'occupabilità e sull'adattabilità dei lavoratori, come unica via attraverso la quale coniugare gli obiettivi di crescita economica e tenuta della coesione sociale. La prima versione della Seo, in effetti, si è contraddistinta per una certa aderenza delle riforme con gli approcci tipici del *workfare* anglosassone, ovvero con un'idea di passaggio all'attivazione tutta centrata sulla riduzione della spesa passiva, in favore di soluzioni tese ad allargare, quanto più possibile, i canali di partecipazione attiva al mercato del lavoro.

Il fatto è che, così configurato, questo modello di attivazione ha teso ad agire esclusivamente sul versante dell'offerta di lavoro, tenendo solo in secondo piano le questioni della qualità e soprattutto della stabilità dell'occupazione creata. Non sono stati questi gli obiettivi principali di queste politiche attive, volte a rendere sempre preferibile il lavoro di mercato, anche quello a bassi salari e basse protezioni sociali, rispetto all'assistenza passiva. D'altra parte anche la formazione che queste politiche hanno previsto, principalmente di breve periodo, è risultata funzionale al reinserimento repentino nel mercato del lavoro, in special modo per i soggetti più a rischio o collocati più ai margini del mercato del lavoro. Sono loro i veri destinatari delle misure di *workfare*, per il fatto di essere quelli più a rischio di dipendenza dai sussidi passivi.

In termini generali, possiamo dunque dire che questa versione «minima» dell'attivazione (Valkenburg, 2005; vedi anche Bonvin, Farvaque, 2005) punta a ridurre il peso della spesa passiva, incentivando quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro e l'adattabilità dei lavoratori alle richieste del mercato, senza porsi il problema degli effetti a breve e medio termine. Questo è il suo principale limite. Va detto, infatti, che questa pressione sulla riduzione delle spese passive non ha messo al riparo dal riproporsi di un'altra forma di dipendenza che pure si tenderebbe a superare. Nell'incrocio tra basse qualifiche di partenza e collocazione instabile nel mercato del lavoro, il problema della dipendenza si tramuta in realtà in

quello della ricaduta nell'assistenza (Freud, 2007; Ciarini, 2011). Spesso le persone coinvolte in questi programmi riescono sì a rientrare in qualche modo nel mercato del lavoro ma, per il tipo di formazione erogata, per il percorso seguito e per le basse *skills* di partenza, hanno un'alta probabilità di ricadere nella dipendenza dall'assistenza passiva.

È anche di fronte a questi problemi che nel corso del tempo sono emersi approcci alternativi come, per l'appunto, l'idea dell'*investment welfare state*. Il problema è che, seppure temperati, gli orientamenti workfaristi seguono comunque un corso di bassa spesa sociale. Ma soprattutto ben poco sono sembrati attrezzati per contrastare l'impoverimento del lavoro, in particolare di quello temporaneo e con bassi salari dei «lavoratori poveri», ovvero di coloro che strutturalmente si trovano a cavallo tra occupazioni mal retribuite, precarietà degli impieghi e scivolamento in condizioni di povertà (Esping-Andersen, 2011). Nei loro confronti, in realtà, le misure di attivazione hanno più spesso congelato o contribuito a misconoscere le possibilità di inserimento stabile e mobilità verso l'alto, con l'effetto – inatteso? – di una persistente quota di lavoratori quasi intrappolati in condizioni di lavoro povero e dipendenza dai sussidi o incentivi fiscali.

Rispetto a questo stato di cose, certamente la prospettiva dell'investimento sociale ha costituito un netto scatto in avanti, contribuendo a consolidare una via più egualitaria all'attivazione. Questa versione si colloca d'altra parte in diretta continuità con le esperienze che vengono dai contesti scandinavi, dove le misure passive sono più generose dal punto di vista dei rendimenti, e i programmi di inserimento meno condizionati all'obiettivo del rapido reinserimento lavorativo come unico indicatore dell'efficacia delle *policies* (Barbier, 2005; Ciarini, 2011; Bonoli, 2012). Quanto questo abbia influito sulla revisione della vecchia Strategia è presto detto. Scorrendo la documentazione europea degli ultimi anni, già a partire dalla comunicazione sulla *flexicurity* nel 2007, è facile notare uno slittamento delle raccomandazioni verso riforme non semplicemente tarate sulla flessibilità o sulla riduzione del *mismatch* tra domanda e offerta, quanto su misure in grado di meglio bilanciare e articolare politiche passive (da riorganizzare, non certo espungere tout court come certa retorica thatcheriana faceva intendere) e politiche attive. L'importanza di queste politiche viene qui a rivestire una nuova centralità nell'idea di un'azione promozionale tesa a riconoscere anche margini di autonomia e possibilità di scelta ai disoccupati, non semplicemente l'accettazione di una qualunque occasione di impiego purché sia.

A dire il vero, anche i contesti anglosassoni hanno negli anni mitigato alcuni degli assunti più stigmatizzati, tipici del primordiale *workfare* thatcheriano. In effetti le riforme dei governi laburisti, tra la metà degli anni novanta e l'inizio del duemila, hanno attenuato molte delle condizionalità all'inserimento, focalizzando gli interventi sui gruppi più a rischio marginalità, come madri sole, giovani *drop-out*, disabili, disoccupati di lungo periodo (Meyer, 2005; Ciarini, 2011). Sempre in questa stessa linea di intervento va ricordata l'istituzione di salari minimi a vantaggio dei lavoratori strutturalmente confinati ai margini del mercato del lavoro. Resta però una grande distanza con gli omologhi dispositivi di attivazione sperimentati nei contesti scandinavi, dove i trasferimenti sono più generosi e più lunghi, e la presa in carico dei servizi assai più articolata, grazie a un'ampia dotazione di servizi sociali, su tutti quelli di cura e conciliazione tra vita e lavoro. Siamo tuttavia in presenza di trasformazioni che tendono a modificare l'ottica delle misure di attivazione.

Ma qual è il nesso logico che lega queste riforme alla prospettiva dell'investimento sociale e alla revisione della Strategia, codificata in tempi recenti nel nuovo programma «Europa 2020»? Diciamo subito che, rispetto alla prima generazione di politiche attive, l'investimento sociale non presuppone un superamento *tout court* del precedente e tuttora dominante orientamento offertista. Non muta cioè la preminenza delle componenti dell'offerta di lavoro nell'elaborazione delle politiche per l'inserimento e il reinserimento lavorativo. Questa centralità viene semmai ricalibrata in una prospettiva di crescita e rafforzamento degli investimenti in educazione e apprendimento lungo tutto il corso della vita (*life-long learning*), come leva strategica dello sviluppo e dell'inclusione lavorativa, in special modo per le nuove generazioni.

Vi è inoltre il riconoscimento dell'importanza del welfare integrato dei servizi sociali, ovvero di tutte quelle gamme di intervento che hanno permesso proprio ai paesi scandinavi di conseguire posizioni di vantaggio (in termini di partecipazione attiva al mercato del lavoro) rispetto ai paesi dell'Europa continentale e ancora di più rispetto ai paesi mediterranei, dove il welfare è ancora per larga parte dominato dai tradizionali istituti assicurativi e la politica dei servizi sociali praticamente assente. Ovviamente, sia che si tratti di consolidare i risultati conseguiti sia di colmare un gap, la prospettiva dell'investimento sociale implica un di più di investimenti nelle politiche integrate, in servizi di cura e conciliazione, in educazione e formazione

professionale, in ricerca, non solo rispetto al vecchio welfare fordista delle assicurazioni sociali, ma anche rispetto ai principi cardini della prima versione della Seo. E questo pare essere stato recepito dalla nuova versione della Strategia europea per l'occupazione. Basti qui ricordare l'impegno a incrementare i livelli di spesa in ricerca e sviluppo al 3 per cento del Pil dei paesi membri, a ridurre gli abbandoni scolastici (al di sotto della soglia del 10 per cento) e innalzare la spesa in alta formazione (far crescere del 40 per cento il numero dei laureati), a contrastare le situazioni di marginalità e povertà (ridurre di almeno 20 milioni il numero delle persone a rischio povertà in Europa).

Questi obiettivi sono indubbiamente importanti per il rilancio dell'agenda sociale europea. Ma basteranno a rilanciare le istituzioni del welfare in Europa, tenuto conto dei tagli imposti dalle misure di consolidamento dei debiti pubblici? Ma soprattutto, siamo sicuri che questi siano i cambiamenti di cui c'è bisogno per difendere il modello sociale europeo? Restano infatti ambiguità, che anche la strategia di investimento sociale non pare attrezzata a sciogliere. Ad esempio, stante l'enfasi sugli investimenti in educazione e formazione come leva strategica dello sviluppo, il problema della bassa qualità dell'occupazione creata rimane dentro una strategia di rilancio delle politiche offertiste, indubbiamente più articolate e meglio organizzate rispetto al passato, ma tuttavia nel quadro di investimenti che puntano solo indirettamente a sostenere la buona occupazione, attraverso cioè servizi e interventi di sostegno all'occupabilità e all'adattabilità dei soggetti che transitano nel mercato del lavoro. Poco, di contro, si rimette alla creazione diretta di occupazione e allo sviluppo del welfare, come fattore anticiclico e moltiplicatore di nuovi posti di lavoro.

È questa, invece, la questione centrale oggi. Di fronte a una crisi che, come mostrano diverse analisi (Pennacchi, 2011; Ilo, 2012), è prima di tutto di domanda, ovvero riguardante la struttura produttiva nel suo complesso, il miglioramento di tutti quei dispositivi che intervengono sull'offerta di lavoro, anche quelli più sofisticati in servizi di cura, conciliazione, educazione e *life-long learning*, poco in realtà può incidere. A causa del perdurare delle condizioni che influiscono sul prolungarsi della recessione, sulla perdita dei posti di lavoro e sul preoccupante aumento della disoccupazione di lungo periodo, non solo per le fasce marginali del mercato del lavoro ma anche nei settori a più alto tasso di valore aggiunto, la prospettiva dell'investimento sociale non pare attrezzata a invertire la rot-

ta, se non accompagnata da misure in grado di incidere direttamente sulla crescita dell'occupazione.

D'altra parte, come è oramai noto, la stessa *flexicurity* dà il meglio di sé in condizioni di piena occupazione, mentre poco può fare se il mercato da solo non riesce a creare occupazione o, quando lo fa, confina quasi in via definitiva i gruppi di lavoratori più marginali in condizioni di lavoro povere e con basse retribuzioni. Può bastare per questi gruppi la formazione professionale e una dotazione più ampia di servizi integrati sociali e del lavoro per rimuovere o mitigare i rischi di intrappolamento nella povertà? Non v'è dubbio che politiche del welfare più *services-oriented* siano preferibili all'alternativa dei tagli indiscriminati, quali si vanno profilando un po' in tutta Europa. Tuttavia queste politiche non appaiono sufficienti a contrastare i processi di dualizzazione, anche laddove l'approccio dell'investimento sociale si è maggiormente consolidato, come nei paesi scandinavi. Certo, non delle dimensioni oggi riscontrabili nei contesti mediterranei o continentali (vedi Morel, Palier, Palme, 2011), ma comunque di una certa entità.

Su questo l'interpretazione generale che propone Cantillon (2011; vedi Esping-Andersen, 2011) della strategia di investimento sociale coglie aspetti di particolare problematicità, tuttora irrisolti. Ad esempio, evidenziando come molti dei dispositivi più complessi di cura e conciliazione siano andati, proprio nei paesi scandinavi, a vantaggio soprattutto delle famiglie a più alto reddito e più alta educazione, verso le quali gli effetti redistributivi del welfare sono aumentati. Non così è stato per le famiglie più numerose, spesso anche a più basso reddito o collocate nei segmenti più marginali del mercato del lavoro. Questi gruppi non solo mostrano una minore propensione a fruire dei pacchetti di servizi più complessi, ma addirittura sperimentano effetti redistributivi avversi, con minori possibilità di accesso al welfare.

Di tutto questo occorre tenere conto al fine di individuare le connessioni più problematiche e più ambivalenti delle trasformazioni del welfare, soprattutto in un momento come quello attuale, che pare rimettere in discussione assiomi a lungo dati per scontati, ad esempio la preminenza delle soluzioni orientate al mercato nell'offerta di protezione sociale. Oggi questi assunti iniziano a essere se non altro problematizzati, per il perdurare delle condizioni che insistono sul binomio bassa crescita-basso welfare. Rispetto alla prospettiva di una progressiva residualizzazione dell'offerta di protezione sociale oppure la fine di una qualunque ottica redistributiva, in favore di soluzioni neo-categoriali o comunque incardinate in una logica di distanzia-

mento tra i diversi gruppi che accedono al welfare, è possibile individuare una via alternativa che combini diversamente dal passato le ragioni delle politiche offertiste con quelle della qualificazione della spesa pubblica e della creazione di nuova occupazione?

### **3. Componenti della domanda e componenti dell'offerta nella crisi. Quali mix per il welfare di domani**

Se si guarda al binomio lavoro-welfare da questa angolatura riteniamo che le componenti della domanda debbano tornare a tutti gli effetti nel novero degli strumenti da mobilitare per creare occupazione. Detto in altri termini, se per un certo periodo il tema delle politiche di attivazione, anche nella loro versione meno stigmatizzante e orientata all'*empowerment*, ha guardato principalmente all'integrazione con i servizi sociali, con la cura e conciliazione, con la formazione continua e professionale, oggi occorre allargare lo sguardo anche a quelle politiche che sono in grado di incidere sulla creazione diretta di occupazione. Occorre, insomma, che i problemi del sostegno della domanda entrino a pieno titolo nei dispositivi di inserimento lavorativo.

Il problema è che le misure di *austerity* continuano a misconoscere qualunque intervento sulla domanda, per concentrare tutta l'attenzione sui tagli alla spesa pubblica, le privatizzazioni. Le misure di risanamento imposte dai governi europei stanno spazzando via non solo quel poco di offerta pubblica che negli anni aveva resistito all'onda lunga dei processi di privatizzazione, ma anche le risorse associative che in questi anni hanno consentito, se non un'articolazione delle prestazioni sociali, quanto meno una tenuta delle reti di offerta, sebbene al prezzo di un lento scivolamento verso soluzioni sempre più selettive. Nel trilemma del welfare che si va profilando, una delle sue componenti, quella pubblica, di fatto sembra destinata a essere rimpiazzata, almeno nella vulgata neoconservatrice corrente, da un mix ancora più forte e pervasivo rispetto al più recente passato di mercato e di addossamento di responsabilità individuali e comunitarie. Si veda su questo il dibattito intorno alla *big society* nel Regno Unito (Coote, 2011; Franzini, 2011) o molte delle interpretazioni che accompagnano il discorso sulla sussidiarietà in Italia, vista spesso come il mezzo attraverso cui sostituire o rimpiazzare il welfare pubblico in via di smantellamento.

Questi problemi appaiono particolarmente stringenti in questo momento. E non solo per motivi che hanno a che fare con la riduzione dei servizi e delle prestazioni sociali nei confronti dei vecchi e nuovi rischi sociali. Il fatto è che sulla tenuta del welfare europeo si gioca una partita ben più ampia, che riguarda da vicino anche i temi della crescita. Nel dogmatismo del pensiero conservatore la spesa a favore del welfare è essenzialmente spesa corrente, destinata ad alimentare solo la spirale del debito, non già a produrre occupazione e, di converso, sviluppo. La creazione diretta di occupazione attraverso il welfare è invece un fatto da prendere sul serio. A patto tuttavia che se ne modifichi il raggio di azione in direzione di nuova e buona occupazione, non una occupazione qualsiasi, né un lavoro di pubblica utilità per i disoccupati, ma impieghi utili a rispondere a bisogni presenti e urgenti nelle nostre società. D'altronde, se pure manca il lavoro per le donne così come per gli uomini, rimangono intatti e tuttora insoluti molti dei problemi relativi alla produzione dei beni collettivi, così come a molte delle emergenti aree di bisogno che non trovano risposta negli assetti di welfare consolidati.

Pensiamo in proposito alla cura degli anziani o dei minori. A meno che si accetti l'ipotesi di un'ulteriore familizzazione dei bisogni di cura, ovvero di un ulteriore addossamento sulle famiglie delle mancate politiche sociali – e questo è un rischio concreto degli effetti dell'*austerità* – resistono aree di bisogno non solo scoperte in termini di prestazioni sociali, ma anche capaci di mobilitare nuovi bacini occupazionali, peraltro già da tempo rivelatisi e tuttavia non pienamente sfruttati. Basti qui ricordare alcuni dati relativi alle proiezioni demografiche, stante l'attuale trend di invecchiamento della popolazione. Da qui al 2060 nell'Europa a 27 è stata stimata una crescita della popolazione over 65 da 84,6 a 151,5 milioni (+79 per cento). Per gli ultraottantenni l'incremento è stimato in 39,6 milioni, da 21,8 a 61,4 milioni (+181 per cento) (European Commission, 2011). Si tratta di proiezioni che certamente potranno subire modifiche nel tempo. Ma il trend è ormai chiaramente delineato.

Il rilancio di una politica sociale di questo tenore passa inevitabilmente dall'individuazione delle risorse. Da aumentare, senza dubbio. Ma come aumentare la spesa pubblica nel welfare in condizioni di bassa crescita e, per di più, con l'impossibilità ad aumentare la stessa spesa pubblica? Le proposte che sin qui sono state avanzate per il rilancio della crescita in Europa, dall'istituzione di meccanismi di tassazione sulle grandi transazioni finanzia-

rie a un utilizzo più finalizzato dei Fondi strutturali del Fondo sociale europeo, a patrimoniali di scopo, fino a strumenti finanziari più complessi (*eu-robond, project bond*), riguardano i fattori produttivi in senso lato: l'energia e le fonti rinnovabili, il sostegno all'export e alla riorganizzazione delle imprese, il finanziamento del credito, le agevolazioni all'occupazione. Salvo poche eccezioni, i programmi di welfare non vengono ricompresi nel novero degli ambiti prioritari di investimento. Invece è proprio verso lo sviluppo dei servizi e delle prestazioni sociali territoriali che occorrerebbe incardinare nuovi flussi di spesa, consapevoli del fatto che si tratta a tutti gli effetti di spesa funzionale al sostegno della domanda interna, tanto quanto lo è quella per infrastrutture o sgravi alle imprese. D'altra parte, come ha di recente ribadito l'Ilo (2012), una spesa pubblica compensata dalla crescita dell'occupazione è di stimolo all'economia e all'equilibrio di bilancio, dato che, una volta attivata, è in grado di auto-sostenersi attraverso i redditi addizionali che genera.

Nella ripresa di iniziativa politica su questi temi, non si tratta di opporre alla prospettiva della privatizzazione strisciante del welfare l'idea del ritorno a una *golden age* del welfare pubblico oppure l'irregimentazione del mercato del lavoro. Né è pensabile riproporre il tema dell'intervento pubblico sotto le stesse forme del passato. E non solo per problemi di finanziamento. Il fatto è che se la crisi ha riportato in primo piano l'importanza di politiche sociali e del lavoro tese a favorire inserimenti stabili, non tutto può e deve limitarsi a questo (pur fondamentale) obiettivo. Nonostante tutto resistono aspettative inesprese di realizzazione di sé e di abilitazione o *empowerment* che la crisi ha forse messo in ombra, rispetto alla soddisfazione di bisogni più materiali, ma non espunto del tutto. In questo senso vale quanto messo in evidenza da Paci (2005) circa l'esistenza di aspirazioni nuove e diverse rispetto al passato fordista (quando sostanzialmente si trattava di assicurare occupazioni stabili e continuità di reddito a quote crescenti di forza lavoro maschile, ancorché dequalificata), che fanno il pari con la crescita dei livelli medi di educazione, in particolare per le donne. In quel modello esse erano per larga parte confinate negli ambiti riproduttivi della cura, oppure, se partecipavano del mercato del lavoro, in settori specifici a più bassi salari, non a caso detti femminilizzati (come la cura o l'istruzione).

Non è il caso oggi di ripercorrere queste strade, né è auspicabile tralasciare le determinanti dell'offerta per concentrare tutta l'attenzione solo sulla domanda di lavoro. In realtà si tratta di due dimensioni da integrare, non

mutuamente escludenti. Da questo punto di vista una ripresa di attenzione sulla domanda dovrebbe semmai consolidare, in un equilibrio più virtuoso, quello che le politiche di offerta possono dare in termini di miglioramento e qualificazione delle *skills* professionali. Del resto anche la ripresa di iniziativa sulle politiche industriali ha fatto passi in avanti rispetto alla generica richiesta di investimenti produttivi. Queste richieste vanno incontro a quei settori che più e meglio si adattano allo sviluppo tecnologico, alla ricerca, alle nuove produzioni «verdi», ma anche all'educazione, alla salute, alla cura. Sono tutte frontiere di innovazione sulle quali investire in termini di domanda così come di offerta, attenti però a evitare il prodursi di quei dualismi con i quali la società della conoscenza sembrerebbe dover convivere. Come ha sottolineato Esping-Andersen (2011), il passaggio all'economia dei servizi e alla società della conoscenza ha in sé un portato di disuguaglianze forse maggiore del passato fordista, tendendo ad allargare le distanze tra gruppi *core* e gruppi periferici, meno formati, meno dotati di capitale umano, spesso confinati in impieghi più marginali, con bassi salari e meno possibilità di accedere al welfare.

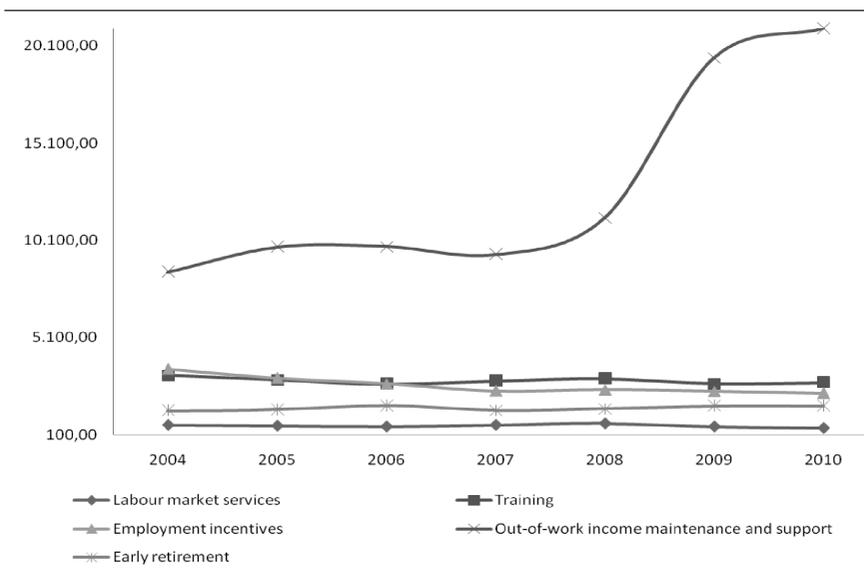
#### 4. Spunti di riflessione per il caso italiano

L'Italia si trova in pesante ritardo su tutti questi fronti, dal piano dello sviluppo dei servizi sociali all'individuazione di una vera strategia nazionale di sviluppo del welfare e della creazione di nuova occupazione. Elencare le criticità entro cui si dibatte il sistema di welfare nazionale è fin troppo facile: il pressoché azzeramento dei Fondi nazionali per le politiche sociali (il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato progressivamente ridotto, nel triennio 2008-2011, da 670,8 a 178,5 milioni di euro), lo stato di crisi in cui versano i settori socio-assistenziale e socio-sanitario, la grave assenza di tutto il troncone delle politiche di contrasto alla povertà.

Non di meglio si può dire per quanto riguarda il mercato del lavoro. Già indietro rispetto agli obiettivi posti dalla vecchia Strategia europea per l'occupazione, ancora peggiore è la condizione dell'Italia se confrontata con la prospettiva dell'investimento sociale. Solo rimanendo alle componenti della spesa sociale per le politiche del lavoro, emerge un contesto segnato da un sostanziale sbilanciamento in favore delle spese passive e, di contro, da una scarsa consistenza delle misure attive. Questo andamento è bene sintetizza-

to nella Fig. 1. Dal 2004 al 2010, ma soprattutto con l'inizio delle crisi nel 2008, questa distanza si è ulteriormente ampliata. A una sostanziale stabilità, se non proprio diminuzione, della spesa in politiche attive, corrisponde un grosso aumento della spesa passiva. E questa non è certo una consolazione. È piuttosto la conseguenza del perdurare della crisi economica e dell'accresciuto ricorso ai dispositivi ordinari di sostegno del reddito o, dal 2009, degli ammortizzatori sociali in deroga.

Fig. 1 – Le componenti della spesa in politiche passive e politiche attive, valori in spesa pro-capite (anni 2004-2010)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (*Labour force survey*).

Dal punto di vista della domanda la disoccupazione continua a crescere. Se nel 2011 era arrivata all'8,4 per cento (quella di lungo periodo al 4,4 per cento sul totale della popolazione attiva), nel 2012 si è attestata al 10,8 per cento (Istat, 2012). A questo va aggiunto il perdurare di fenomeni più tradizionali, come la bassa occupazione femminile e giovanile. Secondo i dati Istat (*ivi*), il tasso di occupazione femminile presenta tuttora valori molto al di sotto della media europea (46,5 per cento a fronte del 58,5). Persistono inoltre forti variazioni interne: se al Nord l'occupazione femminile continua

a rimanere al di sopra della media europea (56,6 per cento), nel Mezzogiorno la situazione è assai più grave, con uno scarto di quasi venti punti percentuali (30,8 è il tasso di occupazione femminile nelle regioni meridionali). Non meglio va per l'occupazione dei giovani: tra i 15 e i 29 anni la disoccupazione è arrivata al 20,5 per cento (per le donne il valore è più alto, il 22,7), mentre sarebbero circa due milioni i cosiddetti Neet (giovani che non lavorano e non studiano).

Dietro questi dati si celano molte delle criticità del mercato del lavoro italiano, interessato a più riprese da diverse riforme. Queste hanno riguardato soprattutto l'introduzione di dosi massicce di flessibilità in entrata e uscita, senza intervenire con pari determinazione su una riforma complessiva degli ammortizzatori sociali. La legge 30 del 2003 è emblematica in proposito: dalla sua introduzione si sono potute contare oltre 40 fattispecie di contratti. Solo di recente è entrata in vigore una nuova riforma del mercato del lavoro che propone un riordino degli istituti contrattuali e delle stesse forme di sostegno del reddito. Senza entrare troppo nel dettaglio, è un fatto che la legge Fornero proponga un allargamento progressivo della platea dei beneficiari delle indennità di disoccupazione. Questo allargamento avviene, tuttavia, restringendo la copertura per i lavoratori tipici e senza il definitivo superamento del tradizionale dualismo. Resistono infatti evidenti differenze tra i diversi trattamenti passivi previsti (Aspi, mini-Aspi, indennità speciale per i co.co.pro), che non contribuiscono a configurare un definitivo allontanamento dal modello dualistico. Così, se di mutamento si può parlare, esso va in direzione di un progressivo slittamento *workfarista* delle politiche, in parte più universali, ma anche più tendenti alla residualità e condizionate. Di contro, a questo slittamento *workfarista* poco sembra ancora corrispondere in termini di politiche attive, né molto sembra essere previsto sulla governance complessiva del sistema dei servizi di inserimento, affetta da tradizionali sovrapposizioni di competenze tra i livelli amministrativi nazionali e territoriali.

Ma non sono solo questi i punti critici con cui le riforme del mercato del lavoro si confrontano. Un problema non meno pressante, ad esempio, è la mancanza di misure dedicate di sostegno del reddito per chi è in condizione di povertà. Il dualismo che persiste in Italia tra lavoratori protetti e lavoratori periferici, spesso a bassi salari o a cavallo tra inattività e lavoro precario, è il risultato anche della mancanza di politiche nazionali di contrasto della povertà e di un'effettiva integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro.

Nel 2000, in contemporanea all'introduzione della legge quadro sull'assistenza, era stato istituito il Reddito minimo di inserimento (Rmi). In quell'occasione il Rmi rispondeva all'esigenza di dotare il paese di una vera politica nazionale contro la povertà, ponendo fine all'utilizzo improprio di dispositivi pensati per altre finalità (come è stato per lungo tempo con le pensioni di invalidità o la stessa indennità di accompagnamento), e con il contributo di partenariati di inserimento costruiti in partnership tra amministrazioni territoriali e organizzazioni del terzo settore. Come sappiamo, la sperimentazione del nuovo istituto ha avuto vita breve. Nel 2001 è stato prima trasformato in Reddito di ultima istanza, poi del tutto abbandonato. Solo nel 2008 è stato introdotto un nuovo dispositivo ad hoc, la *social card*, a tutti gli effetti un trasferimento passivo per particolari categorie di beneficiari (anziani over 65 e minori sotto i tre anni), non solo di bassissima entità (40 euro al mese) e condizionato al reddito, ma anche slegato da qualunque politica dei servizi, di cura, conciliazione, inserimento. Siamo quindi di fronte a un deserto di interventi che solo alcune amministrazioni regionali e territoriali tentano di colmare, con risorse scarse e soprattutto secondo indirizzi molto diversi tra loro, che tendono ad acuire le differenze interne (Ascoli, 2011; Ciarini, 2012).

Il dualismo Nord-Sud è un fenomeno non nuovo. Oggi tuttavia le distanze tendono ad allargarsi, in un quadro di regionalismo senza coordinamento dal centro. Su questo il panorama europeo diverge sensibilmente, non fosse altro per il fatto che in tutti i paesi europei si è proceduto a un decentramento delle competenze in senso verticale e orizzontale, ma senza la scomposizione territoriale e istituzionale che oggi è rinvenibile in Italia. Da questo punto di vista, investire risorse finanziarie e organizzative sulla riduzione delle sovrapposizioni istituzionali e sui mancati processi di integrazione costituirebbe già un passo in avanti. D'altra parte è anche da questo che si misura la possibilità concreta di perseguire una strategia di investimento sociale, al momento decisamente lontana. Certamente, in prima battuta, per la mancanza di finanziamenti adeguati sui servizi di inserimento. Ma non meno importanti sono i problemi della mancata o parziale governance, così come quelli relativi all'assenza di una qualunque forma di integrazione con le politiche sociali, con i servizi di cura e conciliazione.

Come si può notare tanti e diversi sono gli ambiti su cui intervenire per il rilancio delle politiche sociali e del lavoro. Ma anche così facendo, probabilmente non risolveremmo tutti i nodi problematici che stanno emergen-

do a causa della crisi. Abbiamo detto, infatti, che la prospettiva dell'investimento sociale, sebbene meglio attrezzata a rispondere alle richieste di maggiore complessità nell'offerta di servizi, non mette del tutto al riparo dal prodursi di fenomeni di dualismo e lavoro povero. Ovviamente, se questo vale per i paesi che hanno alla spalle ben altre dotazioni di welfare, a maggior ragione vale per l'Italia. Lo sforzo che si richiede non è di sola revisione o manutenzione dei dispositivi vigenti. Occorre piuttosto un vero e proprio ribaltamento di fronte. Una nuova prospettiva che, a tutti gli effetti, inserisca le politiche del lavoro in una forte politica per l'occupazione.

E qui il discorso sul welfare è importante per il contributo che proprio le istituzioni del welfare, in servizi soprattutto, possono dare alla creazione di nuova occupazione e nuove professionalità per aree di bisogno non solo scoperte in termini di risposte organizzate, ma anche capaci di mobilitare nuovi bacini occupazionali non pienamente sfruttati. Sono tutte prestazioni che più di altre soffrono di una strutturale discrasia tra le componenti della domanda e i livelli dell'offerta, da una parte ancora inadeguati sul versante delle nuove forme organizzative, dall'altra al centro di pesanti tagli e limitazioni (anche sul piano occupazionale) per quello che riguarda i loro tradizionali assetti di offerta.

Si consideri, in proposito, l'impatto della *spending review* sul sistema sanitario nazionale e la perdita secca di occupazione che queste misure corrono il rischio di innescare. La supposta razionalizzazione imposta dalla *spending review* rischia in realtà di intaccare un equilibrio già in questo momento messo sotto pressione dalla limitatezza della spesa pubblica e dagli stessi piani di rientro. Essi hanno dato un contributo a ridurre la spesa sanitaria nelle regioni in extra-deficit, senza tuttavia innescare veri e propri processi di riconversione dell'offerta sanitaria, per i quali servirebbero piani pluriennali di investimento. Senza contare che già oggi il sistema sanitario nazionale assorbe risorse inferiori alla media europea. L'incidenza della spesa sanitaria italiana sul Pil è stata nel 2011 pari al 9,6 per cento, il 26 per cento in meno rispetto alla media dei principali paesi dell'eurozona (Belgio, Germania, Francia, Paesi Bassi), il 18 per cento in meno rispetto all'intera eurozona a 12. La spesa sanitaria pubblica italiana, inoltre, è quella che evidenzia i più contenuti incrementi: tra il 2005 e il 2011 solo lo 0,5 per cento. Di contro, la quota di spesa a carico degli utenti, la spesa *out of pocket*, è in Italia superiore alla gran parte degli stati europei: nel 2009 si è attestata a 26 miliardi, pari al 19 per cento della spesa sanitaria totale (Ceis, 2012),

in Germania questa percentuale arriva al 12,4, in Francia al 7,6, nel Regno Unito al 9,4, in Olanda al 5,5 (Ocse, 2012b).

Dell'investimento a sostegno di nuovi servizi e nuove professionalità nel settore sanitario e socio-sanitario la *spending review* quasi non fa cenno, se non indicando questi obiettivi, senza tuttavia lo sblocco di risorse economiche adeguate. Sarebbero invece questi i punti nevralgici di una vera riorganizzazione in grado di agire non solo sulla razionalizzazione delle risorse economiche, ma anche sullo sviluppo del welfare e dell'occupazione nei servizi. Analoghe considerazioni possono essere fatte per altre aree del welfare non meno rilevanti in questa duplice ottica. Come non considerare, ad esempio, il contributo che allo sviluppo dell'occupazione e all'ammodernamento del sistema dei servizi territoriali potrebbe dare un piano di investimenti nella cura dell'infanzia o per gli anziani non autosufficienti? Sono tutte aree al momento fortemente deficitarie quanto a tassi di copertura, pur tuttavia decisive se considerate nell'ottica del sostegno diretto e indiretto all'occupazione e della risposta ai nuovi bisogni di cura. A questi problemi il dibattito sul mercato del lavoro sembra in realtà poco interessato. Sono ambiti di fatto separati. L'unico elemento che probabilmente li accomuna sono le pressioni sulla spesa sociale, destinata a ridursi su entrambi i fronti. Ma qui entrano in gioco le scelte politiche, non solo le compatibilità economiche.

### Riferimenti bibliografici

- Abrahamson P. (2010), *European Welfare State beyond Neoliberalism: toward the Social Investment State*, in *Development and Society*, XXXIX, 1.
- Ascoli U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Barbier J.C. (2005), *Attivazione*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Bonoli G. (2012), *Le politiche attive del lavoro in Europa occidentale: concezioni e sviluppo*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Bonvin J.M., Farvaque N. (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Cantillon B. (2011), *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, in *Journal of European Social Policy*, 5.
- Ceis (2012), *VIII Rapporto Sanità Ceis*, Roma, Università di Roma Tor Vergata.
- Ciarini A. (2012), *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Bologna, Il Mulino.

- Ciarini A. (2011), *Le politiche di inserimento lavorativo in Italia, Francia, Regno Unito*, in Paci M., Pugliese E. (a cura di), *Welfare e promozione della capacità*, Bologna, Il Mulino.
- Coote A. (2011), *La Big Society e la nuova austerità*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Esping-Andersen G. (2011), *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Bologna, Il Mulino.
- European Commission (2011), *Second Biennial Report on Social Services of General Interest*, Bruxelles
- Freud D. (2007), *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare to Work*, Norwich, Department for Work and Pensions.
- Ilo (2012), *Global Employment Trends 2012. Preventing Deeper Jobs Crisis*, Ginevra, Ilo.
- Istat (2012), *Rapporto sulla situazione del paese*, Roma, Istat.
- Jenson J. (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, in *Global Social Policy*, X, 1.
- Meyer T. (2005), *Political Actors and the Modernization of Care Policies in Britain and Germany*, in Pfau-Effinger G.B., Geissler B. (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, Bristol, Policy Press.
- Morel N., Palier B., Palme J. (2011), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.
- Ocse (2012a), *Employment Outlook 2012*, Parigi, Ocse.
- Oecd (2012b), *Oecd Health Data 2012*, Parigi, Ocse.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Palier B., Thelen K. (2012), *Dualization and Institutional Complementarities: Industrial Relations, Labour Market and Welfare State Changes in France and Germany*, in Emmenegger P., Häusermann S., Palier B., Seeleib-Kaise M., *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Pennacchi L. (2011), *La nuova fase della crisi: il debito pubblico e il ritorno del neoliberalismo*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Valkenborg, B. (2005), *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1.



## Il rallentamento della produttività del lavoro in Italia: cause e soluzioni

Giuseppe Travaglini

### 1. Introduzione

L'attuale crisi economica italiana è congiuntamente una crisi di produttività e di domanda. I due temi sono strettamente connessi in quanto dalla produttività dipendono la creazione di valore aggiunto e i redditi distribuiti, e da questi ultimi la domanda aggregata. L'illusione cullata, negli ultimi due decenni, di poter redistribuire il reddito nazionale comprimendo il costo del lavoro, e di competere a livello internazionale riducendo i costi di produzione per unità di prodotto a parità di produttività, si è mostrata effimera, e oggi costringe l'intero sistema produttivo, il mondo del lavoro, la politica economica e la governance dell'economia italiana, a interrogarsi su quale sia la strategia di uscita dalla recessione per riportare il nostro sistema-paese su un più elevato e stabile sentiero di crescita.

Con *Per un Nuovo Piano del Lavoro* la Cgil propone un cambio di rotta che riporta il lavoro e la produttività al centro delle *policy*. Le direttrici di questo Piano sono l'innovazione, l'occupazione, i nuovi investimenti, una nuova politica di redistribuzione del reddito e i beni comuni. Tra i diversi temi sviluppati, la necessità di tenere assieme la buona occupazione e la produttività del lavoro occupa un posto dominante. Questa scelta non è estemporanea, ma il risultato di un'approfondita riflessione della Cgil sui temi del lavoro. Come afferma il documento, l'obiettivo «è di scegliere la via alta della competitività e dell'innovazione, a partire da quella industriale [...] fino a quella del sistema dei servizi, pubblici e privati, verso una maggiore intensità tecnologica e di conoscenza, per rompere quell'alleanza tra profitti e rendite, a scapito del lavoro, che ha aumentato le disuguaglianze».

\* Giuseppe Travaglini è docente di Economia politica ed Economia finanziaria nell'Università di Urbino Carlo Bo.

In Italia, negli ultimi anni, la dinamica dell'occupazione – crescente fino al 2007 e successivamente in veloce contrazione – si è associata a tassi di produttività del lavoro via via decrescenti. Quest'evoluzione ha indebolito non solo la capacità del sistema-paese di competere negli scenari internazionali, ma ha anche limitato la capacità del lavoro di difendere le retribuzioni e i sistemi di welfare.

Occorre dunque riflettere sul tema della produttività, dell'occupazione, degli investimenti e della tecnologia, per capire cosa è accaduto negli ultimi venti anni all'economia italiana. Lo scopo è di evitare che alcuni errori strategici della politica economica e delle riforme del mercato del lavoro varate negli ultimi due decenni possano ancora oggi essere ripetuti, avvilendo ulteriormente le forze dello sviluppo. In questa prospettiva, l'obiettivo del presente contributo è di individuare i fattori che assicurano nel tempo una buona occupazione congiuntamente a una alta produttività.

Il saggio è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo si affronta il tema del contributo del lavoro e della produttività alla formazione del Pil pro capite. Nel terzo paragrafo si scompone la produttività del lavoro nelle sue componenti per analizzare la dinamica degli investimenti e del progresso tecnologico per il periodo 1980-2011, al fine di evidenziare alcune inattese e paradossali conseguenze della deregolamentazione del mercato del lavoro sulla produttività. L'ultimo paragrafo presenta alcune valutazioni conclusive.

## 2. Il rallentamento della crescita

Esiste una letteratura molto ampia sui fattori che determinano la crescita del Pil, dell'occupazione e della produttività (Blanchard, Fischer, 1989; Blanchard, 1997; Galì, 1999; Galì, Lopez-Salido, Valles, 2002; Gamber, Joutz, 1993; O'Mahony, Van Ark, 2003; Saltari, Travaglini, 2006, 2008, 2009a, 2009b; Calcagnini, Travaglini, 2013). Su questi fattori torneremo in seguito.

Per ora è bene osservare che dagli anni sessanta a oggi il ritmo di crescita del Pil è enormemente diminuito. Mezzo secolo fa l'incremento medio del Pil reale era circa il 7 per cento, cioè più di sei volte quello attuale. Dalla metà degli anni settanta vi è stato un progressivo rallentamento della crescita: il tasso medio si era abbassato a meno del 4 per cento, e nel decennio

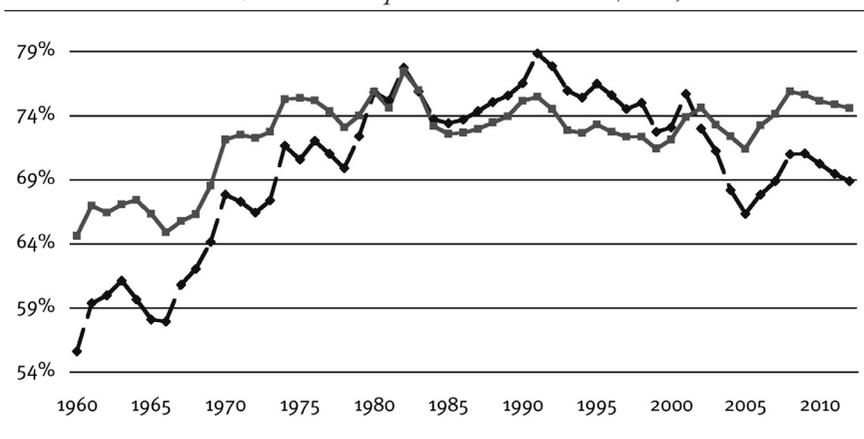
successivo si riduceva ulteriormente a meno del 2,5 per cento. La caduta del ritmo di crescita si è poi protratta durante gli ultimi due decenni, per arrivare addirittura a registrare tassi negativi di crescita (-0,25 per cento) nell'ultimo quinquennio.

Naturalmente, questa lunga frenata ha coinvolto anche il ritmo di crescita del reddito pro capite, ossia il rapporto tra Pil e popolazione. Dai dati Eurostat del 2012, emerge che in Italia il tasso di crescita del reddito pro capite è diminuito in media nell'ultimo ventennio: misurato in termini reali, ai prezzi del 2005, il suo incremento tra il 1991 e il 2012 è stato mediamente negativo, pari a -0,53 per cento, con un notevole deterioramento dal 2004, rispetto ai due decenni precedenti ove avanzava ancora, seppure a un ritmo contenuto, dell'1,2 per cento l'anno.

Questi dati testimoniano come l'economia italiana abbia manifestato cambiamenti rilevanti negli ultimi decenni, ma non nella direzione auspicata (Saltari, Travaglini, 2006, 2009a, 2009b; Travaglini, 2010, 2011). Difatti il nostro Pil pro capite si è mediamente ridotto, invece di crescere, esaurendo l'eco espansiva ereditata dai decenni successivi al boom economico. È questo il nodo centrale intorno al quale oggi si addensano tutte le tensioni relative agli effetti di lungo periodo dell'attuale crisi economica sui redditi, sulla domanda e sull'occupazione; ed è a tale questione della mancata crescita che bisogna rispondere in via definitiva per scongiurare il declino assoluto e relativo della nostra economia (Fig. 1).

Per rendersi conto della drammaticità di questa trasformazione, confrontiamo la dinamica del Pil pro capite italiano con quella di altri paesi. Sebbene il rallentamento non abbia riguardato soltanto l'Italia, ma coinvolto le economie europee più avanzate, oltre agli Stati Uniti e al Giappone, la nostra economia appare particolarmente incagliata (O'Mahony, Van Ark, 2003; Estevao, 2004; Saltari, Travaglini, 2009a). Se si guarda alla Fig. 1, che pone a confronto il reddito pro capite italiano con quello statunitense (linea tratteggiata) ed europeo (Unione Europea a 15, linea continua), appare evidente il processo di convergenza degli anni sessanta e settanta, e poi di divergenza a partire dagli inizi degli anni novanta. Dagli anni settanta fino al decennio successivo la distanza in termini di reddito pro capite italiano rispetto agli Stati Uniti e ai paesi europei si è progressivamente ridotta. Se negli anni settanta il reddito di un italiano era il 66 per cento di quello di un americano, negli anni novanta aveva raggiunto quasi l'80 per cento, recuperando così nel corso di un ventennio circa 14 punti del divario iniziale. Il problema, co-

Fig. 1 – Reddito pro capite a confronto:  
Italia, Unione Europea a 15 e Stati Uniti (=100)



Fonte: elaborazioni su dati Ameco 2012.

me mostra ancora la figura, nasce negli anni successivi: in venti anni il divario colmato si riforma, riportandoci all'inizio degli anni settanta.

È da sottolineare che il nostro reddito pro capite ha seguito più o meno lo stesso percorso nei confronti di quello dei paesi che hanno adottato l'euro. All'inizio degli anni novanta il reddito pro capite italiano era superiore, anche se di poco, a quello della media dei paesi dell'eurozona rispetto a quello statunitense; nel 2011 risulta invece del 14 per cento più basso. Insomma, il rallentamento ha riguardato tutti i paesi. L'economia italiana ha però rallentato di più, con la conseguenza che il divario rispetto agli altri paesi è andato crescendo nel tempo.

La Fig. 1 offre infine un'ulteriore importante informazione. Per l'Italia il decennio ottanta può essere considerato una fase di «galleggiamento»: la spinta propulsiva del *catching-up* si era esaurita, il riavvio dei processi di crescita avrebbe richiesto una ristrutturazione del sistema produttivo e dei servizi, piuttosto che una manutenzione ordinaria, così come si è realizzata in quegli anni. Il contesto politico nazionale, il delicato tessuto delle relazioni sociali interne al paese, i vincoli macroeconomici di quegli anni, contribuiscono a determinare una politica di bilancio pubblico espansiva, ma tutt'altro che innovativa sul piano degli investimenti e degli interventi a favore della riqualificazione dei comparti produttivi e della pubblica amministra-

zione. Questa inerzia in termini di *policy*, accompagnata da una dinamica espansiva della spesa pubblica corrente, e accelerata dall'evoluzione dei tassi di interesse, fecero lievitare il rapporto debito-Pil dal 58 per cento del 1980 al 121 del 1992, anno in cui le tensioni accumulate esplosero.

In definitiva, la prima occasione di rinnovamento del nostro sistema produttivo e infrastrutturale era andata perduta. Il rammarico sta nel fatto che questa mancata occasione si era presentata in condizioni economiche favorevoli, in quanto il tasso medio di crescita del Pil avanzava ancora al 2,5 per cento, assicurando perciò condizioni che avrebbero consentito il reperimento delle risorse necessarie senza eccessivo aggravio per i redditi e la domanda. Oggi, che a causa della crisi e delle manovre emergenziali di bilancio il rapporto tra debito e Pil ha raggiunto valori critici prossimi al 130 per cento, la dimensione e la qualità degli interventi a favore della crescita è estremamente limitata, e il reperimento delle risorse atte allo scopo ha effetti ampiamente negativi sulla produzione, i redditi e l'occupazione, almeno nel breve periodo.

### 3. La scomposizione del reddito pro capite

Vi è in corso un approfondito dibattito sulle cause dell'attuale crisi economica italiana, sovente presentata come una crisi di capacità interna al paese, nel contesto delle criticità europee e internazionali. Il fattore lavoro è spesso chiamato in causa, accreditandolo di un ruolo centrale, ma forse eccessivamente determinante (Blanchard, 2010). La crescita del Pil e della produttività si intersecano difatti con il contributo del lavoro, ma dipendono, ovviamente, anche da altri elementi. Dunque, a cosa possiamo far risalire questo rallentamento così marcato della crescita?

Le differenze di reddito pro capite tra paesi possono derivare da vari elementi. Una scomposizione utile al riguardo consiste nel separare le componenti di produttività del lavoro da quelle occupazionali. Più precisamente, possiamo distinguere le tre componenti

$$\frac{\text{PIL}}{\text{POPOLAZIONE}} = \frac{\text{PIL}}{\text{ORE LAVORATE}} \times \frac{\text{ORE LAVORATE}}{\text{OCCUPATO}} \times \frac{\text{OCCUPATO}}{\text{POPOLAZIONE}}$$

Questa scomposizione del reddito pro capite, riprodotta per diversi paesi nella Tab. 1, ci aiuta a comprendere quali fattori promuovono o rallentano la crescita economica.

Il Pil pro capite dipende dalla produttività oraria  $\frac{PIL}{ORE\ LAVORATE}$ , dalle ore lavorate per occupato  $\frac{ORE\ LAVORATE}{OCCUPATO}$ , dal tasso di partecipazione  $\frac{OCCUPATO}{POPOLAZIONE}$  calcolato rispetto alla popolazione di riferimento (in questo caso quella totale). Le differenze nel Pil pro capite di diversi paesi possono dipendere perciò da uno o più di questi fattori. Ad esempio, a parità di ore lavorate per occupato e di partecipazione, due paesi potrebbero avere diversi livelli di Pil pro capite dovuti alla diversa produttività oraria dei loro lavoratori. Questo modo di guardare alle determinanti del Pil pro capite è utile per capire cosa determina le differenze nel reddito pro capite dell'Italia rispetto ai paesi europei e agli Stati Uniti, e cosa è accaduto in particolare negli ultimi anni all'economia italiana.

*Tab. 1 – Il prodotto pro capite e le sue componenti, anni 2005-2011*

(STATI UNITI=100)	PIL PRO CAPITE	PRODUTTIVITÀ ORARIA	ORE LAVORATE PER LAVORATORE	TASSO DI PARTECIPAZIONE
ITALIA	66	-25	5	-14
FRANCIA	72	-3	-15	-10
GERMANIA	74	-6	-20	0

*Fonte:* elaborazioni su dati Ocse.

Nella Tab. 1, che riporta i dati medi dal 2005 al 2011, sono rappresentati gli andamenti del Pil pro capite dei principali paesi dell'eurozona relativamente agli Stati Uniti. I numeri che compaiono nella prima colonna all'interno della tabella rappresentano il valore medio del Pil pro capite riferito al periodo 2005-2011 relativamente agli Stati Uniti. Nelle altre tre colonne sono riportati i dati relativi agli elementi che causano il divario con gli Stati Uniti. L'analisi quantitativa condotta sui dati Ocse del 2012 offre evidenze in contrasto con le affermazioni spesso sostenute circa il contributo in Italia del lavoro e della produttività alla crescita del Pil pro capite. Vediamo in dettaglio.

Tra il 2005 e il 2011 il Pil pro capite medio italiano è pari al 66 per cento di quello statunitense e abbondantemente al di sotto di quello di Francia e Germania. Tuttavia l'Italia è il paese dove più elevato è il contributo che discende dalle ore lavorate in media da ogni lavoratore (+5 rispetto agli Stati Uniti). Il contributo di questa componente è positivo per l'Italia, mentre il medesimo contributo è negativo per la Francia (-15) e la

Germania (-20). In altre parole, in Italia gli occupati lavorano in media di più di quanto si lavora negli altri paesi oggetto dell'analisi. Per l'Italia il divario del Pil pro capite con gli Stati Uniti, la Francia e la Germania è spiegato in gran parte dal minore tasso di partecipazione (-14) e *particolarmente* dalla bassa produttività del lavoro (-25). In Germania la partecipazione è equivalente a quella statunitense e di poco dissimile è la produttività. In Francia la produttività media non si discosta significativamente da quella statunitense, mentre maggiore è il divario in termini di ore lavorate in media. In Italia la bassa produttività e il ridotto tasso di partecipazione contribuiscono negativamente alla formazione del Pil pro capite.

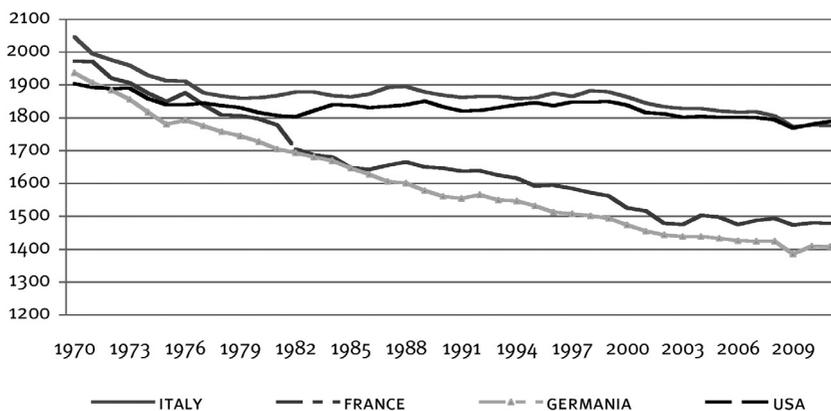
La Fig. 2 riporta i dati Ocse relativi all'andamento delle ore medie lavorate per anno in Italia e negli altri paesi. Fino agli inizi degli anni ottanta, le ore lavorate in media sono diminuite a un ritmo simile in tutti i paesi. In seguito sono rimaste stabili in Italia e negli Stati Uniti, mentre in Francia e Germania sono continuate a diminuire, e in maniera considerevole rispetto all'Italia. È perciò evidente che il divario di crescita dell'Italia sia da ricondurre a una bassa partecipazione e, fondamentalmente, al ridotto contributo della produttività del lavoro.

Queste evidenze empiriche ci consegnano una prima conclusione. Non è corretto affermare che in Italia ogni occupato lavora relativamente poco. Anzi, i dati illustrano il fenomeno opposto. Non è corretto dire che il basso livello del Pil pro capite italiano dipende esclusivamente dai bassi tassi di partecipazione. Inoltre, è inesatto sostenere che una maggiore partecipazione determinerebbe *automaticamente* l'aumento del Pil pro capite. La scarsa partecipazione del lavoro è, ovviamente, un problema dirimente per lo sviluppo del paese, sia per la sua componente economica sia per i costi sociali legati alla disoccupazione. Tuttavia, quando la crescita dell'occupazione parte da un basso livello preesistente di produttività, vi è il rischio concreto che la nuova occupazione agisca come fattore depressivo della stessa produttività piuttosto che come volano di sviluppo. Ne consegue che, nel medio periodo, il crollo della produttività può determinare l'espulsione dei nuovi occupati dal mercato del lavoro e una contrazione salariale a seguito della minore produttività.

In effetti, la produttività del lavoro dipende negativamente, nel breve periodo, dalla quantità di lavoro impiegata tout court nella produzione. Su un più lungo arco temporale, invece, essa dipende positivamente dalla qualità e specializzazione del lavoro, dal contenuto tecnologico del capitale con cui il lavoro si combina, dalla ricerca e dallo sviluppo, dall'innovazione di pro-

cesso e di prodotto, ovvero da tutti quegli elementi che insieme al lavoro concorrono alla creazione del valore aggiunto, e che sono racchiusi nel concetto di progresso tecnologico.

Fig. 2 – Ore lavorate per lavoratore per anno dal 1960



Fonte: banca dati Ocse 2012.

Come ultimo punto va sottolineato che, come mostrano i dati della Tab. 1, lo stesso livello di Pil pro capite può derivare da combinazioni diverse di produttività e lavoro. Questo aspetto non è irrilevante. I guadagni ottenuti attraverso incrementi della produttività tendono infatti a essere più stabili di quelli ottenuti solamente attraverso la crescita dell'occupazione. L'occupazione può crescere velocemente durante la fase di espansione del ciclo, ma altrettanto rapidamente si riduce durante le recessioni. Questo fenomeno si è registrato in Italia tra il 1992 e oggi. Le riforme del mercato del lavoro varate per accrescere la flessibilità del rapporto lavorativo, e la contestuale politica di moderazione salariale, hanno spinto le imprese, fino al 2007, ad accrescere il numero di occupati, ma senza impegni a favore degli investimenti e del rinnovamento tecnologico. All'esplosione della crisi internazionale, il risultato è stato l'espulsione dei nuovi occupati e la risalita della disoccupazione, in un contesto di produttività decrescente. Questo fatto ci riconduce al punto precedente. La produttività del lavoro è il nodo della crisi italiana.

#### 4. Produttività, accumulazione e progresso tecnologico

La recente (de)crescita economica in Italia merita di essere approfondita. Innanzitutto, per il ruolo che occupazione e produttività ricoprono oggi rispetto a quello che hanno avuto nel passato. Nei decenni trascorsi la crescita italiana è stata sostenuta poco dalla crescita occupazionale e molto dall'aumento della produttività. Nel periodo compreso tra il 1992 e il 2007 abbiamo assistito a un ribaltamento dei ruoli di queste due variabili nel processo di crescita. Dal 2008 in poi, invece, registriamo variazioni negative sia della produttività sia dell'occupazione. Questo combinato disposto tra lavoro e produttività rende molto complessa non solo l'individuazione di *policy* per rimettere in moto la crescita, ma anche la sintesi di un'efficace politica del lavoro e il consolidamento delle relazioni industriali.

In linea di principio, questo esito non è scontato. Una bassa produttività del lavoro può essere contrastata, e addirittura rilanciata, da una dinamica favorevole degli investimenti in beni strumentali e dal progresso tecnico. Ciò che conta ai fini dell'andamento della produttività del lavoro non è il solo fattore lavoro, ma lo stock di capitale e il livello di progresso tecnico che si trova incorporato nel capitale di cui ciascun lavoratore dispone, o nel processo produttivo cui egli partecipa.

Perciò, la dinamica della produttività del lavoro riflette in ogni periodo sia la crescita dell'occupazione sia quella dell'accumulazione. Se guardiamo a orizzonti sufficientemente lunghi, risulta che l'occupazione in Italia è cresciuta a un tasso medio annuo dello 0,39 per cento e lo stock di capitale a un tasso del 2,81 per cento per anno dal 1960. Quindi la crescita media della produttività del lavoro del 2,19 per cento per il medesimo periodo è stata dovuta sia al contributo dell'occupazione sia alla crescita degli investimenti.

Ma quanta parte della crescita della produttività del lavoro dipende da quello che abbiamo denominato progresso tecnologico? Una semplice decomposizione (Solow, 1957) fornisce un'utile descrizione dei dati. Il tasso di crescita della produttività  $g_y - g_n$  può essere scritto come

$$g_y - g_n = (1 - \alpha) (g_k - g_n) + g_a$$

dove  $g_y$ ,  $g_n$ ,  $g_k$  sono i tassi di crescita del Pil, dell'occupazione, del capitale, e  $\alpha$  è la quota dei redditi da lavoro sul Pil;  $g_a$  invece è la misura della parte

della crescita della produttività che non può essere spiegata dal lavoro e dal capitale, e che per definizione fa riferimento al progresso tecnologico.

La Tab. 2 riproduce la contabilità della crescita per l'Italia per i due sottoperiodi 1980-1993 e 1994-2011. Nel leggere la tabella si tenga presente che i valori indicati sono valori medi per ciascuno dei due sottoperiodi. Ad esempio, per il sottoperiodo 1980-1993 la tabella ci dice che la produttività del lavoro è cresciuta a un tasso medio dell'1,61 per cento. Questo è il risultato di due componenti: il contributo dell'accumulazione relativamente al lavoro, vale dire l'intensità di capitale, e quello del progresso tecnologico. La situazione si ribalta nel periodo successivo (1994-2011), dove il tasso di variazione della produttività del lavoro e del progresso tecnologico subiscono una sorta di tracollo, assumendo addirittura valori negativi.

*Tab. 2 – La crescita produttività del lavoro e le sue componenti*

TASSO DI CRESCITA MEDIO ANNUO (IN PERCENTO)	1980 - 1993	1994 - 2011	DIFFERENZA
PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO	1.61	0.3	-1.31
CAPITALE	2.61	1.58	-1.03
INTENSITÀ DI CAPITALE	2.08	0.98	-1.10
PROGRESSO TECNOLOGICO	0.82	-0.04	-0.78

*Fonte:* elaborazioni su dati Ameco 2012.

Dai dati della tabella emerge inoltre che nell'ultimo decennio si è registrato un deciso rallentamento degli investimenti in capitale tangibile e intangibile (-1,03 per cento) e una riduzione del tasso di crescita dell'intensità di capitale (-1,1 per cento), testimoniando che il nostro sistema produttivo sta scivolando verso produzioni di beni e servizi a basso contenuto di capitale rispetto al lavoro e a ridotto valore aggiunto. E questo proprio durante la fase di applicazione delle numerose riforme per accrescere la flessibilità nel mercato del lavoro che, nelle attese, avrebbero dovuto agire come molla di sviluppo.

A questo peggioramento si è associata una drastica riduzione della quota dei redditi da lavoro sul prodotto nazionale (dal 62,2 al 55 per cento in media annua per i due periodi considerati). A questo spostamento della distribuzione verso i redditi *non* da lavoro, dunque verso i profitti, non si è però unita la ri-

presa degli investimenti e l'avanzamento del loro contenuto tecnologico. Anzi, entrambi hanno rallentato il loro ritmo di crescita già a partire dal 1995, ovvero ben prima del 2008, anno dell'inizio dell'attuale crisi economica.

Da questa analisi emerge perciò un dato sconcertante. Il sistema produttivo italiano non sembra avere interpretato la flessibilità del lavoro come un'occasione di sviluppo, quanto piuttosto come lo strumento per modificare la distribuzione del reddito; e ha mancato nell'investire le risorse recuperate nel capitale produttivo per sostenere la produttività. Come abbiamo già avuto modo di osservare, il solo strumento della flessibilità del lavoro non è sufficiente per conseguire il duplice obiettivo di accrescere occupazione e produttività. Quest'ultima è strettamente influenzata dagli investimenti e dalla tecnologia, e quando almeno uno di questi fattori viene a mancare diviene impossibile centrare il doppio obiettivo.

Per convincersi ulteriormente di questa conclusione, e per capire anche il ruolo che la quota dei redditi da lavoro sul Pil svolge nella crescita, è utile riscrivere la precedente identità come segue:

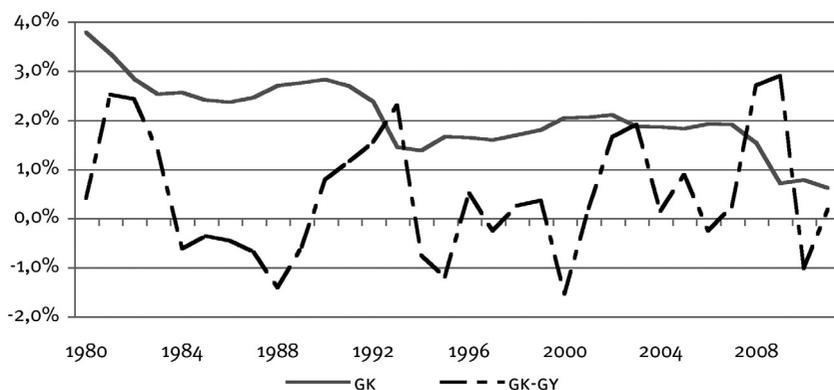
$$g_y - g_n = \frac{(1 - \alpha)}{\alpha} (g_k - g_y) + \left(\frac{1}{\alpha}\right) g_a$$

In questa formulazione, la variazione della produttività del lavoro dipende positivamente dalla variazione del rapporto capitale-prodotto  $g_k - g_y$  e dal progresso tecnologico. La produttività può crescere anche se  $g_a$  è uguale a zero, fintanto che il rapporto capitale-prodotto aumenta. I dati relativi all'accumulazione di capitale suggeriscono però che lo stock di capitale cresce mediamente a un tasso all'incirca pari a quello del Pil, cosicché il contributo di  $g_k - g_y$  è mediamente pari a zero. La Fig. 3 è la controparte grafica di questa affermazione.

Essa mostra l'evoluzione del rapporto capitale-prodotto e della variazione dello stock di capitale. Il dato che balza agli occhi è il rallentamento strutturale dell'accumulazione di capitale, il cui tasso medio di crescita passa dal 2,6 per cento degli anni ottanta all'1,7 degli anni novanta, alle variazioni praticamente nulle dell'ultimo quinquennio.

La costanza relativa del rapporto medio tra capitale e prodotto implica, perciò, che il progresso tecnologico deve offrire un contributo positivo alla crescita della produttività del lavoro. Tale contributo del progresso tecnologico è all'incirca pari al prodotto tra la quota dei redditi da lavoro e il tasso di crescita della produttività del lavoro. Si noti che la formulazione prece-

Fig. 3 – Evoluzione del rapporto prodotto-capitale e dello stock di capitale



Fonte: Ameco 2012.

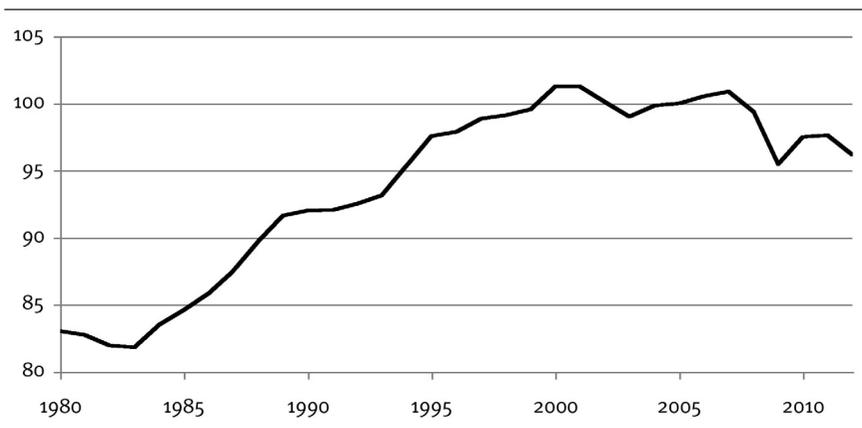
dente sottintende che la produttività del lavoro è tanto maggiore quanto, a parità di quota dei redditi da lavoro, è maggiore il progresso tecnologico. Quest'implicazione empirica non emerge però dai fatti stilizzati dell'economia italiana degli ultimi decenni, ove invece si registra una quota decrescente dei redditi da lavoro associata a un'altrettanto decrescente evoluzione del contributo tecnologico, che trascina verso il basso anche la produttività. Insomma, gli sforzi sopportati dal lavoro durante questo arco di tempo, in termini di minori salari, maggiore flessibilità e minori tutele, non sono stati compensati dal rafforzamento del sistema produttivo attraverso i maggiori investimenti e i processi innovativi.

La Fig. 4 illustra, infine, la dinamica del progresso tecnologico dal 1980 al 2011. Esso spiega circa la metà del tasso di crescita della produttività del lavoro. Il suo tasso medio è stato pari all'1,6 per cento negli anni ottanta, è diminuito durante gli anni novanta, fino al tracollo dell'ultimo quinquennio, dove ha registrato variazioni negative pari al -0,8 per cento medio annuo.

## 5. Conclusioni

I fatti appena analizzati mostrano come il rallentamento della produttività del lavoro in Italia sia ormai un dato strutturale, che rischia di trattenere a

*Fig. 4 – L'evoluzione del progresso tecnologico in Italia (2005=100)*



*Fonte:* Ameco 2012.

lungo la nostra economia in una protratta condizione di trappola della produttività. Alla decrescente produttività le imprese tendono, difatti, a rispondere espellendo ulteriori unità di lavoro, preferendo nelle assunzioni quote crescenti di occupazione atipica spesso non qualificata, spingendo il sistema imprenditoriale verso la fascia bassa della specializzazione produttiva.

In questo scenario, la Cgil ha proposto nuovi lineamenti di politica economica che puntano a un cambiamento di rotta per riqualificare l'offerta del sistema produttivo italiano e per riannodare le relazioni industriali in funzione della crescita. Questo cambio di passo richiede però un mutamento culturale che pone al centro della proposta il lavoro, la sua qualità, la sua tutela, la sua intrinseca capacità di partecipare alla creazione di valore aggiunto. Nuovi modelli contrattuali che facilitino questo cambiamento e le sottostanti relazioni industriali, in effetti, già esistono. La riforma della contrattazione siglata il 28 giugno 2011 da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria va in questa direzione. L'auspicio è che la responsabilità delle parti sociali a livello sia centrale sia territoriale contribuisca a dare avvio a una nuova politica di sviluppo, che coniughi insieme buona occupazione e alta produttività.

A livello territoriale, il dialogo tra istituzioni e parti sociali è determinante per conseguire risultati tangibili e immediati di rilancio degli investimenti e di recupero dei livelli occupazionali e della produttività. In molte aree

del paese questo dialogo trova un terreno fertile ove attecchire. In altri le difficoltà sono maggiori. È questo il caso del Mezzogiorno, che già negli anni novanta ha percorso questa via di sviluppo locale attraverso l'attivazione della cosiddetta *nuova politica regionale*. Il consuntivo di quegli interventi non è però incoraggiante (Giannola, 2000; Cannari et al., 2009; Travaglini, 2010; Scalerà, Zazzaro, 2010). Difatti, durante gli ultimi 15 anni il Mezzogiorno ha manifestato, ancor più dell'intero paese, una crescente difficoltà nell'affrontare i nodi strutturali della crescita e della modernizzazione del proprio sistema produttivo. E il decentramento delle decisioni di politica economica per favorire lo sviluppo non ha giovato a questa dinamica. È questo un aspetto cruciale per le aree economicamente più arretrate al fine di identificare tutti quei dispositivi normativi, contrattuali ed economici che consentano di superare le difficili condizioni di partenza.

Va inoltre tenuto presente che non tutti i settori produttivi, indipendentemente dalla loro distribuzione geografica, appaiono pronti ad avviare processi di riorganizzazione del rapporto tra capitale e lavoro, e a sostenere gli investimenti in favore dell'avanzamento tecnologico. In Italia, la dimensione dell'impresa, la specializzazione produttiva, la governance delle imprese e dei territori, l'insufficienza di risorse pubbliche, nazionali e locali, e spesso la mancanza di un adeguato capitale sociale, si frappongono alla riqualificazione dei processi produttivi. In questa prospettiva sarebbe utile l'individuazione dei comparti produttivi, nel manifatturiero e nei servizi, che offrono oggi le precondizioni necessarie a realizzare l'auspicato cambio di rotta.

Per riassumere, il *Nuovo Piano del Lavoro* per l'Italia si presenta come un contributo innovativo per riavviare nuove politiche attive sul tema del lavoro e della crescita economica, e per andare oltre il *leitmotiv*, prevalso negli ultimi anni, della deregolamentazione come unico volano di sviluppo. Occupazione di qualità e crescita della produttività devono essere parte di un unico progetto, e questo richiede un impegno di tutte le parti sociali, comprese le istituzioni e il governo.

### Riferimenti bibliografici

- Blanchard O. (2010), *Scoprire la macroeconomia*, Bologna, Il Mulino.
- Blanchard O. (1997), *The Medium Run*, Brookings Papers on Economic Activity 2, pp. 89-158.
- Blanchard O., Fischer S. (1989), *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Calcagnini G., Travaglini G. (2013), *A Time Series Analysis of Labor Productivity. Common Trends and Common Cycles in European Countries and the U.S.*, in *Economic Modelling* (in corso di pubblicazione).
- Cannari L., Magnani M., Pellegrini G. (2009), *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in *Mezzogiorno e Politiche Regionali*, Roma, Banca d'Italia, novembre.
- Estevao M. (2004), *Why is Productivity Growth in the Euro Area so Sluggish?*, Imf working paper 200, pp. 1-35.
- Gali J. (1999), *Technology, Employment and the Business Cycle: Do Technology Shocks Explain Aggregate Fluctuations?*, in *American Economic Review*, 89, pp. 249-271.
- Gali J., Lopez-Salido D., Valles J. (2002), *Technology Shocks and Monetary Policy: Assessing the Fed's Performance*, National Bureau of Economic Research, working paper 8768.
- Gamber E.N., Joutz F.J. (1993), *The Dynamics Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances: Comment*, in *American Economic Review*, 83, pp. 1387-1393.
- Giannola A. (2000), *La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, XIV, 3, pp. 747-768.
- O'Mahony M., Van Ark B. (2003), *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective. Can Europe Resume the Catching-up Process?*, Bruxelles, Commissione Europea.
- Saltari E., Travaglini G. (2009a), *Economia italiana del nuovo millennio*, Roma, Carocci.
- Saltari E., Travaglini G. (2009b), *The Productivity Slowdown Puzzle. Technological and Non-technological Shocks in Labor Market*, in *International Economic Journal*, XXIII, 4, pp. 483-509.
- Saltari E., Travaglini G. (2008), *Il rallentamento della produttività del lavoro e la crescita dell'occupazione. Il ruolo del progresso tecnologico e della flessibilità del lavoro*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, XIII, 1, pp. 3-38.

- Saltari E., Travaglini G. (2006), *Le radici del declino economico. Occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*, Torino, Utet.
- Scalera D., Zazzaro A. (2010), *L'economia del Mezzogiorno. Nuova politica regionale, crisi globale e federalismo fiscale*, in *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2010*, Bologna, Il Mulino.
- Solow R. (1957), *Technical Change and the Aggregate Production Function*, in *Review of Economic Studies*, 39, pp. 312-330.
- Travaglini G. (2011), *Ora tocca alla crescita, ma senza ulteriori flessibilità*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 4, pp. 9-15.
- Travaglini G. (2010), *Mezzogiorno e Italia. Produttività, accumulazione e divario territoriale*, in Altieri G., Galossi E., *Mezzogiorno: una questione nazionale*, Roma, Ediesse, pp. 39-145.

## Storie di ordinario precariato

*Francesca della Ratta-Rinaldi, Patrizio Di Nicola,  
Ludovica Ioppolo, Simona Rosati\**

Tra maggio e giugno 2012 la Cgil, in collaborazione con il settimanale *Internazionale*, ha promosso la realizzazione dell'indagine *Storie precarie*, finalizzata a comprendere e descrivere le esigenze e le difficoltà dei lavoratori precari. La ricerca è stata realizzata mediante un questionario on line costituito da diverse risposte aperte, che hanno permesso di raccogliere vere e proprie testimonianze di vita precaria. Nel periodo di rilevazione sono stati ricevuti 470 questionari completi.

Il contributo sviluppa i seguenti contenuti: la distinzione tra i concetti di flessibilità e di precarietà; la consistenza e la morfologia del lavoro precario in Italia; le caratteristiche socio-demografiche dei 470 intervistati e un focus sui loro tragitti di precarietà; i principali risultati dell'analisi semantica, condotta sui testi delle loro risposte, in termini di aspettative e paure per il futuro, contesto lavorativo e percorso formativo, problemi materiali e stati d'animo relativi alla condizione di precarietà; le strategie politiche e sindacali da mettere in atto per contrastare la precarietà.

### **1. La flessibilità e il suo doppio: come il «paese del posto fisso» è diventato una landa di precarietà**

A partire dagli anni ottanta, e ancor più dalla metà del decennio successivo, la flessibilità del lavoro è stata invocata da più parti come bisogno urgente e inevitabile, connaturato allo sviluppo del nuovo sistema economico, produttivo e organizzativo post-fordista. Quasi fosse una formula magica, la flessibilità avrebbe permesso alle imprese di superare le congiun-

\* Francesca della Ratta-Rinaldi è ricercatrice all'Istat; Patrizio Di Nicola è docente di Sistemi organizzativi complessi nell'Università La Sapienza di Roma; Ludovica Ioppolo è ricercatrice presso Libera; Simona Rosati è ricercatrice all'Istat.

ture economiche globali rispondendo tempestivamente all'instabilità dei mercati, contribuendo in tal modo all'aumento generalizzato del benessere<sup>1</sup>. I sostenitori della flessibilità – in verità spesso detentori di ottimi lavori a tempo indeterminato – si sono avventati sul mercato del lavoro, ritenuto troppo rigido e per questo afflitto da varie disfunzioni, quali un'elevata disoccupazione giovanile di lunga durata, nonché una bassa partecipazione delle donne e degli over 50.

Al fine di contrastare tali fenomeni, molti paesi europei hanno portato a compimento importanti riforme nei meccanismi di funzionamento e regolazione dei rispettivi mercati del lavoro. In Italia, il processo di flessibilizzazione ha comportato una profonda ridefinizione del quadro normativo che regolava l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'obiettivo di rendere il mercato del lavoro italiano più fluido e permeabile è stato perseguito sia tramite l'estensione del ricorso a tipologie contrattuali esistenti (come le collaborazioni coordinate e continuative) sia con l'introduzione di nuove fattispecie, prima fra tutte il lavoro interinale. La frantumazione dei rapporti di lavoro ha sortito come effetto la segmentazione dell'occupazione su più livelli, caratterizzati da differenze, anche ampie, nelle condizioni di lavoro, nelle possibilità di carriera, stabilità e crescita professionale, nei livelli di tutela, nonché nei diritti (Accornero, 2000).

Ovviamente *flessibilità* e *precarietà* non sono sinonimi: il concetto di flessibilità racchiude una molteplicità di significati, la cui valenza non è esclusivamente negativa. Secondo l'Istat (2006), la precarietà attiene a un senso di insicurezza sociale derivante da una condizione di lavoro nella quale la temporaneità contrattuale è associata sia a una discontinuità nella partecipazione al mercato del lavoro sia alla mancanza di un reddito continuativo e adeguato, che consenta di avere una progettualità di vita di medio-lungo periodo. La flessibilità diventa precarietà quando l'instabilità del lavoratore diviene tendenzialmente permanente, intrappolandolo in una sequenza di lavori temporanei e condizionandone negativamente identità sociale e professionale, relazioni personali, situazione familiare, colpendo in tal modo l'intera esistenza (Sennett, 1998).

La condizione di precarietà in cui si trovano molti lavoratori si è aggravata dal 2008 a seguito della crisi economica internazionale. Per i precari

<sup>1</sup> Per approfondimenti, vedi Atkinson (1986); Atkinson, Meager (1986); Piore, Sabel (1984); Dore (2004).

la crisi ha costituito un moltiplicatore di rischio: oltre a essere i meno retribuiti e i primi a rimetterci il lavoro, sono anche quelli cui è precluso l'accesso a un adeguato sistema di ammortizzatori sociali, in grado di ridurre i pericoli di vulnerabilità ed esclusione sociale.

## 2. I numeri del lavoro flessibile

In Italia vi è una crescente attenzione nel tentare di quantificare il fenomeno del lavoro flessibile e precario, e di misurarne la distribuzione tra le diverse fasce della popolazione attiva. Ma parlare di lavoro flessibile e/o precario può essere improprio al fine di produrre una schematizzazione efficace delle forme contrattuali oggi presenti nel nostro sistema giuridico. È quindi preferibile partire dalla distinzione tra lavoro *tipico* e *atipico*. Il primo è costituito essenzialmente da contratti di tipo *subordinato, a tempo pieno e indeterminato*. È lavoro tipico qualsiasi forma di lavoro che si differenzi per una delle tre caratteristiche che lo contraddistinguono: l'essere *subordinato*, l'essere *a tempo pieno*, l'aver *durata non prefissata* (ovvero l'essere *a tempo indeterminato*). Seguendo tale impostazione l'Istat, nella *Rilevazione sulle forze di lavoro*, definisce come *standard* il lavoro dipendente o autonomo, a tempo pieno e indeterminato; con *parzialmente standard*, invece, identifica i lavoratori dipendenti e gli autonomi a tempo parziale; negli *atipici* ricadono i collaboratori e i dipendenti a tempo determinato.

Secondo l'Istat, nel 2011 i lavoratori atipici sono 2 milioni 719 mila, rispetto al 2004 sono cresciuti del 13 per cento (Tab. 1). Di essi, 2 milioni 303 mila (poco meno dell'85 per cento del totale) sono dipendenti a tempo determinato, la restante parte collaboratori. Guardando indietro nel tempo, si nota che il numero di lavoratori a tempo determinato, rispetto al 2004, è aumentato del 20,6 per cento: una variazione ragguardevole, specialmente se si pensa al calo occupazionale intervenuto nel 2009-2010. Ancor più importante la crescita del lavoro part-time, che ha visto un incremento del 40 per cento, pari a 640 mila unità. In controtendenza invece i contratti di collaborazione, che sono diminuiti – falciati dalla crisi economica – del 16 per cento. Ciò è avvenuto mentre l'occupazione standard si è ridotta di oltre 300 mila unità (-1,7).

Tab. 1 – L'evoluzione del lavoro atipico (valori assoluti in migliaia)

OCCUPATI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
STANDARD	17.791	17.825	17.907	18.022	18.026	17.886	17.590	17.485
Dipendenti permanenti a tempo pieno	12.618	12.784	12.878	12.979	13.086	13.053	12.768	12.707
Autonomi a tempo pieno	5.173	5.041	5.029	5.043	4.940	4.833	4.822	4.778
PARZIALMENTE STANDARD	2.207	2.255	2.362	2.440	2.591	2.591	2.699	2.763
Dipendenti permanenti a tempo parziale	1.590	1.724	1.815	1.919	2.037	2.071	2.159	2.230
Autonomi a tempo parziale	617	531	547	521	554	520	540	533
ATIPICI	2.406	2.483	2.719	2.759	2.788	2.549	2.582	2.719
Dipendenti a tempo determinato	1.909	2.026	2.222	2.269	2.323	2.153	2.182	2.303
Collaboratori	497	457	497	490	465	396	400	416
TOTALE	22.404	22.563	22.988	23.221	23.405	23.026	22.871	22.967

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

### 3. La ricerca *Storie precarie*: gli intervistati e i loro percorsi di lavoro

L'indagine *Storie precarie*, promossa dalla Cgil in collaborazione con il settimanale *Internazionale*, con la partecipazione di Smile, era finalizzata a comprendere e descrivere le esigenze e le difficoltà dei lavoratori precari. È stata realizzata mediante un questionario on line, attivo dal 2 maggio al 30 giugno 2012<sup>2</sup>. Per rendere il più possibile aderenti al vissuto degli intervi-

<sup>2</sup> Va detto che i rispondenti costituiscono un campione autoselezionato, sia per la connotazione sindacale dell'iniziativa sia per via dello strumento di compilazione scelto (un questionario on line), più congeniale agli intervistati giovani e scolarizzati. Sul sito [www.storieprecarie.it](http://www.storieprecarie.it) sono disponibili alcuni materiali informativi relativi all'indagine, tra cui il questionario con le distribuzioni di frequenza e una selezione di storie.

stati le informazioni rilevate nel questionario sono stati previsti ampi spazi testuali, che hanno consentito di raccogliere vere e proprie testimonianze di vita precaria. La prima domanda chiedeva all'intervistato di raccontare la propria storia di lavoro precario; seguivano altre domande aperte, tra cui quelle sulle strategie politiche da mettere in atto per contrastare la precarietà e sulle aspettative in merito alla condizione occupazionale da oggi a due anni.

Nel periodo di rilevazione sono stati raccolti 470 questionari completi. Gli intervistati provengono nel 45,3 per cento dei casi dal Nord, nel 32 da una regione del Centro, nel 21,1 dal Mezzogiorno. L'1,6 per cento degli intervistati risiede invece all'estero. I rispondenti sono soprattutto donne (73 per cento), e nel 73,3 per cento dei casi possiedono un titolo di studio elevato. L'età media è 36 anni; quasi un terzo ha tra 30 e 34 anni (27 per cento), mentre il 21,5 per cento ha meno di 29 anni.

Tra gli aspetti più insopportabili della precarietà, i più citati dagli intervistati sono la ricattabilità presso il datore di lavoro (35,6 per cento), la scarsa continuità della retribuzione (31,7) e il dover ricominciare sempre da capo (28,7). Inoltre, gli intervistati mostrano un atteggiamento generalizzato di scoraggiamento nei confronti del futuro: soltanto il 38,9 per cento si aspetta un miglioramento, mentre il 39,3 pensa che da qui a due anni poco o niente cambierà rispetto alla propria condizione lavorativa e il 21,8 crede che la situazione peggiorerà ulteriormente.

Tra gli intervistati i lavoratori precari sono 286 (il 60,9 per cento del totale), i disoccupati ex precari sono 132 (il 28,1), gli occupati attualmente con lavoro standard sono 24 (il 5) e i restanti 28 sono inattivi o studenti (il 6). Le professioni più diffuse sono quelle del mondo dell'editoria (redattori, giornalisti, grafici, traduttori, pari al 19,1 per cento) o dell'insegnamento (14,6). Seguono le attività esecutive d'ufficio o il *customer care* (9,8 per cento), le professioni tecnico-gestionali e del marketing (8,1) e le attività di ricerca svolte da ricercatori attivi nelle università o negli enti di ricerca (7,2). Tra i precari, circa la metà del campione è composta da collaboratori (49,8 per cento), poco più di un terzo ha un contratto di lavoro dipendente a termine (33,2), il 10 per cento è un professionista o lavoratore autonomo e, infine, una parte residuale è costituita da dottorandi e specializzandi (10,6 per cento).

Se si considerano le ultime tre professioni svolte dagli intervistati, si scopre che solo un quarto dei precari presenta un percorso professionale coe-

rente, caratterizzato cioè dall'aver svolto sempre la stessa professione o professioni molto affini. Il 33,9 per cento ha svolto professioni diverse, ma nell'ambito dello stesso livello di qualifica. Più frammentate le carriere del 25,4 per cento di precari che hanno svolto lavori diversi che richiedevano livelli di qualifica inferiori all'attuale, o del 15,7 che finora ha svolto lavori molto eterogenei tra loro, di cui almeno uno di bassa qualifica. La situazione professionale di elevata qualificazione dichiarata dagli intervistati al momento dell'intervista è stata pertanto raggiunta, in almeno quattro casi su dieci, con un percorso professionale intermittente, costellato da lavori più o meno qualificati.

Per approfondire i contenuti dei tragitti lavorativi vissuti dai nostri precari è stata elaborata una tipologia, partendo da due dimensioni chiave rilevate (Tab. 2). La prima concerne la continuità del percorso professionale in termini di datori di lavoro e di professione svolta; la seconda si focalizza sulla coerenza delle attività lavorative svolte a livello di qualifica ricoperta<sup>3</sup>. Incrociando tali dimensioni sono state individuate tre categorie di precari che si contraddistinguono per un diverso grado di stabilità sul mercato del lavoro:

– *precari «stabili»*: sono quei lavoratori precari che nel corso del tempo sono riusciti a svolgere lo stesso tipo di professione, in molti casi per lo stesso datore di lavoro, accrescendo il proprio livello di qualifica. Si tratta di lavoratori che, pur in una situazione di instabilità contrattuale, hanno maggiori chance di uscire dalla precarietà. Hanno un profilo professionale solido, continuano a svolgere lavori qualificati, la loro spendibilità sul mercato del lavoro è rafforzata da un bagaglio di competenze distintive;

– *precari «instabili»*: sono i lavoratori precari caratterizzati da un percorso lavorativo altamente frammentato. Hanno svolto lavori differenti, con

<sup>3</sup> Tale tipologia è il risultato di un indice costruito incrociando due variabili di rilevazione. La prima è data dalle risposte fornite alla domanda del questionario che chiedeva: «nella tua esperienza di lavoro precario: 1) hai svolto più o meno lo stesso lavoro/professione con lo stesso datore di lavoro; 2) hai svolto più o meno lo stesso lavoro/professione per differenti datori di lavoro; 3) hai svolto diversi lavori/professioni per differenti datori di lavoro». La seconda è una variabile (derivata) costruita sulla base delle risposte fornite alla domanda: «puoi indicare i tre lavori/professioni che hai svolto più spesso negli ultimi anni?». Tale variabile dicotomica suddivide gli intervistati tra coloro che hanno avuto un percorso professionale coerente (hanno svolto sempre la stessa professione o differenti professioni con lo stesso livello di qualifica) e coloro che hanno seguito un percorso professionale non coerente (hanno svolto differenti professioni anche di media o bassa qualifica).

diversi livelli di qualifica, passando da un datore di lavoro a un altro. Presentano il più alto rischio di rimanere intrappolati nella precarietà poiché nel corso del tempo non sono riusciti a costruirsi un profilo professionale definito e solido;

– *precari «in transizione»*: è il caso dei lavoratori precari con una storia lavorativa non propriamente definita. Hanno svolto diversi lavori, a volte coerenti tra loro a volte meno, sia per lo stesso datore di lavoro sia per datori di lavoro diversi. Sono lavoratori cosiddetti in transizione, ossia alla ricerca di una direzione professionale.

All'interno del nostro campione quasi la metà degli intervistati appartiene alla categoria dei precari «stabili», circa un terzo è costituito dai precari «in transizione», infine quasi il 20 per cento rientra nella categoria dei precari «instabili».

Tab. 2 – Tipologia di precari

<b>N. 248</b>	HA SVOLTO PIÙ O MENO LO STESSO LAVORO/PROFESSIONE CON LO STESSO DATORE DI LAVORO	HA SVOLTO PIÙ O MENO LO STESSO LAVORO/PROFESSIONE PER DIFFERENTI DATORI DI LAVORO	HA SVOLTO DIVERSI LAVORI/PROFESSIONI PER DIFFERENTI DATORI DI LAVORO
PERCORSO PROFESSIONALE COERENTE	PRECARI «STABILI» (48,4%)		PRECARI «IN TRANSIZIONE»
PERCORSO PROFESSIONALE NON COERENTE	PRECARI «IN TRANSIZIONE» (31,8%)		PRECARI «INSTABILI» (19,8%)

#### 4. Le storie di vita precaria<sup>4</sup>

Le 470 storie raccolte tramite il questionario costituiscono un testo di circa 130 mila parole, con un vocabolario (insieme di parole diverse) di oltre 15 mila termini e una media di circa 270 parole a storia. Nella Fig. 1 sono visualizzate le parole che compaiono più spesso nell'insieme delle storie secondo la tecnica del *tag cloud*, che consente di visualizzare le pa-

<sup>4</sup> Viene qui presentata l'analisi testuale relativa alle tre domande del questionario dedicate a costruire la storia di precariato del rispondente, ad approfondire un episodio di precarietà e le proprie prospettive future. Nell'analisi si è scelto di considerare questi tre campi come un unico testo. Da questo punto in poi le parole in corsivo sono quelle effettivamente utilizzate dagli intervistati.



l'occupazione, del posto di lavoro, del ruolo professionale, della formazione sul lavoro, del reddito e della rappresentanza.

Una prima esplorazione dei contenuti del testo può essere condotta analizzando il lessico utilizzato nell'insieme delle storie. Oltre alle parole più frequenti è possibile estrarre alcuni gruppi di parole statisticamente significative<sup>5</sup>, che consentono di individuare i principali nuclei semantici attorno a cui sono costruite le storie: la *precarietà* e la *paura del futuro*, il *lavoro* e il contesto in cui si svolge, il *percorso di studi*, i *problemi economici* e di sussistenza, i *diritti negati*, i «*sogni proibiti*» e i *sentimenti* legati alla condizione di precarietà.

La *precarietà* è descritta sia menzionando le diverse condizioni contrattuali sperimentate (*a progetto, a tempo determinato, a chiamata, borsa di studio, un rimborso spese, assegno di ricerca, co. co. pro., partita Iva*) sia soprattutto rappresentando l'incertezza per il futuro e i timori per la scadenza del contratto. Tra i termini più significativi incontriamo proprio *futuro*, che compare 216 volte nel testo ed è utilizzato in circa un terzo delle storie. Se c'è chi sembra convinto che in futuro qualcosa migliorerà in modo da rendere possibile l'affermazione dei propri sogni di vita (generalmente una *casa*, una *famiglia* e dei *figli*), la maggioranza sottolinea come la vera essenza della condizione di precario sia proprio la negazione del futuro (Amerio, 2009, cap. VI) e l'impossibilità di fare progetti, sia a breve sia soprattutto a più lungo termine, e che questa incertezza costituisca uno degli aspetti più logoranti della precarietà, che costringe le persone ad «arrancare», vivendo alla giornata.

Qualcuno racconta di essersi trasferito *fuori dall'Italia*, stanco dell'assenza di prospettive, e di aver trovato condizioni di lavoro che – seppur sempre temporanee – sembrano migliori o almeno più adeguate alle aspettative.

Nelle storie è largamente diffusa l'aspettativa di trovare un lavoro all'altezza delle competenze acquisite con lo studio, ma le difficoltà incontrate dai più determinano sentimenti di delusione e scoramento. Uno spazio altrettanto importante è occupato dalla descrizione dei problemi di *sussistenza* determinati dalle scarse e instabili retribuzioni (*euro, stipendio, mutuo, affitto, compensi*, ma anche *senza stipendio, 1.000 euro al mese, comprare una*

<sup>5</sup> Si tratta delle parole chiave, sovrarappresentate nel testo in analisi rispetto a un lessico assunto come riferimento e che possono quindi considerarsi come espressione peculiare di un testo, e dei segmenti ripetuti, quelle espressioni composte da due o più parole in sequenza (ad esempio, *scadenza del contratto*) che consentono di rintracciare concetti definiti. Le elaborazioni sono state effettuate con il programma Taltac2 ([www.taltac.it](http://www.taltac.it)) (Bolasco, 1999).

*casa, arrivare a fine mese, tirare avanti, chiedere un mutuo, fare la spesa*). In molte storie sono elencati i conti di casa e il (poco) che resta una volta tolte le *spese vive*, con la preoccupazione frequente di non poter fare fronte a spese impreviste o di non riuscire a pagare il *finanziamento della macchina* o la *rata* del mutuo.

I più giovani segnalano lunghi periodi trascorsi passando da uno *stage* all'altro, lavorando *gratis* in attesa di un contratto che non arriva mai; alcuni raccontano l'umiliazione di non aver potuto accedere a un prestito, o di aver dovuto chiedere ai genitori, magari pensionati, di *garantire* per il prestito o per il mutuo. Soprattutto i collaboratori o i titolari di partita Iva ricordano il problema del ritardo nei pagamenti, che arrivano sempre più dilazionati, costringendoli spesso a *elemosinare* quanto semplicemente dovuto. In molte storie appare evidente il ruolo di «ammortizzatore sociale» costituito dalle famiglie di origine, che supportano i giovani precari con aiuti in denaro, garantendo per l'acquisto di elettrodomestici o contribuendo alla compera di un appartamento (Palidda, 2007).

All'incertezza del futuro e all'insoddisfazione per il reddito si associa la consapevolezza di vivere una situazione lavorativa in cui sono negati i più elementari *diritti*: le *ferie* o almeno le *domeniche*, la *maternità*, la *malattia* e le altre *tutele* in generale (*indennità di disoccupazione, cassa integrazione guadagni, tredicesima, andare in pensione, indennità di fine rapporto*). La consapevolezza è particolarmente diffusa tra quanti si trovano a lavorare in contatto con lavoratori dipendenti regolarmente assunti, di cui osservano, con rassegnazione e a volte una punta di sarcasmo, i diritti acquisiti («dipendenti che non è detto che lavorino più e meglio di me»).

Gli intervistati con un contratto alle dipendenze, pur vivendo al pari degli altri precari l'incertezza sul proprio rinnovo, si mostrano consapevoli di essere dei *precari di lusso*, ricordando bene la sensazione di quasi *stordimento* provata le prime volte che hanno fruito dei diritti di base previsti dal contratto di lavoro. Sono soprattutto i collaboratori o le finte partite Iva a denunciare di dover rispettare tutti i *doveri* dei dipendenti (in termini di *ora-ri, presenza, carico di lavoro*) senza poter godere di alcun diritto, ricevendo talvolta una retribuzione inferiore ai colleghi con contratto da dipendente. C'è chi racconta di essersi recato a lavoro con la *febbre*, di aver dovuto negoziare il *permesso* di assentarsi un'ora per andare dal medico, di dover svolgere *straordinari* spesso non retribuiti, di aver dovuto prendere un giorno di ferie per poter partecipare a uno *sciopero*, o ancora di non aver potuto par-

tecipare al funerale del padre «perché c'è una presentazione al cliente importante e tu hai un contratto a progetto e se te ne vai ti lasciano a casa».

Tra i diritti, un tasto dolente è sicuramente quello della *maternità*: alle poche donne che si ritengono *fortunate* perché i datori di lavoro hanno loro «permesso» di affrontare la gravidanza, si affiancano le numerose testimonianze delle donne che affermano di sentirsi più in pericolo in quanto donna giovane e *potenzialmente* madre, o che raccontano di aver perso il lavoro a causa della maternità. Per molte il desiderio di avere figli è allo stesso tempo la cosa più naturale e più «pericolosa» che si possa provare, e spesso la scelta della maternità è rimandata nella speranza di raggiungere prima l'aspirata realizzazione professionale: «vorrei farmi una famiglia, ma se non ho il contratto non posso, da qui la decisione di rimandare... sperando che i miei ovuli facciano altrettanto».

Oltre a non riuscire a mantenere un figlio, il timore è quello di perdere il lavoro in seguito alla maternità, come è capitato ad alcune colleghe o come qualcuna racconta di aver vissuto sulla propria pelle. Molto toccante la testimonianza di un'intervistata che racconta di essere stata «indotta» ad abortire dai responsabili aziendali: «alcuni anni fa ho dovuto rinunciare a una gravidanza perché nel posto in cui lavoro (è già successo) poi non si viene reintegrate. Ti spiegano che un figlio è inconciliabile con i nostri ritmi lavorativi e ti offrono un po' di denaro». Altrettanto disarmanti le testimonianze delle intervistate che, non avendo rinunciato al desiderio di maternità, sottolineano quanto l'assenza di diritti diventi cronica nel caso in cui si debba tirare su un figlio; la presenza di bambini da accudire rende il confronto con i diritti dei lavoratori «garantiti» impietoso: «essere precaria mi suscita senso di inferiorità nei confronti, ad esempio, dei miei amici, che mi parlano di ferie, permessi, congedi di maternità, ore di allattamento». Non manca naturalmente chi ha deciso di privilegiare le scelte di vita, trovando almeno un po' di serenità. Sempre che si abbia alle spalle una famiglia o un partner, naturalmente.

L'insieme delle privazioni e preoccupazioni descritte nelle testimonianze determina una condizione psicologica negativa, ben tratteggiata dai termini più carichi, da un punto di vista emotivo, che ci restituiscono uno stato d'animo in bilico tra rassegnazione e speranza: *frustrazione, paura, dignitosa, speranza, avvilita, delusioni*; o ancora: *sono stanca, nessuna prospettiva, preoccupazione più grave, futuro migliore, paura del futuro, tanti sacrifici e progetti di vita*. Molti sono consapevoli che il problema del precariato riguarda

un'intera generazione, cui vengono tolti opportunità e spazi di affermazione. La consapevolezza di una condizione più generale non attenua però il senso di fallimento che emerge dalle testimonianze, che spesso assume toni decisamente sconfortanti: «l'impossibilità di progettare anche solo due mesi di futuro ti destabilizza e ti butta addosso un enorme senso di fallimento. Hanno rovinato una generazione, che tira a campare su una zattera sfondata senza vedere mai la sponda e sempre sotto il ricatto di affondare; ci hanno resi servi, docili e impauriti, senza diritti, senza dignità e senza futuro».

Particolarmente interessante, a questo proposito, è l'insieme degli aggettivi a connotazione negativa (o positiva) utilizzati nelle storie. Il rapporto tra aggettivi negativi e aggettivi positivi può essere interpretato come un indice di *criticità*<sup>6</sup>, utile per cogliere il «tono» complessivo di un testo. Nelle storie di vita precaria tale indice è pari al 70,4 per cento, un livello piuttosto elevato se si considera che nell'italiano standard, assunto come modello di riferimento, si arriva appena al 40. Molti confessano di essere *stanchi* di dover cercare ancora lavoro, di dover *ricominciare* tutto da capo, di vivere *soltanto nel quotidiano* senza poter fare progetti. Altri ancora sottolineano come nella fase attuale sia ancora più *difficile* trovare lavoro e sopravvivere all'*ansia* per il futuro. È evidente quanto la condizione di precarietà incida anche sulla condizione psicologica, determinando stati di ansia e una sensazione di *inadeguatezza* e *inutilità* difficile da digerire a *trent'anni*. Si conferma quindi una fotografia che rappresenta come le difficoltà materiali che vivono i precari incidano pesantemente anche sul loro stato d'animo (Sennett, 1998), alimentando un pessimismo e una sfiducia che costituiscono un'allarmante ipoteca sul futuro loro e probabilmente anche del paese.

Lo spaccato emerso con le nostre storie ci sembra rappresentativo di una condizione, la precarietà, che non resta limitata alla sfera produttiva e alle problematiche concrete della vita quotidiana, ma costituisce un peso che contamina tutti gli aspetti dell'esistenza, impedendo di assumere le responsabilità della vita adulta, prolungando – per i più fortunati – una situazione di dipendenza dal contesto familiare e rinviando all'infinito un futuro che rischia di non arrivare mai. L'elevata qualificazione degli autori delle no-

<sup>6</sup> L'indice di criticità si ottiene utilizzando il dizionario di aggettivi positivi e negativi presente nel software Taltac2 (Bolasco, della Ratta-Rinaldi, 2004), che consente sia di descrivere il tipo di aggettivi negativi o positivi utilizzati in un testo sia di valutarne quantitativamente il livello di criticità, attraverso un indice che si ottiene rapportando le occorrenze degli aggettivi negativi a quelle degli aggettivi positivi.

stre testimonianze, inoltre, mette bene in mostra la frustrazione determinata dall'impossibilità di spendere competenze faticosamente acquistate in lunghi anni di formazione.

Il paradosso, come fanno notare alcuni, è che siamo di fronte per la prima volta a una generazione che ha studiato più dei padri e che si trova in una condizione lavorativa molto più instabile e insicura, dal punto di vista dei diritti, del reddito e delle prospettive di vita. Come sottolinea Amerio (2009, p. 75, corsivo nel testo), «la *non stabilità* dell'occupazione può incidere fortemente sulla costruzione della vita [...] e questo aspetto del problema non è così personale come spesso si dice, bensì collettivo, nella misura in cui l'incertezza dei singoli e le modalità di vita cui essa dà luogo si proiettano sull'*incertezza della comunità* e sulla fragilità del tessuto sociale».

Il nostro viaggio dentro le storie di vita precaria ci ha consentito inoltre di riconoscere il linguaggio dei più giovani, ancora non del tutto contaminati dallo scoramento e dal pessimismo dei precari di lunga data, le preoccupazioni delle donne per il tema della maternità, la frustrazione dei più istruiti che non riescono con il lavoro a rispondere alle aspettative maturate nel corso degli studi. Per quelli che sognano un futuro nella ricerca è sospesa spesso (e talvolta scelta) la prospettiva di andare all'estero, vanificando quel poco di investimento che il paese effettua per la formazione dei suoi ricercatori (dottorandi, assegnisti).

Se il gruppo dei collaboratori e delle finte partite Iva descrive le situazioni più gravi dal punto di vista dello sfruttamento e della carenza dei diritti, il gruppo degli insegnanti, che riportano un percorso professionale fatto di ostacoli e sacrifici, si caratterizza per un forte senso di scoramento e pessimismo, particolarmente allarmante se si considera che agli insegnanti è affidato il compito di trasmettere alle nuove generazioni i valori di cittadinanza e gli strumenti utili a conoscere e interpretare il mondo.

Nonostante nei tre tipi di percorsi di precarietà da noi delineati si intreccino esperienze e vissuti, è possibile attribuire a ciascun tipo di precari un canovaccio narrativo prevalente. Sono i precari caratterizzati da una maggiore frammentarietà e instabilità lavorativa, da noi definiti «instabili», quelli che nella loro storia hanno rappresentato soprattutto le *difficoltà materiali* della propria condizione (*reddito, euro, affitto, disoccupazione*) e la conseguente mancanza di *sicurezza* per il futuro per sé e la propria famiglia. I precari «in transizione», invece, dedicano più spesso le loro storie alla *descrizione delle condizioni di lavoro* (*contratto a progetto, call-cen-*

ter, a tempo determinato, supplenze) e all'ansia di dover decidere *anno per anno* (o mese per mese) del proprio futuro, rimandando all'infinito le responsabilità della vita adulta, costretti ad appoggiarsi ancora sul *sostegno* della famiglia di origine. Infine, i precari «stabili», che sono riusciti a costruirsi una professionalità più o meno definita, mettono l'accento sulle proprie aspirazioni di vita, sottolineando soprattutto la *mancaanza di diritti* associata alla propria condizione (con termini come *malattia* o *maternità, contributi, permessi*). La diffusione in questo gruppo di termini come *famiglia* o *vita* mette inoltre in luce le aspirazioni di vita che si vorrebbero poter realizzare oltre il lavoro. In altre parole, è soprattutto chi ha una professione caratterizzata da contenuti di lavoro gratificanti e di qualità a rappresentare l'«asimmetria» tra contenuti del lavoro e carenza delle tutele (Accornero, 2000).

## 5. Le proposte contro la precarietà e il ruolo del sindacato

Oltre a chiedere di raccontare la propria storia di lavoro precario, gli intervistati sono stati invitati anche a formulare proposte alla politica e al sindacato, attraverso due quesiti aperti in cui si chiedeva di indicare «quali strategie politiche si dovrebbero attuare per contrastare la precarietà del lavoro» e «cosa dovrebbe fare il sindacato per tutelare i lavoratori precari». L'insieme delle risposte alla domanda sulle strategie politiche per contrastare la precarietà (460 risposte su 470 intervistati nel complesso) costituisce un corpus vario ed elaborato, che ci ha permesso di effettuare una classificazione delle proposte avanzate, nonostante le piccole dimensioni del testo (poco più 18 mila parole, e un vocabolario di circa 4 mila parole diverse). A partire da una prima analisi lessicale dell'insieme delle risposte è stata costruita una classificazione delle tematiche da affrontare, suddividendole in proposte specifiche e in problemi più generali relativi al contesto politico, economico e culturale derivati dalla condizione di precarietà<sup>7</sup>.

La proposta più diffusa tra gli intervistati (28,7 per cento) riguarda la messa a punto di un sistema di *incentivi* e *disincentivi*, tesi a scoraggiare l'utilizzo di contratti precari da parte di aziende e imprese, e a favorire invece

<sup>7</sup> Per gli aspetti tecnici connessi alla codifica delle domande aperte, vedi della Ratta-Rinaldi (2010).

percorsi di stabilizzazione e continuità lavorativa. Si propongono incentivi di natura fiscale ed economica, ma anche la semplificazione amministrativa e burocratica, il sostegno ai giovani lavoratori e la valorizzazione delle competenze. Se, da un lato, c'è tra i rispondenti una forte sensibilità per i problemi delle aziende, dall'altro si ribadisce la necessità di *controlli* più efficienti sugli abusi e le forme di irregolarità o sfruttamento (14,6 per cento).

Tra le strategie politiche per contrastare la precarietà, gli intervistati attribuiscono grande importanza anche agli *ammortizzatori sociali* (14,6 per cento): l'*indennità di disoccupazione*, la *malattia*, la *maternità*. Ma anche un sostegno per la *casa* e gli *asili nido*. Molti chiedono percorsi di *stabilizzazione* (7 per cento, soprattutto chi lavora nella scuola e nella pubblica amministrazione), attraverso l'obbligo per le imprese di *assumere* dopo un certo periodo di tempo di precariato o attraverso un riconoscimento della centralità del *tempo indeterminato*. Nelle risposte si trovano molti riferimenti al tema della tassazione generale, in relazione al quale si propongono *interventi fiscali* (9,8 per cento) che mirano – oltre che a incentivare il lavoro stabile dipendente – a combattere l'evasione e redistribuire le ricchezze, alleggerendo la pressione fiscale sulle imprese e i lavoratori e aumentandola per i redditi più elevati.

Non mancano, com'è lecito attendersi, richieste nella direzione di una *riforma dei contratti* di lavoro precari (7,4 per cento): le tipologie contrattuali sono troppe e si prestano facilmente ad abusi e irregolarità da parte dei datori di lavoro. Infine, un limitato numero di intervistati (2,6 per cento) avanza l'idea che *lavorare meno, lavorare tutti* – come recita il famoso slogan del movimento operaio degli anni settanta – sia l'unico modo per garantire più occupazione: si propone di favorire il *part-time*, scoraggiare il ricorso agli *straordinari*, ridurre l'*orario* lavorativo.

Passando alle problematiche generali menzionate nelle risposte, un intervistato su quattro pone il tema della *giustizia sociale* (25,2 per cento), intesa come necessità di estendere diritti e tutele a tutti i lavoratori, ma anche come superamento di tutte le forme di sfruttamento e irregolarità. Come emerge anche da altre indagini (Ioppolo et al., 2010), nelle risposte vi è anche un forte richiamo al rispetto della *dignità* del lavoro, dei lavoratori e delle loro condizioni materiali di vita (7,4 per cento): «garantire una vita dignitosa e permettere di rifiutare proposte di lavoro con condizioni indegne». Viene denunciato anche l'abuso di  *tirocini* e *stage* (6,7 per cento) e il ricorso da parte dei datori di lavoro a *falsi contratti* (2,6), ovvero a *finte partite I-*

va o a contratti di *collaborazione* che nascondono un rapporto di subordinazione. Al tempo stesso, si rilancia una prospettiva di uscita dalla precarietà – e più in generale dalla crisi – attraverso investimenti in *sviluppo e crescita economica* (9,8 per cento), formazione e *valorizzazione delle competenze* (11,3), *ricambio generazionale e di genere* (13,7).

L'analisi della domanda sul ruolo del sindacato nei confronti della tutela dei lavoratori precari fornisce ulteriori spunti di riflessione. Nel complesso si può affermare che il clima di sfiducia generale viene esteso dai rispondenti anche al sindacato. Tuttavia, a una lettura più approfondita, le critiche al sindacato appaiono come una chiara richiesta di mettere in campo un maggiore impegno nei confronti dei precari e dei giovani, quindi di un forte riconoscimento del ruolo del sindacato per la tutela del lavoro. Si dà grande rilevanza alle tutele e garanzie da rivendicare e alla necessità di ascoltare, informare e formare i giovani lavoratori precari.

Tra i temi che emergono con forza nell'insieme delle risposte è molto interessante quello della *fiducia* nei confronti del sindacato, che c'è o che – nella maggior parte dei casi – va riconquistata: «tornare alla lotta vera, solo con azioni decise e nette, potrà conquistare la fiducia dei lavoratori precari». Allo stesso tempo è importante approfondire il richiamo a una maggiore attenzione da prestare nei confronti dei *giovani*: «favorire un contatto diretto con i giovani, dandoci maggiori strumenti teorici e concreti, magari attraverso una formazione». A gran voce si chiede al sindacato di impegnarsi per *informare e tutelare* i precari: «deve ripensare le sue forme di azione e intervento per tenere insieme un lavoro sempre più frammentato e trovare nuovi luoghi, anche virtuali, per l'azione sindacale, ma soprattutto informare».

Emerge in maniera forte, quindi, la richiesta di un maggiore impegno delle forze sindacali per la tutela dei precari, soprattutto la necessità di organizzare lavoratori che di fatto non sono mai stati socializzati a percorsi di mutualismo e rappresentanza sindacale. Uno degli aspetti più negativi della precarietà è sicuramente l'individualizzazione del rapporto di lavoro (Fullin, 2004), che determina isolamento, frammentazione e competizione tra i lavoratori, sia tra precari sia tra garantiti e non garantiti. Appare per il sindacato fondamentale, quindi, ricostruire le basi per nuove forme di solidarietà e mutualismo tra i lavoratori, individuando risposte universali nei confronti di un contesto sociale e lavorativo sempre più frammentato.

## Riferimenti bibliografici

- Accornero A. (2000), *Era il secolo del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Amerio P. (2009), *Giovani al lavoro. Significati, prospettive, aspirazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Atkinson J. (1986), *Employment Flexibility in Internal and External Labour Markets*, in Dahrendorf R., Kohler E., Pietet F. (a cura di), *New Forms of Work and Activity*, Dublino, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Atkinson J., Meager N. (1986), *Changing Working Patterns: how Companies Achieve Flexibility to Meet*, Londra, Nedo.
- Bolasco S. (1999), *Analisi multidimensionale dei dati*, Roma, Carocci.
- Bolasco S., della Ratta-Rinaldi F. (2004), *Experiments on Semantic Categorisation of Texts: Analysis of Positive and Negative Dimension*, in Purnelle G., Fairon C., Diester A. (a cura di), *Le poids des mots, Actes des 7<sup>es</sup> Journées internationales d'Analyse Statistique des Données Textuelles*, Ucl, Presses Universitaires de Louvain, pp. 202-210 (anche in [www.jadt.org](http://www.jadt.org)).
- della Ratta-Rinaldi F. (2010), *Se pensa al suo futuro, di cosa ha più paura?*, in Bolasco S., Chiari I., Giuliano L. (a cura di), *Statistical Analysis of Textual Data. Proceedings of 10th International Conference 9-10 June 2010*, pp. 917-928.
- Dore R. (2004), *Il lavoro nel mondo che cambia*, Bologna, Il Mulino.
- Fullin G. (2004), *Vivere l'instabilità del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Ioppolo L. et al. (2010), *Le parole della disoccupazione nelle storie inviate a La Repubblica*, in Bolasco S., Chiari I., Giuliano L. (a cura di), *Statistical Analysis of Textual Data. Proceedings of 10th International Conference 9-10 June 2010*, pp. 525-536.
- Istat (2006), *Indagine conoscitiva sulle cause e le dimensioni del precariato nel mondo del lavoro*, Camera dei Deputati, XI Commissione Lavoro pubblico e privato, audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica Luigi Biggeri.
- Palidda R. (2007), *Più precari, meno figli?*, in Piccone Stella S. (a cura di), *Tra un lavoro e l'altro. Vita di coppia nell'Italia postfordista*, Roma, Carocci.
- Piore M., Sabel C. (1984), *The Second Industrial Divide*, New York, Free Press.
- Sennett R. (1998), *The Corrosion of the Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism* (trad. it. *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli, 1999).
- Standing G. (2012), *Precari. La nuova classe esplosiva*, Bologna, Il Mulino.



*DISCUSSIONE*



## Il Piano del Lavoro ieri e oggi

Guglielmo Epifani\*

La scelta della Cgil di ripartire da un Piano del Lavoro muove da un'esigenza assolutamente attuale del nostro presente e del futuro prossimo, e da un fondamento storico. Il Piano elaborato dalla Cgil di Di Vittorio nel suo congresso di Genova (siamo nel 1949), poi precisato in una conferenza tenuta a Roma l'anno seguente, è rimasto nel tempo come uno dei contributi più originali al superamento della crisi economica del dopoguerra e all'obiettivo di creare lavoro e occupazione. Si trattava di un'impostazione di politica economica di tipo keynesiano, che però partiva dalle originali arretratezze del nostro paese e del nostro Mezzogiorno.

Bonifiche agrarie, nazionalizzazione dell'energia elettrica, costruzione di case e alloggi popolari, erano settori di intervento che, da un lato, rispondevano al soddisfacimento dei bisogni sociali di gran parte del paese, dall'altro, costituivano, attraverso gli investimenti, una leva ravvicinata di messa a disposizione di posti di lavoro e occasioni di attività diffuse. A renderne, poi, ancora più moderna l'impostazione, il Piano veniva completato da una serie di interventi sul terreno della formazione e dell'istruzione, che portavano a ridurre le aree di analfabetismo esistenti e a migliorare per queste strade la qualità professionale dell'offerta di lavoro, particolarmente forte nelle campagne e nelle periferie urbane, che poi negli anni cinquanta avrebbe dato vita agli esodi di massa verso le grandi fabbriche piemontesi e lombarde.

Le ragioni che giustificano *oggi* l'esigenza di un nuovo Piano del Lavoro muovono invece dalla durata e profondità della crisi in corso; risiedono nei numeri crescenti dei senza lavoro e dei tassi di inoccupazione e disoccupazione, soprattutto giovanili, e nella condizione sociale del Mezzogiorno; trovano fondamento nella coscienza che nei prossimi anni, anche nell'ipotesi di un calmieramento degli *spread* dei nostri tassi di interesse, le prospettive del Pil e dell'occupazione resteranno incerte e non positive.

\* Guglielmo Epifani è presidente dell'Associazione Bruno Trentin.

A questo riguardo troppo poco si è riflettuto sui guasti che produce, per sedimentazione progressiva dell'assenza di crescita, la lunghezza di questa crisi. L'Italia entra nel quinto anno di una crisi che ha fatto perdere quasi dieci punti di reddito e di prodotto, oltre che un milione di posti netti di lavoro, riducendo a dismisura le possibilità di ingresso nel mondo del lavoro. Inoltre vede calare i consumi e gli investimenti, sia del settore pubblico sia del settore privato: e non si riesce in realtà, contrariamente a quello che ha detto il presidente Monti, a vedere la luce in fondo al tunnel. La stessa tenuta delle previsioni sull'andamento dei conti pubblici appare oggi problematica, malgrado la dinamica delle entrate fiscali. Più di un osservatore di cose economiche comincia a prevedere il bisogno di un'ennesima manovra di correzione, cui il governo del dopo elezioni dovrà far fronte.

Anche i dati più recenti del mercato del lavoro confermano la pesantezza della situazione. Si amplia il ricorso a forme di precarietà ancora più marcate, accentuando dualismi e riducendo – come nel caso degli appalti – tutele e livelli retributivi. Il perdurare della crisi rende non più sufficienti gli stanziamenti previsti per gli ammortizzatori sociali per l'anno nuovo, entrando in contraddizione con le scelte previste dalla legge Fornero. Il lavoro che manca e che perde valore sociale, diventa sempre di più lo stigma indiscutibile della crisi.

Il Piano del Lavoro vuole essere il segnale di una scossa, il rifiuto dell'attesa senza possibilità di interventi, la richiesta *qui e ora* di accompagnare le scelte di rigore fiscale, che deprimono consumi e investimenti, con una volontà di stimolo dell'economia e dell'occupazione. Naturalmente il contesto di oggi è diverso da quello degli anni cinquanta: allora la lira, oggi l'euro; allora un paese sovrano, oggi dipendente dall'integrazione europea e dai suoi trattati; allora un grande Piano di aiuti americani, oggi un debito che si mangia le poche risorse disponibili; allora una cultura economica trionfante, quella keynesiana, oggi il residuo fortissimo di teorici dell'offerta e del rigore a senso unico.

Eppure il limite stretto di oggi va allargato, temperando e superando una politica dei due tempi che allontana la ripresa e la prospettiva dell'occupazione. Non a caso, la proposta del nuovo Piano affronta insieme il tema delle risorse da trovare per renderle disponibili a un sostegno alla domanda. E per quanto abbiano un fondamento le osservazioni di quanti ci ricordano che non è la possibilità di avere somme da impegnare la chiave automatica per un'inversione del ciclo della produzione, è altrettanto fondato

chiedersi se si possa fare politica industriale, riconversione ecosostenibile, incentivazione alla ricerca e all'innovazione, aumento delle reti infrastrutturali materiali e immateriali, ripartendo dalla scuola, dalla formazione e dall'università, senza risorse pubbliche aggiuntive e senza alcuna possibilità di spesa.

Il problema, allora, non è il *se*, ma il *come*: non se spendere, ma come spendere e come trovare le risorse, utilizzando l'equità fiscale, una vera *spending review*, una diversa capacità di selezionare obiettivi e priorità.

Questa stessa esigenza riguardò anche la discussione sul Piano del Lavoro di Di Vittorio. Mentre da subito fu chiaro a tutti che la proposta esprimeva l'obiettivo di fare uscire la Cgil e la sinistra dalla condizione di isolamento e di difesa, dopo la svolta politica del 1948, segnata anche da atti di repressione sociale quali gli eccidi di Melissa, Torremaggiore e Montesca glioso, proprio alla fine del 1949; e fu evidente il suo carattere di sostegno alla domanda da finanziare, in parte, anche con una politica di sacrifici sindacali, comune alle idee di Saraceno e Vanoni, fu altrettanto chiara l'esistenza del rischio – sollevato da Bruno Trentin e Riccardo Lombardi – che senza una selezione e priorità degli investimenti, questi da soli non avrebbero potuto cambiare e qualificare la struttura dell'offerta, sia sul terreno industriale sia su quello territoriale.

Malgrado questi limiti, che vennero nel tempo superati e che coinvolgevano anche il tema della centralizzazione salariale e contrattuale, il Piano del Lavoro di Di Vittorio fu un grande processo di partecipazione e mobilitazione. Furono coinvolte centinaia di migliaia di persone, lavoratori, tecnici, piccoli imprenditori e artigiani, mezzadri, tanti intellettuali ed economisti, da Federico Caffè a Giorgio Napolitano, mentre ai lavori della conferenza parteciparono Campilli, Fanfani e La Malfa. Questa partecipazione fu uno degli elementi del suo successo: aprì un dibattito che dal fronte sociale coinvolse le università, si sviluppò all'interno e tra i partiti politici, si allargò anche fuori dalle nostre frontiere, divenendo uno dei codici di riferimento per le generazioni successive.

Come è noto, il governo italiano preferì seguire altre strade. De Gasperi liquidò la proposta dicendo che di «piani ce ne sono cento, e quelli che mancano sono i quattrini»; l'Italia si incamminò su un altro modello di sviluppo che, accanto all'industrializzazione di massa, contribuì però a uno sviluppo diseguale che penalizzò fortemente il Mezzogiorno e le aree interne del paese. Solo due indicazioni vennero raccolte: la nazionalizzazione della produ-

zione di energia elettrica e la costruzione di alloggi popolari, con il «Piano casa» di Fanfani.

Riflettendo su questo, c'è da sperare che il nuovo Piano del Lavoro possa avere maggiore fortuna e contribuire, nella crisi, al suo superamento. L'Italia che verrà, e l'Europa che verrà, saranno segnate dalle scelte che saremo oggi capaci di fare e dall'assunzione di quel metodo democratico senza il quale l'Europa, e il suo progetto, perderà anima e significato. La dimensione tecnocratica del tempo presente non è in condizione di unire soluzione dei problemi e consenso democratico. O meglio: lo è, ma solo per alcuni paesi, quelli più forti, e sempre meno per gli altri, ai quali finisce per essere negato un doppio ordine di sovranità, quello della moneta e della politica economica, quello del mandato democratico e della rappresentanza politica.

La responsabilità di questa situazione non risparmia alcun governo né i poteri dell'Unione Europea. La fatica della preparazione del bilancio europeo, il rinvio di tutte le decisioni prese – a partire dall'unione bancaria, l'assenza di una politica estera comune – sono tutti fattori che descrivono quello che siamo, un gigante con i piedi di argilla, incapace di andare avanti o di tornare indietro. Proseguendo così potremo esprimere la comune identità solo per negazione: un non Stato, un non Parlamento, una non vera banca centrale, una non piena democrazia.

Stiamo in questa fase – come dicono in tanti – guadagnando tempo; nella speranza implicita che, passata l'onda più dura della crisi, si possano più agevolmente affrontare i nodi non risolti del processo europeo. Ma anche il tempo oggi non è uguale per tutti, e il germe della divisione e dell'ineguaglianza colpisce paesi, opinioni pubbliche, interessi e condizioni dei cittadini, alimentando rabbia, esasperazione, assenza di fiducia e di speranza, ambiente dove cresce la pianta del populismo e della contrapposizione.

Per quello che si propone, il Nuovo Piano del Lavoro della Cgil è un segno concreto di come si possa e si debba cambiare, senza attendere che l'inerzia dei processi determini il nostro futuro, senza rassegnarsi e considerare i giovani d'oggi la generazione perduta di questo inizio millennio.

## Per un Nuovo Piano del Lavoro. Un commento

Sebastiano Fadda\*

1. Il Nuovo Piano del Lavoro presentato dalla Cgil segna alcune apprezzabili novità, che è bene sottolineare per le loro implicazioni e che è auspicabile vengano sviluppate in successive fasi di elaborazione del Piano. La prima consiste nel fatto che un sindacato vada oltre il campo che gli è stato attribuito (o che si è attribuito), generalmente limitato alla negoziazione di piccolo cabotaggio su aspetti pur importanti per il singolo lavoratore e la singola impresa, tuttavia pur sempre circoscritti alla dimensione microeconomica, per affrontare il tema delle politiche del lavoro nella sua complessità e dentro una visione globale delle relazioni macroeconomiche. Alcuni possono vedere in questo un *trespassing* dei confini entro i quali l'azione del sindacato dovrebbe contenersi: quello della tutela degli interessi dei lavoratori nel posto di lavoro. Oltrepassarli significherebbe sconfinare e invadere la sfera politica. Ma non è vero: si può ben vedere che la tutela dell'occupazione, ad esempio, non può risolversi in un'improbabile e inutile difesa della microstabilità occupazionale riferita al singolo posto di lavoro o alla singola impresa, ma va riferita al volume complessivo di occupazione del sistema.

Per difendere questa sorta di «macrostabilità», nonché per conseguire un'espansione dell'occupazione, il sindacato deve interessarsi delle variabili da cui questa dipende. È quindi proprio per tutelare gli interessi dei lavoratori che è doveroso interessarsi delle politiche economiche destinate a incidere sulle variabili economiche da cui il livello di occupazione dipende. Contribuire a definire queste politiche può assumere la configurazione di ciò che va sotto il nome di dialogo sociale, o concertazione. La quale non costituisce un *vulnus* ai poteri ordinamentali degli organi di governo, piuttosto una modalità di partecipazione alla formazione delle decisioni di politica economica nell'ottica di quella moderna forma di gestione del coordinamento fra gli agen-

\* Sebastiano Fadda è docente di Economia politica nella Facoltà di Economia dell'Università Roma Tre.

ti che chiamiamo *governance interattiva*. La prima novità, dunque, è un sindacato che si fa carico di elaborare una proposta globale, complessiva, articolata delle politiche del lavoro, inquadrata in una visione macroeconomica.

La seconda consiste nel superamento, che in questa proposta si manifesta, dei formalismi giuridici che per tanto tempo hanno fatto sì che in Italia le politiche del lavoro fossero concepite quasi come una branca del «diritto del lavoro», non come una parte costitutiva della politica economica. Non vi è dubbio che la politica economica si materializzi nelle istituzioni economiche: «nel mondo reale, per influenzare la politica economica noi lavoriamo attraverso le istituzioni. Le scelte di politica economica sono scelte di istituzioni» (Coase, 1984). Non è neanche dubbio che la loro formazione avvenga quasi sempre attraverso strumenti giuridici formali, anche se esistono istituzioni economiche informali non regolate da norme giuridiche (Fadda, 2012). Ma appunto gli strumenti giuridici e il disegno delle istituzioni economiche che essi configurano devono essere funzionali a generare comportamenti degli agenti coerenti con gli obiettivi che la collettività si propone di conseguire.

L'intelligence dei processi economici deve quindi precedere il disegno istituzionale. E ne deve costituire il fondamento. Tutto questo non può essere considerato «economicismo», ossia subordinazione di tutto alle «variabili economiche»; o meglio, questo assume un significato diverso una volta chiarite quali siano le variabili economiche rilevanti: esse non sono costituite soltanto dal prodotto interno lordo o dalla stabilità monetaria, ma riguardano anche, ad esempio, la piena occupazione, l'equa distribuzione del reddito, la sostenibilità ambientale, la qualità della vita.

La terza apprezzabile novità è che la concezione dell'equilibrio nel mercato del lavoro viene sottratta alla fiabesca visione secondo cui le neoclassiche funzioni di domanda di lavoro di breve periodo della singola impresa concorrenziale valgono tali e quali a livello aggregato per l'intero sistema economico. L'opinione pubblica (e anche una parte degli studiosi) è purtroppo vittima (o rispettivamente artefice) dell'illusione che la disoccupazione (tranne quella frizionale e strutturale) sia sempre dovuta all'eccedenza del salario rispetto al livello di equilibrio di piena occupazione. Eccedenza a sua volta imputabile all'interferenza dei sindacati rispetto al «libero gioco delle forze di mercato», o allo stesso operare delle forze di mercato, secondo le diverse versioni della nuova economia keynesiana (salari di efficienza, contratti impliciti, modelli «insiders-outsiders»).

Questa visione porterebbe alla conclusione che la singola impresa, riducendo i salari, sia in grado di ridurre i prezzi e, attraverso il conseguente aumento della quota di mercato, sia a propria volta in grado di assorbire maggiore forza lavoro, aumentando l'occupazione. Ma tale visione esclusivamente microeconomica ignora gli effetti aggregati: se tutte le imprese si comportano in questo modo, non aumenta, o addirittura si riduce, la domanda aggregata di beni e servizi, e il sistema delle imprese, considerato nel suo insieme, non può assorbire una maggiore quantità di forza lavoro (i cosiddetti «effetti» Keynes e Pigou non sono in grado di evitare questo risultato). Già Kalecki, prima di Keynes, aveva analiticamente messo in luce tali aspetti. Spesso tuttavia si è invece accolta questa visione «parziale» del funzionamento dell'economia, confidando che la contrazione della domanda interna conseguente alla moderazione salariale potesse essere compensata indefinitamente con un aumento della domanda estera. L'evidenza empirica smentisce però questa possibilità.

L'abbandono di questa visione porta gli autori del Piano a dare grande enfasi agli aspetti macroeconomici, ma non appare completamente superato il rischio di ritenere che sia sufficiente reflazionare la domanda perché sia superata la crisi occupazionale. La debolezza della domanda aggregata in Italia è certamente una causa dei bassi tassi di crescita del prodotto interno lordo e dell'occupazione; ma la via d'uscita per espandere l'occupazione non può consistere nell'affidarsi esclusivamente a politiche macroeconomiche di espansione della domanda aggregata. Essendo l'Italia inserita nel mercato globale, esistono problemi di produttività e competitività ed esistono problemi di costi di aggiustamento che possono ridurre o addirittura annullare l'assorbimento di forza lavoro, deviando all'estero gli effetti espansivi dell'incremento di domanda; da qui la necessità di elaborare appropriate politiche dell'offerta e appropriate politiche del lavoro. Per concludere, diciamo che la piattaforma metodologica su cui si basa il Piano parte da una descrizione sostanzialmente corretta dello scenario economico internazionale e nazionale, e assume un positivo approccio analitico-operativo.

2. Entrando nel merito dei contenuti del Piano, la prima osservazione che si può fare è che l'ossatura degli interventi proposti consiste in una massiccia espansione della spesa pubblica, finalizzata a creare direttamente nuovi «posti» di lavoro. Questo è sicuramente vero per quanto riguarda il capitolo dedicato al «piano straordinario di creazione diretta di lavoro» e per quanto riguar-

da il piano dell'economia sociale per un nuovo welfare, ma a ben vedere anche quanto raggruppato sotto il capitolo dedicato a «un progetto Italia per lo sviluppo e l'innovazione» (i cosiddetti «progetti prioritari») possiede questa caratteristica.

Una seconda considerazione da fare è che tali interventi sono pensati, necessariamente, nei settori non esposti alla concorrenza internazionale (non coinvolgono, cioè, i *tradables*): si tratta di servizi (il welfare, la sanità, la manutenzione di beni culturali) o in larga misura di opere infrastrutturali necessarie, specialmente per il Mezzogiorno, a migliorare le condizioni di vita e anche, auspicabilmente, il contesto economico e sociale connesso all'attività delle imprese.

Da queste due caratteristiche derivano due conseguenze positive: un effetto diretto di crescita dei livelli occupazionali e un effetto indiretto di espansione della domanda aggregata, argomento fondamentale di una funzione di investimento correttamente formulata. Tuttavia da esse derivano anche due conseguenze problematiche: la prima è quella dell'incertezza sul carattere permanente dell'occupazione così creata (non mi riferisco soltanto ai passati problemi di stabilizzazione dei lavoratori «socialmente utili», ma al problema della permanenza occupazionale dei lavoratori in eventuali diverse unità o attività produttive). La seconda è connessa agli effetti sulla bilancia commerciale in caso di rigidità dell'offerta. In conclusione, questi elementi del Piano sono necessari per sbloccare una situazione di stallo, ma non sono sufficienti per una crescita stabile dell'occupazione. A questo fine essi devono essere accompagnati da altre batterie di strumenti operanti sul lato dell'offerta, sulla struttura produttiva; in altre parole, devono essere armonizzati con un'articolata politica industriale e con un'appropriata politica del lavoro. Su quest'ultima torneremo più avanti.

In termini generali, si può osservare come le direzioni di intervento delineate nel Piano richiedano comunque di essere sviluppate con ulteriori specificazioni e approfondimenti perché possano assumere un carattere di «operazionabilità». Un primo passo necessario in questo senso consiste nel compiere scelte di priorità; il pregevole senso di complessità posto a base dell'approccio del Piano non deve sconfinare in una dispersiva elencazione di «cose da fare» o di «cose che occorrono». Anche i cosiddetti «progetti prioritari» si snociolano in un lungo elenco di progetti che si conclude con un ecc.; ma è chiaro che man mano che l'elenco si allunga il principio di priorità si estingue. Posto che non sia possibile, in sede di disegno generale del Piano, spe-

cificare le priorità, volendosi soltanto fornire indicazioni esemplificative, è per lo meno necessario stabilire chi, in quali sedi e con quali processi debba compiere tali scelte. Un abbozzo in questo senso esiste laddove viene richiamato il ruolo congiunto del livello nazionale, di quello regionale e degli enti locali; tuttavia la struttura di governance, i relativi ruoli e competenze, sia nel processo decisionale sia in quello gestionale e attuativo, devono essere più precisamente definiti perché il Piano scenda con i piedi per terra.

Un secondo passo da compiere è quello di associare alle misure proposte una valutazione quantitativa degli effetti di breve e di medio termine sull'occupazione, o per lo meno una credibile descrizione degli obiettivi quantitativi proposti. Ciò è necessario, trattandosi di un Piano del Lavoro, non solo per poter scegliere quali interventi e quali progetti realizzare, ma anche per poter valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi e quindi poter apportare le eventuali correzioni o modificazioni. Ancora, sarebbe necessaria una migliore definizione delle dimensioni temporali e della localizzazione territoriale degli interventi. Questi aspetti vanno sviluppati se si tratta di un «piano»; se invece si tratta di concepire solamente delle linee di indirizzo, allora va bene così.

3. L'aspetto che però ha maggiore bisogno di approfondimento è quello del legame tra il sistema regolativo, ossia le istituzioni del mercato del lavoro, e le dinamiche di performance del sistema economico in generale e delle variabili occupazionali (non solo quantitative) in particolare. A questo proposito, proprio perché ci troviamo in una economia aperta, non si può evitare di prendere in considerazione l'esistenza di due grossi fenomeni che si riflettono sul mercato del lavoro, la cui consapevolezza non sembra molto presente nel Piano.

Il primo consiste nell'inesorabile, per quanto detestata, possibilità di «de-localizzazione». Problema complesso, che può essere riassunto in questi termini: le imprese cercano, per quanto possibile, di localizzare le diverse attività laddove incontrano le condizioni più favorevoli, e le economie locali tendono a contendersi tali localizzazioni spesso gareggiando nell'offrire le condizioni più favorevoli, ivi incluse quelle che riguardano le regole del mercato del lavoro. Generalmente le funzioni strategiche superiori (finanziarie, ricerca e progettazione, commercializzazione e pianificazione strategica) rimangono centralizzate nelle economie più avanzate, mentre la funzione strettamente produttiva viene dislocata di volta in volta dove appare più vantaggioso.

Le decisioni relative a quest'ultima vengono influenzate da diversi fattori, tra cui i costi di trasferimento, il costo del lavoro per unità di prodotto, la quota del costo del lavoro sui costi totali (la quale dipende in larga misura dalle tecnologie), i costi unitari degli altri fattori utilizzati nella produzione (materie prime, energia, semilavorati, servizi, logistica). In sintesi, il differenziale tra i livelli salariali, che può essere causa economica di delocalizzazione, può approssimativamente determinarsi così:

---

$$(WA - WB) > (PYA/LA - PYB/LB) + (TNLCA/YA - TNLB/YB) + \text{TRANSFER COSTS}$$

---

DOVE: A = PAESE A; B = PAESE B; W = SAGGIO DI SALARIO; P = PREZZO; Y = PRODOTTO;  
TNLC = TOTAL NON LABOUR COSTS.

---

La convenienza a delocalizzare dipende da un insieme di fattori che vanno valutati tutti congiuntamente, e molti sono gli elementi che influenzano sia le variabili sopra menzionate sia altre che, pur non incluse tra queste, rivestono grande rilievo, ad esempio i costi di transazione, la qualità delle istituzioni (burocrazia, livello di corruzione, diritti di proprietà, funzionamento della giustizia, relazioni industriali), il livello del capitale umano, la coesione sociale. Poiché, tranne nel caso in cui quella condizione oggettiva descritta sopra determini un'assoluta impossibilità di reggere la concorrenza, l'impresa ha ampia discrezionalità circa la decisione di delocalizzare o di chiudere, un grande ruolo è giocato dalle condizioni oggetto di negoziazione con le organizzazioni dei lavoratori e con le autorità di politica economica, in particolare di politica industriale.

Dal punto di vista microeconomico, ovviamente, per la singola impresa sarebbe sempre preferibile un livello di salario più basso e un livello dello sforzo dei lavoratori più alto, ma l'area della fattibilità economica può essere ampliata da un sistema di relazioni industriali di ampio respiro, che leghi in termini cooperativi gli impegni reciproci di governo, imprenditori e lavoratori. Su questo incidono anche fattori quali il sistema di valori condiviso dalla società e il relativo potere contrattuale delle parti, influenzato a sua volta dal livello di disoccupazione, dal grado di compattezza sindacale e dal grado di monopolio (o di monopsonio nel mercato del lavoro) di cui gode l'impresa. Sotto questo profilo, peraltro, essendo i mercati globalizzati, entra in gioco anche il potere contrattuale delle organizzazioni dei lavoratori degli altri paesi. È chiaro che di fronte alle imprese multinazionali ci si aspetterebbe an-

che un'organizzazione sindacale multinazionale, un sistema di relazioni industriali concepito su scala transnazionale, altrimenti i lavoratori potrebbero scavalcarsi al ribasso per contendersi la localizzazione delle imprese, dando luogo a varie forme di *social dumping*.

Il secondo fenomeno è dato dalla trasformazione del costo del lavoro, da costo (quasi) fisso a costo variabile. Chiaramente, il problema del costo del lavoro origina dal sostanziale conflitto distributivo tra lavoratori e datori di lavoro, derivante dalle rispettive funzioni-obiettivo. La funzione di utilità del lavoratore è configurabile come una funzione separabile additiva nella retribuzione percepita e nel livello di impegno profuso nel lavoro [ $U = u(w) - c(e)$ ]. Qui l'utilità marginale della retribuzione è decrescente, mentre la disutilità marginale dell'impegno profuso è crescente. Tale funzione si può considerare praticamente opposta a quella del profitto [ $\Pi = (\pi(y) - \pi(w))$ ]. Il lavoratore, in quanto agente razionale, massimizza la sua utilità minimizzando il suo impegno nel lavoro e massimizzando il livello del salario, ma in tal modo il suo comportamento confligge con il raggiungimento degli obiettivi del datore di lavoro. Per un certo tempo questo contrasto è stato governato con la possibilità di compensare la crescita di  $w$  con l'incremento dei prezzi, salvando poi la competitività internazionale con le manovre sui cambi. Ma da quando non esiste più la possibilità di ricorrere alle svalutazioni competitive, tutte le tensioni si sono scaricate interamente su  $w$ .

La riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto è avvenuta in primo luogo attraverso un progressivo processo di trasformazione del costo del lavoro, da costo fisso (o quasi-fisso) a costo variabile, con lo strumento della cassa integrazione, le varie forme di decentramento e di esternalizzazione, la crescita del *buy* rispetto al *make*, il ruolo dei terzisti, la diffusione degli appalti e dei subappalti, la diffusione delle piccole imprese, il lavoro a domicilio e lo stesso fenomeno dei distretti industriali, per finire con la riduzione dei costi di aggiustamento attraverso la «flessibilità» del lavoro. Ma in Italia, nei tempi più recenti, la riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto è stata perseguita (invano, se si fa il confronto con gli altri paesi) col ricorso alla via più tradizionale: la riduzione del costo del lavoro per unità di lavoro, dimenticando che il fattore chiave di diminuzione del costo del lavoro per unità di prodotto è l'incremento della produttività. L'introduzione del fattore «produttività», peraltro, non sempre è accompagnata dalla percezione della complessità del rapporto tra salari e produttività e spesso ha privilegiato, da un lato, l'idea dello «sforzo dei lavoratori» come unico o principale determi-

nante della dinamica della produttività, dall'altro, l'aspetto distributivo dei guadagni di produttività, lasciando largamente trascurati sia tutto ciò che è innovazione, ricerca e ristrutturazione, sia il pericolo che la «compensazione» salariale dei differenziali di produttività distolga le imprese dall'impegno innovativo (Fadda, 2009; Ciccarone, 2012).

4. Per risolvere i problemi generati da questi due fenomeni bisogna affrontare il nodo degli assetti istituzionali del mercato del lavoro, perché da essi dipende la capacità di sostenere nel tempo il rilancio dell'occupazione previsto da questo piano straordinario per il lavoro. Senza l'inclusione di questi aspetti rischia di essere annullato ogni effetto permanente sul mercato del lavoro, sulla produttività e sulle relazioni industriali. Ed è sotto questo profilo che mi sembra di riscontrare una debolezza fondamentale nel presente Piano. Tali nodi, d'altronde, non possono essere affrontati e risolti se non mediante un'approfondita considerazione delle interconnessioni tra istituzioni regolative del mercato del lavoro e performance economica (Baker et al., 2005).

Per analizzare appropriatamente queste interconnessioni mi sembra di poter suggerire una sorta di tavola matriciale che abbia per colonne gli obiettivi strategici da perseguire per un miglioramento quantitativo e qualitativo del mercato del lavoro, e per righe gli elementi caratterizzanti la struttura istituzionale del mercato del lavoro (Fadda, 2013). Nelle corrispondenti celle dovrebbero essere indicate quelle caratteristiche istituzionali che meglio garantiscono il raggiungimento di quegli obiettivi. Richiamando l'affermazione di Michelangelo che il compimento di una scultura è «arte di levare», si può dire che da tale matrice si può ricavare l'indicazione di tutto ciò che nella struttura istituzionale è da «levare» o da modificare per conformare l'assetto regolativo del mercato a quanto richiesto per il raggiungimento di questi obiettivi.

In tale matrice bisognerebbe indicare cinque obiettivi delle politiche del lavoro da realizzare per garantire sostenibilità nel tempo agli effetti occupazionali espansivi generati dalle politiche suggerite nel Piano. Essi sono: una migliore distribuzione del reddito per sostenere la domanda aggregata; una riduzione dei costi di aggiustamento per governare le fluttuazioni della domanda e i processi di ristrutturazione; un miglioramento delle competenze e una crescita del capitale umano per sostenere le dinamiche dell'innovazione e della produttività; un aumento del tasso di attività e della qualità del lavoro per migliorare la qualità della vita e la coesione sociale; lo sviluppo del dia-

logo sociale e della partecipazione dei lavoratori per favorire un comportamento cooperativo tra imprenditori, lavoratori e governo.

Gli elementi della struttura istituzionale del mercato del lavoro, ciascuno dei quali costituisce una riga da far incrociare con le colonne degli obiettivi, possono essere individuati come segue: flessibilità funzionale; flessibilità oraria; flessibilità numerica; *labour standards*; durata degli ammortizzatori sociali; copertura e condizionalità degli ammortizzatori sociali; tasso di sostituzione del reddito da lavoro; rappresentanza sindacale; copertura dei contratti collettivi; coordinamento della negoziazione salariale e politica dei redditi; salario minimo; servizi per l'incontro domanda-offerta di lavoro; servizi di orientamento; formazione; incentivi all'assunzione; cuneo fiscale; sostegno allo *start-up*.

La costruzione del contenuto delle celle che vengono a determinarsi in tale matrice non è compito facile e potrebbe rivelarsi molto laboriosa; essa richiede un incrocio di solidi strumenti analitici con una buona base di evidenza empirica. Tuttavia, è necessario che il Piano venga integrato con questa operazione se si vuole che gli effetti propulsivi ottenuti agendo sulle variabili macroeconomiche siano diffusi, resi permanenti e possibilmente amplificati, attraverso comportamenti coerenti da parte di tutti gli agenti economici. Il Piano abbraccia con una visione integrata l'insieme delle relazioni economiche, prevedendo l'utilizzazione della leva (e della spesa) pubblica per incidere direttamente su di esse; sarebbe un peccato se i suoi effetti venissero poi sterilizzati da comportamenti distorti degli agenti, imputabili a incoerenti disposizioni regolative che formano la struttura delle istituzioni economiche. Ciò richiede di operare con variabili di natura microeconomica, che riguardano le singole unità del sistema economico; come è vero che le grandezze macroeconomiche non sono la semplice somma dei comportamenti individuali singolarmente considerati, è altrettanto vero che la gestione diretta delle variabili macroeconomiche attraverso le politiche pubbliche è destinata a disperdersi nel nulla se non si innesta in una rete di comportamenti «coerenti» da parte dei singoli agenti. Nel nostro caso tale rete riflette le istituzioni del mercato del lavoro, cui pertanto nell'approfondimento del Piano è necessario dedicare la massima attenzione.

## Riferimenti bibliografici

- Baker D., Glyn A., Howell D., Schmitt J. (2005), *Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-country Evidence*, in Howell D.R. (a cura di), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford, Oxford University Press.
- Ciccarone G. (2012), *Un patto per la produttività programmata, subito*, in *www.nelmerito.it*, ottobre.
- Coase R. (1984), *The New Institutional Economics*, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1.
- Fadda S. (2013), *Labour Market Institutions and the Recent Crisis*, in Fadda S., Tridico P. (a cura di), *Financial Crisis, Labour Market and Institutions*, New York, Routledge (in corso di pubblicazione).
- Fadda S. (2012), *Formal and Informal Institutions: towards a Better Understanding of a Complex Relationship*, Astril working paper (in *www.astril.org*).
- Fadda S. (2009), *La riforma della contrattazione: un rischio e una proposta circa il secondo livello*, in *www.nelmerito.it*, giugno.

## Uno «schema del lavoro»: un utile riferimento

*Carlo Dell'Aringa\**

### 1. Introduzione

Un Piano del Lavoro potrebbe essere utilmente accompagnato da un'analisi quantitativa del mercato del lavoro. Sarebbe anche utile prefigurare un orizzonte di tempo, entro il quale esaminare gli effetti degli interventi che vengono indicati. Il Piano della Cgil tocca alcuni aspetti importanti dell'evoluzione del sistema economico italiano, proponendo interventi che, da un lato, hanno l'ambizione di portare l'economia su un cammino più deciso di crescita, dall'altro, di provocare ricadute occupazionali favorevoli. Gli effetti favorevoli non vengono quantificati, né si fa riferimento all'impatto che nel futuro le misure suggerite possono avere sia sull'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro sia sulle possibili correzioni dei livelli, tuttora altamente insoddisfacenti, di occupazione e disoccupazione.

Non era evidentemente questa l'intenzione del Piano, e di questa scelta si comprendono anche i motivi. Lo studio dell'impatto degli interventi di politica economica, infatti, implica fare previsioni neutrali da cui partire. E qualsiasi esercizio previsionale rischia di essere una pura estrapolazione di tendenze passate, con poche informazioni aggiuntive rispetto alle conoscenze che già si possiedono. Partire da previsioni più ambiziose richiederebbe la formulazione di assunzioni forti che potrebbero essere facilmente smentite dalla realtà, rischiando così di togliere autorevolezza alle stesse misure suggerite. La bontà degli interventi va giudicata indipendentemente dal fatto di essere accompagnata da previsioni corrette o meno sul futuro che ci aspetta.

È opinione di chi scrive che anche una semplice estrapolazione delle tendenze in corso (o qualcosa di analogo) è in grado di mettere in luce fenome-

\* Carlo Dell'Aringa è docente di Economia politica nell'Università Cattolica di Milano e presidente di Ref Ricerche di Milano.

meni importanti, la cui rilevanza prescinde dalla precisione dell'esercizio. I prossimi cambiamenti del mercato del lavoro sono di dimensioni talmente rilevanti che non possono essere facilmente messi in discussione, per quanto l'esercizio di estrapolazione possa essere ritenuto poco preciso e persino poco corretto.

Questa convinzione deriva dall'analisi dell'evoluzione delle forze di lavoro contenuta nell'ultimo *Rapporto sul mercato del lavoro* del Cnel (2012a). Questo è stato un primo tentativo di costruire alcuni pezzi di uno «schema» in cui si mostra cosa succederà, nel giro di sei-sette anni, nel mercato del lavoro, se non si mettono in atto interventi correttivi. Il «focus» è centrato sulle forze di lavoro, cioè sul lato dell'offerta del mercato. Dall'esercizio, che si vuole sinteticamente riproporre in questa sede, emerge un quadro molto preoccupante riguardo sia gli aspetti puramente quantitativi sia quelli di carattere qualitativo dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Lo scenario tracciato non ha nulla di definitivo e preciso, ma è un primo tentativo per costruire un utile «schema» di riferimento. È utile, si ripete, che un Piano del Lavoro si confronti con le tendenze in atto e con quelle dei prossimi anni. O per lo meno con le caratteristiche di fondo di queste tendenze, soprattutto quando presentano forti novità.

Quest'esercizio di estrapolazione dell'andamento delle forze di lavoro nel nostro paese si basa sia sulle tendenze puramente demografiche sia sull'evoluzione dei comportamenti, nei confronti della partecipazione al mercato del lavoro, delle principali categorie della popolazione in età lavorativa. Dopo aver presentato i caratteri essenziali di questo esercizio, la presente nota metterà brevemente a fuoco alcuni dei contenuti del Piano della Cgil, analizzandoli alla luce della possibile soluzione dei problemi che ci aspettano.

## 2. Lo scenario a medio termine

La recente inversione di tendenza nella dinamica delle forze di lavoro – che sono cresciute nell'ultimo anno di quasi 700 mila unità – apre un nuovo tema di discussione. L'aumento dell'offerta di lavoro di per sé dovrebbe essere un segnale positivo, coerente con la possibilità di un'accelerazione del tasso di crescita dell'economia. Nulla però garantisce che la maggiore offerta sia effettivamente collocabile in tempi brevi nel processo di produzione, se i meccanismi di assorbimento (di natura macroeconomica e microe-

conomica) non funzionano a sufficienza. Tale configurazione costituisce una sfida per la politica economica: se nei prossimi anni, come è possibile, si osserverà una tendenza al rientro degli inattivi (scoraggiati o meno) nel mercato del lavoro, occorrerà che tale offerta si traduca in un aumento del nostro potenziale di crescita. Nel caso opposto, l'incremento delle forze di lavoro non produrrà altro che un aumento del numero dei disoccupati. Esattamente come è successo in questo ultimo anno, quando il peso della disoccupazione è andato a gravare soprattutto sui giovani. Infatti, con un livello generale di occupazione in sostanziale ristagno e un aumento dell'occupazione di quasi 400 mila unità nella fascia dei lavoratori con più di 55 anni di età, il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato di oltre cinque punti percentuali.

Il tema del contributo dell'offerta di lavoro alla crescita dell'economia italiana in un'ottica di medio termine rappresenta uno degli elementi più importanti della presente analisi. Vi sono alcune determinanti dell'offerta che spingono decisamente al ribasso, mentre altre puntano decisamente in direzione opposta.

Veniamo ora a descrivere i risultati dell'esercizio di proiezione delle forze di lavoro al 2020. In questa sede se ne riassumono i punti essenziali: maggiori dettagli vanno trovati nella pubblicazione del Cnel (2012a). Il primo *driver* è di tipo demografico. È difatti noto che l'economia italiana è caratterizzata da un tendenziale invecchiamento della popolazione in età lavorativa, che mostrerà nei prossimi anni una crescita molto debole. Per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, una parte importante dell'esercizio è consistita nel prevedere gli effetti delle riforme delle pensioni attuate in questi anni, in particolare gli effetti dell'ultima della serie, quella del Governo Monti. A questo scopo si è fatto riferimento alle distinte classi di età fra 57 e 66 anni (Tab. 1).

L'ipotesi sull'andamento demografico della popolazione che viene qui utilizzata è quella dello «scenario base», tratto dalle previsioni demografiche dell'Istat (2011). Tale tendenza incorpora anche alcune valutazioni sull'andamento dei flussi migratori netti. Si è considerato lo scenario «centrale» (cioè la previsione intermedia) dell'Istat, da cui risulta che nel 2020 ci saranno in Italia 62 milioni 500 mila persone, con un incremento di poco inferiore ai due milioni rispetto al dato del 2011. La popolazione dell'aggregato di riferimento, ovvero di età compresa fra 15 e 66 anni, presenterà una variazione decisamente inferiore, pari a sole 375 mila unità aggiuntive.

Si tratta di una tendenza che riflette l'invecchiamento della popolazione e il forte aumento del tasso di dipendenza. Le cose andrebbero anche molto peggio se non fosse per i massicci afflussi migratori attesi nel periodo. La popolazione italiana di età compresa fra 15 e 66 anni, infatti, si riduce di quasi un milione e mezzo di persone, mentre gli stranieri aumentano – sempre secondo l'Istat – di un milione 800 mila, con un livello nel 2020 pari a quasi cinque milioni e mezzo di immigrati rispetto ai tre milioni 600 mila del 2011. L'incidenza degli stranieri sulla popolazione in età lavorativa passerebbe dall'8,8 al 13,2 per cento.

Una volta definito l'andamento tendenziale della popolazione di età compresa fra 15 e 66 anni, l'esercizio è consistito in un'analisi dell'evoluzione della partecipazione di tali lavoratori al mercato del lavoro. Considerando che l'economia italiana è caratterizzata da tassi di partecipazione molto bassi, non è azzardato assumere che in futuro si verifichi un aumento. Inoltre, se negli ultimi quattro anni si è osservato un andamento molto debole delle forze di lavoro, a seguito dell'abbandono del mercato da parte di molti lavoratori, che sono diventati «inattivi», le tendenze più recenti segnalano come questo comportamento stia cambiando, facendo posto a un tendenziale rientro di molti inattivi (scoraggiati o meno) nelle forze di lavoro. Il ritorno degli inattivi si sovrapporrebbe alla tendenza crescente (prima della crisi) della partecipazione al mercato del lavoro, dovuta ai mutamenti sociali in atto, come la crescente partecipazione femminile e il posticipo dell'uscita dal mercato di coorti progressivamente più scolarizzate.

Si perviene così a una previsione sulle forze di lavoro, costruita a partire da un andamento crescente della partecipazione, che rappresenta lo scenario di base. Questo scenario incorpora anche un incremento inerziale della partecipazione per i lavoratori più anziani. Partendo dalle ipotesi alla base dell'esercizio, dunque, nel corso del decennio 2010-2020 si verificherebbe un aumento della partecipazione al mercato del lavoro di poco più di quattro punti percentuali, che corrisponde di fatto al ritorno all'aumento della partecipazione lungo una tendenza avviata nel corso degli anni duemila, poi bruscamente interrotta fra il 2008 e il 2010. Nonostante tale aumento (che in buona misura dipende dalle riforme delle pensioni che hanno preceduto quella del Governo Monti), il tasso di partecipazione alle forze di lavoro resterebbe comunque in Italia su un livello decisamente inferiore a quello di tutti i maggiori paesi europei.

La dinamica delle forze di lavoro si manterrebbe così nei prossimi anni su un ritmo medio di incremento dello 0,7 per cento all'anno, proseguendo di fatto lungo la tendenza di medio termine, una volta riassorbito il *gap* di carattere ciclico formatosi nel periodo 2008-2010. A tale andamento occorre però sovrapporre l'effetto della discontinuità imposta dall'ultima riforma delle pensioni che, aumentando l'età pensionabile, determina evidentemente un aumento dell'offerta di lavoro da parte delle persone interessate dalla riforma.

I calcoli sono stati effettuati tenendo conto dell'allungamento dell'età pensionabile e di come questo aumento sposti in avanti, per le coorti di lavoratori più anziani, il momento del ritiro dal mercato del lavoro. I calcoli sono coerenti con i risparmi della riforma così come sono stati elaborati nella relazione tecnica presentata in Parlamento. Si quantifica in questo modo un aumento dell'offerta di lavoro, rispetto alle ipotesi dello scenario pre-riforma, pari a 800 mila unità, il che implica un incremento aggiuntivo della partecipazione complessiva di circa due punti percentuali. In base a tale ipotesi, la crescita complessiva delle forze di lavoro si porta verso l'1 per cento all'anno (Tab. 1).

Dalle ipotesi qui descritte si osserva come nel 2020 l'offerta di lavoro italiana potrebbe non solo essere più ampia di quella attuale, ma anche molto diversa, con una maggiore incidenza di immigrati e lavoratori anziani. Si deve segnalare come lo scenario proposto incorpori l'ipotesi che l'impatto della riforma delle pensioni incrementi i tassi di attività senza determinare l'abbandono del mercato del lavoro da parte dei più giovani, o da parte di alcuni dei lavoratori anziani che potrebbero eventualmente ritrovarsi senza lavoro e senza pensione.

Un aspetto importante è dunque rappresentato dall'effettivo assorbimento di queste maggiori forze di lavoro. Per evitare che la maggiore offerta di lavoro si traduca in maggiore disoccupazione, occorre che a essa corrisponda una pari crescita della domanda. A ciò si deve poi aggiungere che nel prossimo decennio occorrerà riassorbire anche l'aumento dei disoccupati formatosi nel corso della crisi; è un motivo in più per ritenere, quindi, che l'aumento delle forze di lavoro non necessariamente si tradurrà integralmente in un aumento dell'occupazione. Difatti, se si considera che le forze di lavoro aumenteranno nel periodo di circa due milioni 400 mila unità rispetto al 2011, è scontato che occorrerà creare all'incirca altrettanti posti di lavoro se si desidera che alla fine del decennio il

tasso di disoccupazione risulti pari al livello dell'anno di partenza dell'esercizio, ossia il 2011.

### 3. Un difficile equilibrio

È stato costruito uno scenario che incorpora l'ipotesi di completo «assorbimento» dell'offerta di lavoro aggiuntiva, rispetto a quella del 2011 (Tab. 1). Esso consiste in una crescita dell'occupazione (come numero di occupati) a un tasso medio dell'1 per cento annuo. Se si ipotizza che la tendenza alla riduzione delle ore lavorate per occupato possa protrarsi negli anni a venire, ne consegue che la domanda di lavoro in termini di «unità di lavoro a tempo pieno» dovrebbe aumentare a tassi comunque superiori al mezzo punto percentuale nell'intero decennio. Si tratta in entrambi i casi di tassi che implicano un'accelerazione della domanda di lavoro nella seconda metà del decennio, considerando la partenza sfavorevole del 2011-2012 e, presumibilmente, anche del 2013.

Una dinamica della domanda di lavoro di questo tipo non è impossibile, ma certamente dipende dal tasso di crescita della nostra economia. Una tale ipotesi è realistica? In linea teorica è lo stesso aumento dell'offerta di lavoro a incidere positivamente sulla crescita potenziale del sistema, quindi a giustificare un'espansione più sostenuta del prodotto. Il processo attraverso cui l'aumento dell'offerta di lavoro aggiuntiva determina le premesse per la maggiore crescita e la maggiore creazione occupazionale non è però immediato, soprattutto se si considera che l'aumento dell'incidenza degli anziani nella forza lavoro può avere effetti sfavorevoli sull'andamento della produttività.

In generale, un aumento dell'offerta di lavoro dell'entità qui quantificata appare assorbibile in un contesto di maggiore crescita rispetto agli anni passati, con una dinamica del Pil mediamente dello 0,9 per cento sull'intero periodo, il che implica una crescita prossima all'1,5 per cento nella seconda metà del decennio per compensare la contrazione del 2012-2013. Naturalmente uno scenario di questo tipo, ancorché non impossibile, non è affatto scontato, soprattutto alla luce delle tendenze degli anni scorsi, che hanno visto in Italia una crescita decisamente inferiore.

Occorre anche considerare che nel corso degli ultimi anni l'ipotesi di completa «esogeneità» dell'offerta di lavoro non appare più così scontata co-

Tab. 1 – Domanda e offerta di lavoro: tendenze al 2020

	2011	2020	var % medie 2011-2020	var assolute 2011-2020
Popolazione età 15-66	41018	41393	0.1	375
Tasso di attività (pop età 15-66)				
pre-riforma Monti Fornero	59.7	63.9		4.2
post-riforma Monti Fornero	59.7	65.9		6.2
Forze lavoro (15-66)				
pre-riforma Monti Fornero	24877	26462	0.7	1585
Forze lavoro (15-66) post-riforma Monti Fornero				
Totale	24877	27295	1.0	2418
di cui:				
stranieri	2552	3886	4.8	1334
italiani	22325	23409	0.5	1084
Stranieri in % del tot	10.3	14.2		
di cui:				
età 15-56	22802	23507	0.3	705
età 57-66	2075	3788	6.9	1713
Età 57-66 in % del tot	8.3	13.9		
<b>Uno scenario di "assorbimento" dell'offerta di lavoro aggiuntiva</b>				
Occupati	22967	25156	1.0	2189
Tasso di disoccupazione	8.4	8.4		
Unità di lavoro	24036	25337	0.6	1300
Pil			0.9	

Fonte: elaborazioni e stime REF Ricerche su dati Istat

me in passato. Sia perché le decisioni di partecipazione hanno dimostrato di essere mutevoli secondo il cambiamento delle condizioni economiche, sia perché la componente dell'offerta di lavoro immigrata tende, almeno parzialmente, a rispondere alle esigenze della domanda, ovvero a comportarsi come una variabile endogena. Si potrebbe dare quindi il caso di una riduzione degli afflussi di immigrati, il che, a parità di domanda di lavoro, ridurrebbe la disoccupazione. Questa è evidentemente una possibilità, ma solo in misura parziale. Le analisi degli ultimi anni mostrano come vi siano prevalentemente forme di complementarità fra forza lavoro immigrata e lavoratori italiani, per cui difficilmente le minori opportunità occupazionali saranno compensabili con riduzioni degli afflussi migratori, a parte i seg-

menti specifici del mercato del lavoro in cui l'incidenza degli stranieri è più elevata (Cnel, 2012b). Non è neanche escluso che gli stessi lavoratori anziani, non più pensionabili dopo la riforma, risultino occupabili. E per quanti non riusciranno a trovare un impiego, la scelta di restare nel mercato non è un fatto scontato.

Una possibilità alternativa a quella della crescita è quindi rappresentata da fenomeni di «spiazzamento» fra gruppi di lavoratori, tali da portare in alcuni casi all'aumento della disoccupazione e, in altri, all'uscita di alcuni lavoratori dal mercato. Certo è che la pressione del maggiore numero di lavoratori anziani sul mercato del lavoro, se non sarà assorbita da un'occupazione più dinamica, non potrà che tradursi in un ulteriore peggioramento delle condizioni di ingresso nel mercato per i giovani, a meno di essere in qualche modo compensata da un'evoluzione meno dinamica della componente degli stranieri o da un'uscita dal mercato degli anziani non occupati.

#### 4. Le risposte contenute nel Piano del Lavoro

Il Piano non affronta direttamente i nodi del mercato del lavoro italiano nel prossimo futuro (ci si riferisce a quelli di natura sia quantitativa sia qualitativa). Li affronta comunque indirettamente, proponendo una serie di interventi diretti ad aumentare la quantità e la qualità dei posti di lavoro. E questa è la direzione giusta verso cui andare. La quantità maggiore è necessaria perché la crescita dell'offerta è destinata a essere superiore alla crescita della domanda di lavoro. La qualità maggiore è necessaria per rimediare al principale *mismatch* che il nostro mercato del lavoro deve affrontare, quello di della crescita di lavori poco qualificati, che rischiano di attirare nuova immigrazione senza risolvere i problemi di un'offerta di lavoro italiana (di giovani soprattutto), che potrebbe rimanere in larga misura inutilizzata in quanto non disponibile a occupare posti di lavoro di qualità eccessivamente modesta. Sarebbe interessante quantificare in quali settori e in quali qualifiche professionali si concentreranno i posti di lavoro aggiuntivi creati dalle misure proposte dal Piano del Lavoro, verificando in che misura saranno in grado di assorbire la crescente offerta di lavoro. Questo sarebbe un esercizio utile da fare.

Infine, tre osservazioni di carattere generale. La prima è che l'aumento della qualità (e della produttività del lavoro) dovrà riguardare anche il set-

tore industriale: l'ammodernamento di questo settore non è necessario solo per rispondere alle attese dell'offerta di lavoro interna, ma anche per sostenere una competitività che in questi anni è andata in larga misura persa (Dell'Aringa, Treu, 2012). La seconda: sarà difficile che in futuro possa essere aumentato l'impiego pubblico in misura consistente, come indirettamente sembra suggerire il Piano del Lavoro. Le poche risorse fiscali dovranno essere utilizzate soprattutto come «leva» per attivare risorse disponibili (ad esempio quelle del cosiddetto privato-sociale), rispondendo a una domanda latente che può essere portata alla superficie (soprattutto nel campo dei servizi alle persone e alle imprese). Il ricorso al «privato» e alla sussidiarietà non deve ridurre il perimetro né mortificare il carattere universale del welfare pubblico. Ma un *welfare mix* è possibile, forse inevitabile, considerate le condizioni del bilancio pubblico e il livello piuttosto elevato dell'attuale pressione fiscale (Dell'Aringa, Treu, 2009). La terza osservazione riguarda le politiche di *active aging*, senza le quali l'aumento dell'offerta di lavoratori anziani, sollecitata dalle riforme delle pensioni, rischia di trasformarsi in una questione sociale non indifferente; anche a questo problema va dedicata maggiore attenzione (Treu, 2012).

### Riferimenti bibliografici

- Cgil (2012), *Per un Nuovo Piano del Lavoro*, bozza dattiloscritta, Roma, Cgil.
- Cnel (2012a), *Rapporto sul mercato del lavoro 2011-2012*, Roma, Cnel.
- Cnel (2012b), *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro*, Roma, Cnel.
- Dell'Aringa C., Treu T. (2012) (a cura di), *Il decennio perduto*, Roma, Arel.
- Dell'Aringa C., Treu T. (2009) (a cura di), *Le riforme che mancano*, Bologna, Arel-Il Mulino.
- Istat (2011), *Il futuro demografico del Paese*, Roma, Istat.
- Treu T. (2012) (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, Bologna, Arel-Il Mulino.



## Una riflessione positiva: maggiore attenzione al fisco e alla contrattazione

*Giorgio Benvenuto\**

### 1. Introduzione

Ottima l'idea della Cgil per un Piano del Lavoro. Si colloca nella tradizione riformatrice del sindacalismo italiano (Piano del Lavoro di Giuseppe Di Vittorio nel 1949, proposta dell'Eur nel 1978 della Federazione Cgil-Cisl-Uil, accordo delle tre confederazioni sulla politica dei redditi con Amato e con Ciampi nel 1992 e 1993). Il lavoro è la priorità delle priorità.

Non bisogna assistere attoniti ai cambiamenti. Bisogna capire cosa è successo nella società e prevedere cosa potrà accadere. Quello che accadrà dipende da ciò che saremo in grado di proporre. Oggi si sa quello che non si può fare, che non si deve fare. Il cambiamento lo si realizza quando si è insoddisfatti. Il mondo del lavoro si è progressivamente «ritirato». È composto di persone apparentemente soddisfatte. Ma non può partire da qui il cambiamento. I giovani meridionali che entravano negli anni sessanta in fabbrica avevano lavorato in campagna, avevano visto invecchiare i propri genitori in una realtà immobile e immutabile. Lavoravano in fabbrica e pensavano: «non vogliamo fare la fine dei nostri padri, vogliamo che la nostra personalità venga valorizzata, vogliamo essere interlocutori capaci di avanzare proposte di cambiamento e di batterci per la loro realizzazione».

Accontentarsi vuol dire sovente rassegnarsi. La globalizzazione è stata come un terremoto. Dopo si ricostruisce. Invece sembra che l'Italia sia come il Belice. Chiediamo aiuti, provvidenze. Certo, sono stati distrutti valori, diritti, opportunità di lavoro, ma non si può pensare di vivere all'infinito nella tendopoli. Oggi è questo che manca: obiettivi su cui misurarsi. Pensare che per competere sui mercati globali si debbano abbattere i diritti è una politica ingiusta e una scelta economicamente sbagliata. Si deve puntare sulla qualità delle produzioni, sulla raffinatezza tecnologica delle merci. I proble-

\* Giorgio Benvenuto è presidente della Fondazione Bruno Buozzi.

mi che oggi assorbono tutta l'attenzione sindacale riguardano la difesa dei posti di lavoro, gli esodati. Sono certo problemi gravi, che vanno risolti. Ma non si può giocare solo in difesa, di rimessa. Si deve andare all'attacco, inserendo all'ordine del giorno dell'azione del sindacato le questioni dell'innovazione. Occorre saper conciliare lavoro e diritti, salute e occupazione. I figli dei contadini degli anni sessanta potevano immaginare e realizzare un futuro migliore dei propri padri; i figli di oggi arrivano nel mercato del lavoro e temono, grazie alla precarietà, di peggiorare la propria posizione rispetto a quella dei genitori.

Erica Jong (1978) ha parlato di paura di volare: «voi rimaneste vittime della paura di proporre, di elaborare, una paura che vi fece smarrire le "agende" e spinse in qualche misura i lavoratori, intesi come classe, nelle retrovie del dibattito politico». Non si deve avere paura di proporre. Si ha paura di tutto ciò che non si capisce, che è estraneo, almeno nell'immediatezza del momento: degli immigrati che parlano altre lingue, della tecnologia che sembra astrusa, della modernità nel suo complesso che mette in discussione certezze radicate e radicali. Il sindacato non deve aver paura, deve essere capace di affrontare le sfide nuove per dare uno sbocco e rassicurare la comunità che rappresenta. L'articolazione dell'azione sindacale non può essere solo la tutela dell'esistente, ma deve essere capace di immaginare quel che non esiste ancora, ma che esisterà. Sono le riforme.

## 2. Percorso

È fondamentale riproporre il metodo della concertazione. Monti ha una attenuante. È un uomo di grande coerenza. Ragiona seguendo categorie diverse da quelle cui sono abituati gli italiani. Monti si è sempre confrontato con le lobby perché in Europa contano soprattutto quelle, non con i sindacati o le forze sociali. Ritene di poter importare in Italia quel metodo, ma non è detto che ciò che funziona a livello di istituzioni dell'Unione possa essere adottato anche in Italia. Quest'abitudine lo ha inevitabilmente indotto a considerare il sindacato alla stregua di una lobby. Non è così. Le lobby invece sono determinanti, come si è visto in occasione di alcuni provvedimenti (ad esempio le liberalizzazioni) del Governo Prodi, che in Parlamento sono stati prima corretti, poi addirittura svuotati. Sono decisivi anche i condizionamenti imposti dagli altri paesi, che promuovono frequenti scelte in contrasto con gli interessi italiani.

Il sindacato può essere debole, può essere diviso, ma non è una lobby. Non è nemmeno una corporazione. La scelta di Monti di emarginarlo dà forza solo all'ala più radicale che si agita nel paese, e che ha uno spazio anche nel sindacato. Se si identifica tutto il mondo dei lavoratori e delle loro rappresentanze nei settori più estremi, si finisce per consegnare l'egemonia a quei settori. Appare una scelta apparentemente molto comoda, perché consente di evitare il confronto con tutti gli altri. Il sindacato è messo con le spalle al muro. È ridicolizzato. Nei suoi confronti si assume un atteggiamento prepotente, o semplicemente sordo e indifferente. Non è così che si governa un paese, soprattutto questo paese, afflitto da problemi serissimi, con la povertà e la disperazione sociale in crescita continua. Per questa strada si indebolisce soltanto il sistema dei partiti, che è ancora l'unico su cui si possa articolare la democrazia; si apre la strada alla protesta radicale e incontrollata; sfuma all'orizzonte l'obiettivo della crescita. Come si può pensare di incamminarsi sulla strada dello sviluppo se si rifiuta di coinvolgere la gente, di responsabilizzarla, se non si cerca il consenso? La tecnocrazia è vittima di un complesso di superiorità intellettuale: «quel che faccio io non si discute perché è giusto».

Il metodo della concertazione, che ha trovato i suoi momenti più alti nella lotta al terrorismo e con il governo di Carlo Azeglio Ciampi, è stato efficace. Si possono avere le idee più belle e brillanti, ma non si fa molta strada se alle spalle non si hanno solidi punti di riferimento sociali e politici. E in effetti il governo dei tecnici di strada non ne ha fatta tantissima: l'unica riforma che ha lasciato in eredità dopo un anno è quella delle pensioni. Non è riuscito a realizzare la riforma fiscale. Non ha inciso sui costi della politica, pur avendo alle spalle un consenso popolare vastissimo. Non è riuscito a ridurre il numero dei parlamentari. Non è riuscito a traghettare i partiti verso una nuova legge elettorale. Non è riuscito ad adottare efficaci misure per evitare la dilapidazione delle pubbliche risorse. Ha giustificato gli insuccessi con l'opposizione dei partiti, ma su questi temi c'era il consenso della gente, bisognava solo mobilitarlo nella maniera giusta, utilizzando canali appropriati.

### **3. Europa**

L'Europa ha svolto un ruolo fondamentale, ha sprovvincializzato l'Italia. Ha favorito il miracolo economico, ha spinto per l'adozione del welfare,

ha obbligato a realizzare molte riforme, ha fatto fare enormi passi avanti sul terreno dei diritti civili, terreno sui cui ancora molto – a dire il vero – c'è da fare.

L'Europa è entrata in crisi quando si è allargata. E via via l'Italia ha faticato sempre più a incidere sulle politiche dell'Unione. La «prima Repubblica», nelle scelte strategiche, riusciva a contare. Un esempio: il vertice di Milano, nel quale l'Italia ha imposto l'ingresso della Spagna e del Portogallo nell'Unione Europea. Ci si è impegnati per Maastricht e per l'euro. A quel punto è subentrato una sorta di appagamento. Non si è riusciti a fare la Costituzione europea. Dal 2000 a oggi l'Italia ha dato ogni anno all'Europa più di quanto abbia ottenuto. Nel solo 2011 lo sbilancio è stato di quattro miliardi. L'Italia non è riuscita e non riesce ad avere un ruolo, a incidere sulle decisioni. Eppure nelle posizioni di vertice dell'Unione ci sono stati Romano Prodi, Mario Monti, Emma Bonino. Abbiamo fatto molta retorica europea, ma non siamo riusciti a incrinare l'asse egemonico Germania-Francia e a ridurre l'enorme peso che ha la Gran Bretagna sulle scelte che riguardano gli affari e la finanza.

Ora vanno indicate soluzioni efficaci per una reale integrazione politica. L'Italia non ha alternative: ha bisogno di un'Europa che sia soggetto politico e sociale. La realizzazione della moneta unica, diceva Padoa Schioppa, non può essere il punto di arrivo. Va integrata con l'unità politica, sociale e fiscale. Massimo Mucchetti, in un suo recente libro, ha scritto: «la Banca d'Italia additava la necessità di arrivare preparati, con le riforme di struttura, all'appuntamento della moneta unica, e ricordava che l'euro non sarebbe stato il paradiso, ma il purgatorio. I fatti le danno ragione» (2012).

Purtroppo l'euro non ha padri né madri. La moneta è uno degli elementi identitari di uno Stato. Sono trascorsi dodici anni da quando è stata adottata. Come può reggersi una simile costruzione se alla sua base non c'è un Parlamento autonomo? Ci sarebbe bisogno di un vero governo. Invece abbiamo una Commissione europea che risponde agli Stati. La loro influenza è direttamente proporzionale al peso politico. Si è molto parlato del prestigio dell'Italia prima perduto con il governo di centrodestra e poi riacquisito con il governo tecnico. Ma se si ha prestigio, si deve essere in grado di avanzare e far passare proposte forti, risolutive. Altiero Spinelli ed Eugenio Colorni con il Manifesto di Ventotene indicarono una strada, quella della coesione europea, che ha consentito a questo continente, perennemente in guerra, di costruire le condizioni per una pace duratura; Alcide De Gasperi

ha portato in Europa idee e programmi vincenti. In quegli anni l'Italia ha svolto un ruolo costruttivo. Ora l'impegno europeista ha caratteri prevalentemente retorici. C'è bisogno di un'Unione che funzioni.

È condivisibile, al riguardo, la riflessione di Giorgio Ruffolo e Sylos Labini (2012) in una recente pubblicazione: «oggi i mercati finanziari considerano l'Europa molto più a rischio degli Stati Uniti. Eppure, se mettiamo a confronto il vecchio e il nuovo continente, possiamo osservare che l'Europa è dotata di una forza economica superiore. Nel 2011 i 27 paesi europei hanno generato un prodotto interno lordo ed esportazioni più elevate di quelle statunitensi (rispettivamente 15.561 e 1.915 miliardi di dollari contro 13.315 e 1.473 miliardi di dollari) e sono stati gravati da un indebitamento pubblico ben più basso (il debito in valori assoluti è di 12.838 miliardi di dollari per i paesi dell'euro contro i 15.223 miliardi degli Stati Uniti). Evidentemente la mancanza di coesione politica tra i paesi dell'euro si ripercuote negativamente sul piano economico e sulla stabilità finanziaria».

La mancanza di una gestione politica unitaria dell'Europa la rende più debole. Il paradosso dei numeri è evidente. Gli Stati Uniti sono più forti nonostante abbiano una notevole articolazione istituzionale e spese militari enormemente più alte di quelle europee. Però possono contare sulla coesione. E poi ci sono nuove realtà economiche, come Cina, Brasile, India, che sono diventate o stanno diventando grandi interlocutori politici, economici e finanziari (basta prestare attenzione al maggior «proprietario» del debito pubblico americano, cioè Pechino). L'Europa non è né carne né pesce. Di fronte a quegli altri protagonisti che, al contrario, risultano essere innovativi, dinamici e fortemente motivati, l'Unione finisce per apparire come una «non realtà». Non è più pensabile che ciascuno dei paesi che compongono l'Europa possa competere sullo scenario mondiale quando ti ritrovi a fronteggiare potenze, anche demografiche, come la Cina.

#### 4. Occupazione, disoccupazione e mercato del lavoro

Il precariato è il problema dei problemi. Guy Standing (2012), docente di Economic security all'Università di Bath in Inghilterra, in un suo recente libro, dopo aver diviso la società, il mondo dell'impresa e del lavoro in sette categorie (i super-ricchi, i detentori di lavori stabili, i *proficians* o tecnopro-

fessionisti, i lavoratori manuali cioè la vecchia classe operaia, i precari, gli emarginati e i disagiati), ha sottolineato le dimensioni planetarie del problema: in Giappone i precari sono ormai il 30 per cento della forza lavoro, in Corea del Sud il 50. In Italia si sta percorrendo la stessa strada.

Il sindacato ha compiuto scelte in buona fede. Quando il problema ha cominciato a manifestarsi, ha fatto un ragionamento di buon senso: in un mercato globale, abituato a trasformarsi in continuazione, non ci si poteva impiccare alle rigidità, bisognava inserire elementi di flessibilità; il mercato è volubile, occorre tener dietro a un'organizzazione del lavoro in grado di adattarsi alla domanda, di soddisfare le esigenze imposte dal mercato. Era giusta la flessibilità. I guai sono cominciati quando la flessibilità è stata trasformata in precarietà. A questo punto il sindacato ha fatto un'altra valutazione: meglio un lavoro precario che un ragazzo per strada, totalmente senza reddito, facile preda di mafie, camorre, 'ndrangheta. Ma il controllo della situazione è sfuggito di mano: la precarietà per una, probabilmente due generazioni, è diventata l'unico sbocco lavorativo.

Uno sbocco avvilente perché non incentiva i giovani, obbligandoli ad accettare quel che capita e non quel che è in linea con la loro preparazione culturale e professionale. In questa realtà le confederazioni sono finite ai margini. Sono considerate inutili orpelli del mondo del lavoro. Questi ragazzi poi si ritrovano dinanzi persone che fanno solo grandi aperture sul piano delle dichiarazioni. Con i giovani si è instaurato un dialogo tra sordi. Generazioni neglette e rifiutate, considerate inutili sul piano del cambiamento, della rivoluzione delle idee. Alcune sortite hanno fatto letteralmente cadere le braccia. Come sono i giovani in cerca di lavoro? Schizzinosi, anzi si è usato un termine inglese, *choosy*, decisamente più elegante nei circoli intellettuali che alimentano i *think tank* liberisti o turbo-liberisti cui il governo tecnico di Monti, per formazione culturale e attività professionale, fa riferimento.

Anche su questo terreno emerge un certo disprezzo intellettuale per una realtà che non si conosce, non si frequenta, non si maneggia: la cattedra a volte allontana dalla vita. Questi ragazzi non sono per nulla schizzinosi, al contrario, sono costretti a prendere quel che gli viene offerto. La realtà è che ci si intristisce quando si fa un lavoro che non è coerente non solo con le aspettative, ma anche con la specifica preparazione. La precarietà non è solo un lavoro senza prospettive, è una condizione di vita che porta all'avvilimento, che obbliga a vivere solo nel presente (e molto faticosamente),

che toglie il futuro e il respiro, che condiziona chi sta vicino. La precarietà non è semplicemente un'inaccettabile e immorale condizione lavorativa, è anche un'insopportabile situazione esistenziale.

Per avviare a soluzione la situazione dei precari bisognerebbe prima di tutto sfoltire le tipologie contrattuali, oggi una vera e propria inestricabile giungla. Questa proliferazione è stata un altro errore, perché sino a quando tutto ruotava intorno al lavoro interinale o all'apprendistato la situazione si riusciva anche a governare, ma in questa selva di contratti è veramente difficile orientarsi. La legge 30, poi, ha complicato la situazione anche perché ha percorso la strada che troppe volte è stata battuta in Italia: quella dei due tempi, prima la flessibilità, cioè la giungla contrattuale, poi il welfare, che in realtà non è mai arrivato, lasciando questi ragazzi nell'incertezza e nella solitudine. Invece della *social security* si offre ai giovani la *social insecurity*.

La legge 30 ha aperto e allargato una strada. Quel che doveva essere un'eccezione si è trasformata nella regola. Creando un paradosso: i contratti a tempo indeterminato si fanno per gli immigrati perché il permesso di soggiorno è condizionato a una posizione lavorativa stabile, i giovani italiani invece restano precari. A loro la nazionalità e la residenza non possono essere negate, gli viene però negato un altro diritto di cittadinanza, quello a un lavoro sicuro e appagante, una negazione che porta alla mortificazione civile. Si può usare un riferimento ardito e anche un po' provocatorio: i giovani italiani precarizzati sono dei *sans papier*. A loro viene riconosciuto un unico diritto: essere incasellati in stereotipi che nulla hanno a che vedere con la realtà dei fatti, essere considerati viziati da una tecnocrazia resistente a qualsiasi rinnovamento (essa sì, veramente a tempo indeterminato) e che scruta il mondo dal buco della serratura dei più triti luoghi comuni.

Quando si ha un lavoro precario, non lo si svolge aggiungendo un particolare sapere, ci si preoccupa di farlo solo nella migliore maniera possibile, tanto si sa bene che si tratta di una situazione provvisoria. Il problema vero, anzi il dramma sociale che si vive, è che l'alternativa al lavoro povero non è un lavoro ricco, ma la pura e semplice disoccupazione. La questione che complica la vita è la desertificazione del paese: un paese con un numero crescente di anziani, un paese in cui in realtà sul lavoro povero non esiste concorrenza perché alla fine lo fanno gli immigrati, un paese che non offre occasioni di lavoro. E, d'altro canto, le occasioni come si possono creare se si bloccano i concorsi e si penalizza chi ha il lavoro? In 15 anni non siamo sta-

ti in grado di cambiare un'imposta, l'Irap, che è stata ed è una vera e propria tassa sul lavoro e sulla creazione di lavoro.

Oggi il sindacato ha due emergenze da affrontare: fermare il precariato e, allo stesso tempo, definire un nuovo modello di welfare che tenga conto del fatto che non sarà più possibile occupare lo stesso posto di lavoro per tutta la vita professionale. Come si soddisfano queste due esigenze? L'unico strumento per affrontare il problema del lavoro che non sarà più a vita, è la contrattazione. La questione del precariato deve trovare composizione in un quadro legislativo più certo, coerente, soprattutto meno confuso: bisogna definire forti agevolazioni a livello fiscale e contributivo, bisogna, per via legislativa, valorizzare l'apprendistato. Bisogna soprattutto valorizzare l'interlocutore aziendale.

La legge non può risolvere tutto, a un certo punto occorre trattare: non si può pensare di liberalizzare le imprese e contemporaneamente statalizzare il lavoro. La legge 30 bisognerebbe farla gestire ai sindacati. La legge, d'altro canto, crea sempre contenziosi. Al contrario, se si valorizza il momento negoziale, da un lato, si evitano i conflitti o li si risolve senza strascichi legali, dall'altro, si evita l'impotenza. In ogni caso non esiste una soluzione in grado di mettere a posto tutto: la ricetta perfetta non ce l'ha nessuno. Non si può immaginare una legge che stabilisca che dopo un certo periodo di tempo tutti i precari debbono rientrare al lavoro. Non esiste un provvedimento in grado di regolare rapporti dinamici. Da questa strettoia si esce solo con uno strumento dinamico come è la contrattazione. È questa un'impostazione riformistica che si può leggere anche in Norberto Bobbio: «la legge come strumento per riconoscere e garantire i diritti civili; i contratti per garantire il salario e difendere gli interessi dei lavoratori».

Le migliori leggi sono quelle a sostegno dell'attività negoziale. Lo Statuto dei lavoratori è nato dopo l'*autunno caldo*, cioè dopo le lotte e la firma di contratti con contenuti anticipatori. Si potrebbe dire che lo Statuto sia stato costruito al tavolo delle trattative. Il sindacato deve riappropriarsi della capacità negoziale. Le organizzazioni dei lavoratori non sono associazioni di avvocati. Affidare il cambiamento alle leggi e il controllo ai magistrati, alla fine produce una situazione anomala. Si rinuncia in questa maniera a gestire una materia che si modifica in continuazione. La sostanza è che bisogna trasformare il lavoro precario in un lavoro flessibile, ma è evidente che tale flessibilità non si raggiunge utilizzando strumenti rigidi come le leggi. Se è flessibile l'obiettivo, deve essere flessibile anche lo strumento per raggiun-

gerlo. Poi ci vuole corresponsabilizzazione: solo in questa maniera si riesce a rimanere fedeli agli ideali, evitando di trasformare il contrasto in un conflitto ideologico. Ai giovani in sostanza si può dire: «non ti posso garantire che continuerai a fare il tuo lavoro attuale, ma se sarai flessibile ti potrò meglio garantire che un lavoro lo troverai». Nessuno ha diritto al suo posto di lavoro, ma ha diritto a un posto di lavoro.

## 5. Ricerca

A fronte di una spesa media europea per la ricerca del 2,01 per cento del Pil, l'Italia spende l'1,26 per cento, contro il 3 per cento di Germania, Austria e, soprattutto, Finlandia, Svezia e Danimarca. Il dato è costante da anni, e la cosa più curiosa è che in quella percentuale già bassa la quota dei privati, delle aziende, è fortemente minoritaria. Cesare Romiti (2012) ha affermato nel suo libro *Storia segreta del capitalismo italiano*: «l'innovazione è la cosa più rischiosa e meno divertente che ci possa essere. Oggi uno si accontenta di produrre una vite perché è un oggetto concreto, invece l'innovazione richiede molta e faticosa applicazione prima di dare i suoi frutti, se li dà. E poi si è preferito praticare la finanza per cercare guadagni più rapidi e consistenti. Anche se, alla fin fine, ha provocato disastri immani».

Sulla ricerca il comportamento del governo è stato a dir poco confuso. Non si può finanziare la ricerca anno per anno, perché ci sono sperimentazioni che richiedono quattro, cinque anni. Il sistema del credito, poi, non viene incentivato a investire sulla ricerca e sulla cultura: non ci sono forme di detassazione per chi sceglie di impiegare risorse su queste materie. Bisognerebbe agevolare chi fa investimenti con adeguate politiche premianti. Invece i soldi delle banche e delle Fondazioni bancarie sono indirizzati alla ricerca del consenso tra i partiti e sul territorio. Non si riesce a essere come l'America, dove chi investe in ricerca viene premiato con forti, estese e durature agevolazioni. Anzi.

Sempre Romiti (2012) racconta: «in Aspen (Aspen Institute, *nda*) dirigo un gruppo di associati speciali che si chiama: talenti italiani all'estero. Al momento sono circa 170 persone. Quando fai la domanda: “vorresti tornare a lavorare in Italia?”, rispondono quasi sempre sì. Ma aggiungono: “non più nelle condizioni italiane: siamo ormai abituati a essere valutati solo sul merito, e se lasciamo un posto ne possiamo trovare un altro solo mettendo

in evidenza quel che sappiamo fare. Non siamo abituati alle segnalazioni o peggio”. I dati dell’Iniziativa e studi sulla multietnicità (Ismu) spiegano che nel 2011 il saldo tra italiani che sono partiti e stranieri che sono arrivati è stato positivo per i nostri connazionali: 50 mila contro 27 mila. E la nostra è una emigrazione fortemente scolarizzata, laureati che vanno alla ricerca di occasioni armati di master, lingue straniere e curricula.

È recentemente scomparsa una scienziata straordinaria, Rita Levi Montalcini: la Comunità ebraica romana le ha intitolato l’ospedale israelitico. Una decisione meritoria, ma forse la maniera migliore per celebrarla sarebbe quello di difendere i «talenti italiani», creando le condizioni per non farli andare via. Oppure stanziando a favore del suo centro di ricerca, l’European brain research institute (Ebri), i fondi necessari per vivere dignitosamente, cioè tre milioni all’anno.

## 6. Riforma fiscale

Sono stati fatti molti passi in avanti e le campagne contro l’evasione fiscale sono state importanti. Il contributo su questo fronte è stato fornito da Vincenzo Visco, da Giulio Tremonti e in ultimo da Mario Monti. Sono riusciti a dare continuità a una linea di segno completamente diverso da quella indicata al paese nel passato con i condoni. Visco e Bersani nel 2006 hanno adottato decisive misure per contenere l’evasione. Tremonti ha proseguito su quella strada, e il motivo di contrasto tra lui e Berlusconi risiede proprio in questo diverso approccio alla tematica fiscale. La battaglia è continuata con Monti.

Tanto per cominciare, l’efficacia di una battaglia come questa aumenta se, oltre a snidare i contribuenti infedeli, si prevedono premi per quelli fedeli. Insomma, i soldi recuperati con la lotta all’evasione non possono finire tutti nel pozzo senza fondo del debito pubblico. Una parte deve servire per riequilibrare il carico fiscale. In questa maniera si costruisce un vincolo sociale, un’alleanza. In secondo luogo, le regole per combattere l’evasione e ridurre l’elusione devono essere rispettose delle norme dello Statuto del contribuente. Insomma, lo Stato deve muoversi con correttezza: non si può dare a intendere che solo il cittadino-contribuente ha dei doveri, si deve riconoscere che qualche dovere lo ha pure l’amministrazione. Si deve fare uso di un linguaggio appropriato. Lo Stato non deve far sentire

tutti criminali, perché non tutti lo sono. È giusto combattere l'evasione, ma non si devono considerare tutti a priori degli evasori. Si deve tenere a mente che in tanti pagano sino all'ultimo euro e non evadono. Anzi, lo Stato dovrebbe sempre ricordare che c'è una vasta categoria di cittadini che paga troppo.

Infine, bisogna concentrare gli sforzi laddove c'è la polpa. Sui paradisi fiscali si è fatto veramente troppo poco. A cominciare dalla Svizzera. Si parla tanto di un'Italia che grazie a Monti ha recuperato il prestigio perduto. Ma il recupero del prestigio non lo si misura a parole, ma nel confronto con i partner: se l'immagine, se l'autorevolezza è migliorata, allora perché mai non si riesce a fare un accordo simile a quello che Stati Uniti e Germania, ad esempio, hanno già realizzato con la Svizzera? Sulla finanza, sui giochi di prestigio delle multinazionali e sui soldi portati all'estero bisogna essere più determinati. Guardia di finanza e Agenzia delle entrate hanno le professionalità per violare i santuari. Ci vuole solo la volontà politica. Non è pensabile che l'area dell'evasione sia così vasta solo perché carrozzieri e imbianchini non rilasciano la ricevuta fiscale. Per carità, c'è anche quello.

Non è vasta soltanto l'area dell'evasione, ma anche quella dell'elusione. I soldi si possono comodamente occultare utilizzando le leggi. E da questo punto di vista le situazioni italiane sono veramente paradossali. Se si hanno dei risparmi e si comprano un paio di case, l'Imu colpisce agevolmente. Attraverso la finanza, invece, si possono ottenere straordinari benefici. Il discorso va portato in Europa, se necessario anche battendo i pugni sul tavolo, perché questa è ricchezza che viene sottratta al nostro paese. È l'atteggiamento che deve cambiare, che deve essere più efficace. E deve essere più determinato perché la pressione fiscale è schizzata alle stelle. Vanno smantellati i santuari perché in Italia i titolari di retribuzioni d'oro, di pensioni d'oro, gli evasori d'oro, sembrano premiati come beneficiari di diritti di extra-territorialità.

Le proposte per una nuova politica fiscale possono essere così riassunte:

- a livello istituzionale occorre ricostruire il ministero delle Finanze con una sua autonomia. L'attuale ministero dell'Economia, così come è strutturato, ha fatto prevalere l'aumento delle entrate rispetto al taglio delle spese;
- un piano organico di lotta all'evasione e all'elusione va definito puntando all'allargamento della base imponibile. Una parte delle somme recuperate deve essere destinata a una diversa ripartizione del carico fiscale per favorire famiglie, redditi medio-bassi, piccole imprese;

- l'introduzione di un'imposta strutturale sulle grandi ricchezze non può essere riferita solo alla proprietà immobiliare ma, con le necessarie cautele, va estesa alla proprietà finanziaria;
- l'aumento dell'Iva deve definire clausole di salvaguardia per i redditi bassi;
- l'introduzione di tasse ambientali da destinare ai Comuni e alle Regioni;
- l'eliminazione dalla base imponibile dell'Irap del costo del lavoro;
- la revisione del sistema delle addizionali. Sono troppe. Sono un elemento che di fatto ha determinato una specie di fiscalità di vantaggio per il Nord, con un forte aggravio della pressione fiscale nel Centro-Sud. Le addizionali vanno trasformate da proporzionali a progressive;
- la modifica della curva delle aliquote, uniformando le detrazioni tra lavoratori e pensionati ed elevando le aliquote più basse. Per evitare effetti a cascata a vantaggio dei redditi alti, si possono prevedere contributi di solidarietà e addizionali;
- un intervento a favore degli incapienti (bonus fiscale);
- la ristrutturazione delle deduzioni e delle detrazioni per dare agevolazioni più consistenti per la famiglia;
- l'alleggerimento del carico fiscale sulle imprese manifatturiere;
- la sperimentazione di forme di conflitto di interessi per lavori di manutenzione e per prestazioni professionali, con la possibilità di detrarre le spese con la presentazione delle ricevute.

## 7. Partecipazione

L'idea della partecipazione dei lavoratori è rimasta sempre forte nel sindacato italiano, tanto forte da trovare sistemazione nell'art. 46 della Costituzione, un articolo rimasto lettera morta. Ci sarebbero volute leggi di attuazioni che Rodolfo Morandi provò a elaborare e a far approvare. Incontrò, però, l'opposizione tanto del Pci (preoccupato di essere inglobato nel sistema capitalistico) quanto della Dc che, prefigurando una saldatura nelle realtà produttive tra comunisti e socialisti, temeva che le fabbriche diventassero ingovernabili.

Il «modello tedesco» non ha mai fatto breccia nei cuori del sindacato italiano. È il prodotto di una posizione culturale che non accetta l'idea della «collaborazione con i datori di lavoro intesa ad assicurare un effettivo

vantaggio del lavoratore sia come produttore sia come consumatore». Una significativa intervista rilasciata al *Corriere della Sera* da Berthold Huber (2012), presidente della Ig Metall, illustrando il nuovo accordo sulla compartecipazione, diceva: «i sindacati in Germania si impegnano per idee concrete e non astratte. E alla fine della giornata la lotta si decide sui miglioramenti reali dei lavoratori, non sulle questioni ideologiche [...] guido una battaglia soltanto quando sono in pericolo gli interessi dei lavoratori. Abbiamo un interesse naturale a una buona gestione delle imprese per garantire posti di lavoro e crearne di nuovi. Compartecipazione significa allo stesso tempo anche corresponsabilità [...] in Italia dopo il 1945 i sindacati erano i più forti d'Europa, ma ora hanno perso un po' di quell'antica forza [...] bisogna avere la capacità di mettere da parte le differenze ideologiche e dire che è dovere dei sindacati italiani unificarsi per lavorare al progresso del paese».

La sostanza è molto chiara. Il «modello renano» ha un obiettivo: rafforzare l'occupazione, garantendo la competitività delle imprese. Insomma, Volkswagen vende molte automobili anche per questo e, ovviamente, perché fa innovazione e ricerca (leve essenziali per il miglioramento della competitività) e politiche dei prezzi. I lavoratori tedeschi da tutto questo traggono beneficio, tanto è vero che lo scorso anno la casa automobilistica ha retto meglio di molte altre alla crisi ed è il terzo produttore mondiale, ha pagato un premio di produzione estremamente cospicuo e ha aumentato l'occupazione. La morale è che nel mondo occidentale il modello della compartecipazione regge, quello antagonista no.

Ma quest'idea della compartecipazione non ha trovato resistenze solo nel sindacato, le ha trovate anche, e molto forti, negli imprenditori. Qualche esempio di collaborazione lo abbiamo avuto: nell'Iri, con il protocollo Prodi. Però l'Iri non esiste più e le aziende che facevano capo alle partecipazioni statali sono state vendute per fare cassa.

Viviamo in un mondo ricco di paradossi. I Fondi pensione ne contengono alcuni. Negli anni della bolla immobiliare il valore dei titoli di Borsa spesso cresceva quando le aziende annunciavano vasti piani di ristrutturazione, cioè tagli ai livelli occupazionali: veniva premiata l'attesa di un dividendo in crescita. I gestori dei Fondi pensione a volte hanno utilizzato quei capitali per investirli in iniziative di segno decisamente contrario agli interessi dei lavoratori, una situazione talmente paradossale da indurre alla fine degli anni settanta, come riportato da Giorgio Ruffolo e Stefano Sylos La-

bini (2012) nel loro libro, Jeremy Rifkin e Randy Barber a domandarsi sino a quando «i lavoratori continueranno a permettere che il loro capitale continui a essere usato contro di loro, oppure se vorranno affermare un controllo allo scopo di salvare i posti di lavoro e la loro comunità». Le cose non sembrano essere cambiate, anzi.

### Riferimenti bibliografici

- De Feo M. (2012), *Huber: «I sindacati italiani? Siano più uniti e flessibili»*, in *Corriere della Sera*, 10 dicembre.
- Jong E. (1978), *Pauro di volare*, Milano, Bompiani.
- Mucchetti M., Geronzi C. (2012), *Confiteor. Potere banche e affari. La storia mai raccontata*, Milano, Feltrinelli.
- Romiti C., Madron P. (2012), *Storia segreta del capitalismo italiano*, Milano, Longanesi.
- Ruffolo G., Sylos Labini S. (2012), *Il film della crisi*, Torino, Einaudi.
- Standing G. (2012), *Precari. La nuova classe esplosiva*, Bologna, Il Mulino.

## **Un nuovo modo di lavorare. Stabilità occupazionale, partecipazione e crescita**

*Leonello Tronti\**

### **1. Gli squilibri strutturali dell'economia italiana: prezzi e salari**

Se oggi la politica parla moltissimo della crisi finanziaria internazionale e di come l'Italia ne è coinvolta più di altri paesi, l'economia è in realtà in difficoltà, se non in crisi, da molto tempo prima. È dal 1995 che la crescita italiana è sistematicamente inferiore a quella europea. I numeri parlano da soli: dal 1995 al 2007, prima della crisi internazionale, la crescita media annua italiana è stata dell'1,4 per cento, contro il 2,2 dell'Europa a 15. Qualcuno può pensare che si tratti di una piccola differenza, di meno di un punto l'anno, tale da potersi facilmente recuperare in una fase congiunturale un po' migliore. Ma nell'intero periodo quella differenza vale quasi 13 punti percentuali: questa è la misura del terreno perso in termini di reddito dall'Italia già prima della crisi.

Nel biennio 2008-2009, in cui è esplosa la crisi internazionale, l'Italia ha perso 3,4 punti di Pil all'anno, l'Europa a 15 il 2,2. Nel successivo biennio 2010-2011, segnato da una debole ripresa, la crescita italiana è stata dell'1,1 per cento l'anno, quella europea dell'1,7, mentre in quest'anno di crisi la contrazione dell'Italia è prevista dall'Istat al 2,3 per cento e quella europea allo 0,5. Il divario rispetto alla media europea ha così raggiunto i 19 punti percentuali, e ciò che non hanno voluto fare i politici e i media italiani è stato imposto da altri: l'insufficiente crescita dell'economia italiana, tenuta per anni sotto un colpevole silenzio, è stata finalmente messa dai mercati, dall'Europa e dalle agenzie internazionali all'ordine del giorno di quella politica che per anni aveva tacitato e taciato di disfattismo gli studiosi impegnati a comprenderne i caratteri e a proporvi rimedi.

\* Leonello Tronti è docente di Economia del lavoro nella Scuola Superiore della pubblica amministrazione.

Sappiamo tutti che l'economia italiana è gravata da squilibri strutturali molteplici e profondi. Il più noto e discusso è quello territoriale, ma non è il solo. Basta qui notare l'evidente segnale di disfunzionalità che lancia da più di un quindicennio l'economia italiana con il persistente divario rispetto ai paesi dell'euro negli andamenti di due variabili fondamentali. Da un lato la crescita dei prezzi, tanto interni quanto internazionali: i nostri prezzi continuano a crescere più di quelli degli altri paesi, il divario nei prezzi all'esportazione è anche maggiore di quello nei prezzi interni. Dall'altro la stagnazione delle retribuzioni: soltanto la Spagna, tra i grandi paesi europei, presenta una dinamica retributiva di lungo periodo più modesta, mentre negli altri paesi europei le retribuzioni crescono, in termini reali, in modo assai più vivace.

Soffermandoci sul primo aspetto, non possiamo evitare di notare che l'Italia è caratterizzata secolarmente da una dinamica dei prezzi più sostenuta. Ricordo qui uno studio di Giuseppe Di Nardi del 1987, che prendeva in esame l'andamento dei prezzi nel ventesimo secolo in Italia e negli altri paesi europei. Il lavoro concludeva che, a eccezione del periodo dell'iperinflazione tedesca tra le due guerre mondiali, per il resto l'Italia era contrassegnata dal record assoluto di inflazione, rispetto a Grecia, Spagna, Portogallo e qualunque altro paese europeo. Questa caratterizzazione segnala probabilmente, nel nostro paese, la presenza di politiche monetarie accomodanti e, comunque, di mercati tendenzialmente poco concorrenziali, contrassegnati dalla diffusione tra gli agenti economici di comportamenti non improntati al principio della libera concorrenza.

Non è inutile a questo proposito ricordare il famoso saggio di Piero Sraffa del 1926, che mette in risalto la possibilità concreta di equilibri di lungo periodo non concorrenziali, evidenziando che molte imprese (la maggior parte di quelle che producono beni di consumo) possono disporre ciascuna di un proprio particolare mercato come se operassero in condizioni di monopolio. Del pari, l'Einaudi del *Buongoverno* (Einaudi, 2004) conduce un'acerrima, infaticabile battaglia – prima ancora morale, che economica – contro i monopoli privati<sup>1</sup> e in difesa della concorrenza, che voleva severamente tutelata proprio per impedire l'altrimenti inevitabile formazione di monopoli privati («la sopraffazione dei forti sui deboli»). Prediche inutili.

Sui salari, invece, non posso che concordare pienamente con la valutazio-

<sup>1</sup> Il «capitalismo monopolistico», che assurge per lui a caratterizzazione sistemica, precedendo di molti anni il famoso saggio di Baran e Sweezy (1966).

ne di Umberto Chapperon, per lungo tempo responsabile delle relazioni sindacali alla Olivetti, dove afferma, contrariamente a quanto comunemente si ritiene, che l'Italia è un paese fondamentalmente caratterizzato da una consistente moderazione salariale<sup>2</sup>. Se si eccettua il quindicennio tra l'*autunno caldo* e il referendum sulla scala mobile, la storia della Repubblica è effettivamente storia di retribuzioni frenate: dal Piano del Lavoro di Di Vittorio al Lodo Scotti e al Decreto di San Valentino di Tarantelli, fino all'Accordo del 1993 di Ciampi e all'Accordo separato del 2009 di Sacconi. Ma questo freno, come chi scrive ha ripetutamente argomentato da alcuni anni<sup>3</sup>, ha finito con l'impigrire le imprese meno competitive e con il rendere per loro meno efficace la sferza della concorrenza (peraltro già notevolmente frenata dalla politica delle «privatizzazioni senza liberalizzazioni»), ritardandone l'ammodernamento e affievolendo la necessità dell'innovazione e del continuo miglioramento della produttività ai fini del mantenimento del saggio di profitto.

## 2. Lo scambio politico masochistico

Per controbilanciare (senza però risolverli) i propri squilibri strutturali, in particolare l'eccessiva crescita dei prezzi all'esportazione, dalla seconda metà degli anni sessanta fino ai primi anni novanta l'Italia ha utilizzato come variabile macroeconomica di aggiustamento il valore esterno della moneta. In estrema sintesi si può dire che la svalutazione, abbattendo i prezzi delle esportazioni e aumentando quelli delle importazioni, favorisce la bilancia dei pagamenti, sostenendo non solo le imprese esportatrici, ma anche quelle produttrici di beni sostitutivi delle importazioni. Il beneficio, che a parità di salari assicura alle imprese volumi di ordini e profitti più elevati, è però temporaneo, dato che, per un paese trasformatore come l'Italia, il vantaggio immediato si converte molto rapidamente nell'«importazione di inflazione», ovvero in una spinta sui prezzi (sia interni sia esterni) dovuta all'aumento di prezzo delle materie prime e dei beni acquistati all'estero. Ciò è particolarmente vero nel caso dei beni energetici, che costituiscono una quota estre-

<sup>2</sup> L'affermazione è contenuta nel film su Adriano Olivetti *In me non c'è che futuro...*, del 2011, di Michele Fasano. Ma vedi anche Novara, Rozzi, Garruccio (2005).

<sup>3</sup> Cito qui solo gli ultimi due lavori: Tronti (2010a, 2010b).

mamente rilevante delle nostre importazioni e un input intermedio di qualunque tipo di prodotto o servizio.

In realtà, negli anni cinquanta e nei primi anni sessanta la politica monetaria era rigorosa e il cambio della lira stabile, al punto che – come è ben noto – nel 1960 la moneta italiana ricevette dal *Financial Times* il riconoscimento dell'Oscar delle monete. La scelta della svalutazione si prospettò, però, poco più avanti, con la crisi del 1962-1964. Allora venne infine evitata grazie a ingenti prestiti internazionali, ma solo per divenire una realtà ricorrente negli anni successivi, sino all'ultima, grande svalutazione del 1992, con cui la lira si preparò all'uscita di scena. Negli anni settanta, in particolare, l'economia entrò in un ciclo perverso in cui, sotto la spinta dell'aumento dei prezzi del petrolio e delle materie prime, l'inflazione importata si sommasse alla rigidità dei salari indicizzati all'inflazione passata nell'alimentare l'inflazione, fino a richiedere ulteriori aggiustamenti del cambio che, a loro volta, finivano per importare altra inflazione dall'estero e tornavano ad alimentare il ciclo. È questa la spirale perversa cui posero fine le politiche di raffreddamento concertato ideate da Tarantelli, poi maldestramente istituzionalizzate con i modelli contrattuali del 1993 e del 2009.

Con l'abbandono della lira e l'adozione dell'euro questa variabile di aggiustamento macroeconomico non è stata più disponibile alla politica nazionale; con la sigla del Trattato di Maastricht è divenuto sostanzialmente indisponibile anche il debito pubblico – un'altra variabile di aggiustamento macro (più che altro di aggiustamento sociale), nel cui utilizzo l'Italia aveva largheggiato dalla metà degli anni settanta. Fin dai primi anni novanta, allora, il paese si trova a doversi adeguare ai nuovi vincoli e obiettivi esterni, in parte imposti dall'adesione al progetto europeo (mercato unico, moneta unica, finanza pubblica e, più tardi, tasso di occupazione), in parte derivanti dall'evoluzione dello scenario economico generale (nuove tecnologie, finanziarizzazione, globalizzazione dei mercati e nuovi concorrenti internazionali). Da allora l'economia è tenuta a realizzare un rilevante aggiustamento strutturale, pena l'incapacità di crescere al passo con i partner.

Per rispettare quei vincoli e mantenere la posizione internazionale acquisita l'Italia avrebbe dovuto saper mutare, sapersi trasformare in modo da risolvere almeno in parte i suoi storici squilibri. Ma così non è stato, al punto che gli aggiustamenti nei meccanismi di formazione di prezzi e retribuzioni si trova a doverli fare ancora oggi. Certo si è riformato, principalmente se non esclusivamente, il mercato del lavoro: con un nuovo modello con-

trattuale (il Protocollo del 1993), con la «privatizzazione» del pubblico impiego (il decreto 29, sempre del 1993), con l'introduzione dei rapporti di lavoro flessibili grazie al pacchetto Treu (1997) e alla successiva legge Biagi (2003), e con le riforme delle pensioni (1992 Amato, 1995 Dini, 1997 Prodi, 2004 Maroni, 2007 Prodi, 2010 Sacconi, 2011 Fornero). Il risultato è la notevole moderazione salariale prima ricordata (ma non nel pubblico, dove il Protocollo del 1993 non ha mai funzionato), frutto di un modello contrattuale asimmetrico e di una crescita impetuosa del lavoro flessibile (che hanno favorito le imprese fino al punto di assopirle). Più recentemente la moderazione salariale ha trovato ulteriore alimento nell'impegno di nuova riforma e modernizzazione, nonché di contenimento dei costi, del lavoro pubblico.

Ma a queste profonde e sostanziali modifiche nei rapporti di impiego e nel mercato del lavoro ha fatto riscontro soltanto un assai modesto, quando non perverso, aggiustamento strutturale del mercato del prodotto, realizzato con un corposo programma di privatizzazioni senza liberalizzazioni, o con liberalizzazioni molto blande. Questo non ha prodotto alcun effetto benefico sulla «snellezza» del sistema economico, anzi ne ha ridotto il livello di concorrenza, mantenendo una spinta inflazionistica interna (ingiustificabile in termini salariali) assente negli altri paesi europei. I prezzi italiani hanno continuato a correre, certo meno di prima, ma sempre più di quelli dei partner nell'euro, nonostante i salari assai più moderati, e hanno causato, grazie anche alle modifiche nella distribuzione del carico fiscale, una forte compressione del reddito dei ceti medi a favore delle fasce di reddito più elevate (Cappellari, Naticchioni, Staffolani, 2009). Di questo perverso processo di taglieggiamento depressivo dell'economia, l'ascesa economica e politica di Berlusconi, il suo essere un super-ricco quasi-monopolista privato del mercato della pubblicità televisiva, con tanto di «patente di Stato», sono stati (e sono purtroppo tuttora) il simbolo forse più vivido e inquietante.

Questo aggiustamento asimmetrico, incompleto ed economicamente perverso, rivela i tratti di uno «scambio politico masochistico», maturato a distanza di pochi anni dal crollo del muro di Berlino. Traggo il concetto di «scambio politico» da Ezio Tarantelli, che con questo termine indicava il processo di reciproco aggiustamento, possibilmente regolato da un esplicito patto sociale, tra lavoro, capitale e Stato; e, a proposito di accordi sociali che comportino una riduzione del benessere dei lavoratori e delle famiglie, parlava in particolare di «scambio politico masochistico»

(1995). Ma come, se non «masochistico» nel senso attribuito al termine da Tarantelli, può essere definito lo scambio politico delineatosi in Italia negli anni novanta? Uno scambio che, sotto la pressione di una crisi occupazionale senza precedenti, di un elevato rischio di importare inflazione a causa dell'ultima, drammatica svalutazione della lira, e dell'obiettivo del controllo del debito per garantire l'aggancio all'euro sin dalla sua creazione, ha consentito un'incisiva e dolorosa riforma del lavoro (contratti, salari, pensioni) con la contropartita di una riforma del mercato dei beni debole e monca, incapace di coniugare le privatizzazioni con effettive misure di innovazione, liberalizzazione e modernizzazione, o con altre forme di regolazione in grado di esercitare la pressione competitiva su prezzi e margini necessaria a minimizzare le rendite da *mark up*, quindi ad assicurare un rapporto tra prezzi e salari, tra mercato del prodotto e mercato del lavoro, favorevole alla crescita, al progresso economico e sociale per tutti? Non è forse stato masochistico lo scambio che ha ritardato gli investimenti in nuove tecnologie e modelli organizzativi innovativi, e con ciò ha bloccato la competitività del sistema economico e ne ha limitato la performance produttiva, ostacolando l'uscita dalla crisi e la creazione di occupazione sostenibile?

Certo, lo scambio era stato concepito in un momento di gravissima emergenza, ma una volta che l'emergenza era stata superata, una volta ripresa l'occupazione, riassorbito lo shock inflazionistico e ottenuto l'aggancio all'euro, lo scambio doveva essere riequilibrato e il mercato del prodotto profondamente riformato in modo da rendere l'intera economia più competitiva e innovativa, a tutto vantaggio dei consumi interni e delle esportazioni. Non ritengo utile soffermarmi qui sui risultati della Commissione Giugni sul patto del 1993, nominata nel 1997 dal Governo Prodi per rivedere il Protocollo a cinque anni dal suo varo. La Commissione propose soprattutto una più completa sistemazione dei principi della concertazione nel quadro delle istituzioni di regolazione del sistema delle relazioni industriali, ma la proposta non riuscì mai a ottenere il necessario consenso per tradursi nell'opportuno riequilibrio del modello negoziale. Questo è quindi rimasto in vigore immutato sino all'accordo separato del 22 gennaio del 2009, che non ha nemmeno sfiorato il tema della competitività del mercato del prodotto italiano. La debolezza dei salari e il differenziale di inflazione, cui si è aggiunta la stolta severità dell'aggiustamento finanziario, hanno così continuato (e continuano ancora oggi) a costringere l'e-

conomia a una performance penosamente deludente in termini di consumi, esportazioni e investimenti – in altre parole, a una performance molto deludente della crescita e del progresso economico e sociale.

### 3. Resilienza della cattiva performance

La cattiva performance economica, peraltro, ha dimostrato un'evidente e peculiare robustezza agli attacchi della buona politica economica; come si può dire, italianizzando una parola inglese, ha mostrato una forte *resilienza*, tendendo a radicarsi e a permanere nel paese anche a fronte degli andamenti deludenti dell'economia, del netto ridimensionamento del reddito italiano in ambito europeo e dei sacrifici richiesti dai successivi aggiustamenti della finanza pubblica. La politica, i media, i partner sociali, la stessa popolazione non protestano (o lo fanno solo nella forma dell'«antipolitica»), perché lo scambio politico masochistico ha comunque garantito vantaggi non disprezzabili e relativamente diffusi (seppure a scapito, come abbiamo visto, delle condizioni di vita dei ceti medi<sup>4</sup>).

Esso ha infatti consentito: l'assorbimento (almeno fino al *changeover*) dello shock inflazionistico importato con la grande svalutazione della lira del 1992-1993; l'ingresso dell'Italia nel «club dell'euro» fin dal suo inizio; una crescita rilevante e di lungo termine dell'occupazione (certo, soprattutto di occupazione a basso costo e flessibile), con un aumento significativo (tra il 1995 e il 2008) del tasso di occupazione anche per i giovani e le donne<sup>5</sup>; uno spostamento significativo della distribuzione funzionale del reddito verso il capitale, con una proliferazione di aziende, spesso piccole e piccolissime, e un tasso di sopravvivenza favorevole anche per le imprese marginali, nell'industria e soprattutto nei servizi alle imprese.

<sup>4</sup> I dati della Banca d'Italia dimostrano che tra il 1993 e il 2004 il salario netto mensile dei lavoratori in possesso di una laurea è diminuito di oltre il 27 per cento rispetto a quello dei lavoratori con licenza elementare. Il risultato non può essere ascritto a una mutata composizione degli indirizzi: il salario dei laureati in materie scientifiche (ingegneri, chimici, fisici, matematici) è diminuito di circa il 14 per cento, quello dei laureati in materie professionali (economia, giurisprudenza) si è ridotto del 31 per cento, quello dei laureati in discipline umanistiche del 30 per cento.

<sup>5</sup> E la «rigidità verso il basso» del tasso di occupazione femminile si sta mostrando uno dei pochi segnali positivi della gravissima crisi occupazionale che stiamo vivendo.

Questi «successi», che oggi finalmente si confrontano con la loro palese insostenibilità, hanno indubbiamente ostacolato e ritardato l'urgenza di lavoro, capitale e Stato di porre mano a uno scambio politico più equo e lungimirante, nonostante già nel disegno del Protocollo del 1993 ci fossero buone intenzioni e indicazioni per una strategia di ammodernamento, se non delle imprese, almeno del modo di lavorare, nella famosa quanto inapplicata seconda parte del documento, che Ciampi stesso (1996) aveva indicato come il punto dove si sarebbe verificata l'equità e il vero successo del patto. Oggi la crisi ha rotto l'incantesimo: il castello di carte è crollato, evidenziando il patto scellerato mantenendo il quale, se non proprio tutti, certamente la larga maggioranza del paese non può che perdere. Ma l'Italia davvero s'è desta?

#### 4. Appunti per il governo

A livello macroeconomico la ripresa della crescita richiede: un patto sociale, un modello contrattuale e un fisco più generosi con il lavoro, in particolare con il ceto medio; il rafforzamento dei consumi interni; la riassunzione dei target di inflazione, tanto dei prezzi interni quanto di quelli all'esportazione; una nuova politica industriale. A differenza dei primi, su cui vige un silenzio glaciale, di quest'ultima si parla in continuazione; ma è davvero difficile intravedere quali siano in concreto i termini della politica industriale di sviluppo che governo e partiti intenderebbero varare. Bisognerebbe certo rafforzare fortemente la concorrenza interna, e il fatto che abbiamo un presidente del Consiglio che è stato commissario europeo alla Concorrenza parrebbe dare un'indicazione importante in questa direzione. Ma i fatti sono purtroppo assai più deboli dei valori simbolici. Bisogna, inoltre, riorientare il modello di sviluppo italiano verso un paradigma maggiormente *wage-lead*, ovvero più nettamente guidato da retribuzioni e consumi interni, e un po' meno *export-led*, ovvero guidato dalle esportazioni.

Purtroppo in questi anni perdenti troppi imprenditori e sindacalisti, politici e giornalisti, esperti e uomini di cultura, hanno accarezzato ancora, confusamente e fuori tempo massimo, la vecchia e non più proponibile idea dello sviluppo *export-led* – il modello che negli anni cinquanta aveva trainato il miracolo italiano. Hanno creduto di ottenere ancora una volta

la crescita tenendo bassi i salari. Ma nelle attuali condizioni del mercato globale, e con le strozzature parassitarie che bloccano l'economia, quell'idea è diventata semplicemente assurda. I salari non sono affatto una buona variabile di aggiustamento: i risultati macroeconomici lo dimostrano senza appello. Finché l'Italia continuerà ad avere prezzi più alti e salari più bassi dei concorrenti, partner nell'euro, non potrà crescere: non avrà prezzi competitivi e sarà frenata da una domanda interna troppo debole.

Per questo deve avere una politica economica, prima ancora che industriale, che riorienti il modello di sviluppo, spostando almeno in parte il motore della crescita dalle esportazioni al mercato interno. Certo, l'economia non deve perdere ulteriore terreno sui mercati esteri, e per questo imprese, distretti e filiere devono riorganizzarsi in maniera che i prodotti italiani siano più competitivi, offrano migliore qualità a prezzi convenienti, e non solo prodotti di nicchia o beni di lusso destinati alla *leisure class* internazionale<sup>6</sup>. Ma, sul lato della domanda, se si desidera rafforzare la capacità di autopropulsione dell'economia, vanno stabilite nuove proporzioni tra mercato interno e mercato estero, attribuendo al primo un ruolo decisamente maggiore. Va rivisto il modello di sviluppo, riorientandolo da un'ottica adeguata ai paesi in via di sviluppo, che hanno costi del lavoro – ma anche prezzi – bassi, a una più adatta alle economie mature, la cui crescita è trainata in misura maggiore dai consumi interni e i cui prezzi sono regolati da un mercato aperto e competitivo.

Questa traslazione della visione dello sviluppo economico, dotata peraltro di rilevanti implicazioni sociali, costituisce l'elemento centrale e obbligato dell'*exit strategy*, ovvero dell'apertura della politica economica a un futuro desiderabile, di progresso e sostenibile, in cui sia possibile assicurare i livelli di reddito e di benessere degli italiani. Ma è evidente che essa comporta, nei confronti del dibattito corrente, un mutamento di prospettiva di tutto rilievo, che chiama la politica, l'accademia, i media e i partner sociali a impegnarsi per accompagnare il cambiamento, ognuno con i propri poteri e le proprie responsabilità.

<sup>6</sup> Giustamente una parte del mondo datoriale si interroga sulla necessità di riorientare il modello produttivo verso l'offerta di «lusso accessibile italiano». Ma riuscire a dare corpo concreto all'ossimoro, al di là dell'impatto pubblicitario, richiede volumi di produzione e modelli organizzativi al momento rari. Si richiedono anche qualità e convenienza dei servizi alle imprese e dei beni di rete attualmente assenti.

## 5. Il livello micro: gestire la conoscenza

Sul livello macroeconomico non mi soffermo più a lungo. Dedico invece il resto di queste pagine al livello microeconomico dove, spostando la visuale, ci si imbatte immediatamente in un secondo nodo, altrettanto cruciale: quello dell'*organizzazione dell'impresa* in senso lato, ricomprendendo in questo termine anche le tecnologie utilizzate e la qualità dei rapporti di lavoro. In effetti non si tratta che di un'altra angolatura dalla quale si osserva lo stesso problema: le imprese italiane non sarebbero così poco moderne se, con un diverso equilibrio di regolazione tra mercato del lavoro e mercato del prodotto, gli stimoli della concorrenza e la «sferza salariale» avessero potuto agire liberamente, spingendole alla riorganizzazione.

A livello della singola impresa, infatti, il tema dell'ingresso in un modello di sviluppo sostenibile richiede una forma di aggiustamento strutturale secondo quella che, con un termine tecnico ormai diffuso (ma anche un po' oscuro), va sotto il nome di riorganizzazione o reingegnerizzazione dei luoghi di lavoro. Non scendo nei dettagli di cosa questo possa voler dire in concreto sotto il profilo dell'organizzazione interna, della gestione dei rapporti di lavoro, di quelli con clienti e fornitori, dell'utilizzo delle tecnologie. Per chi voglia approfondire questi aspetti rimando anzitutto all'ormai classico volume di Roberts sull'*impresa moderna* (2004).

Mi preme però sottolineare un aspetto fondamentale che accomuna i diversi filoni di letteratura che, sotto angolature differenti, affrontano l'uno o l'altro aspetto della riorganizzazione/reingegnerizzazione: la teoria dell'impresa evolutiva (Nelson, Winter, 1982), il modello organizzativo della produzione snella (Womack, Jones, Roos, 1991), la teoria della *learning organization* (Senge, 1990; Garratt, 1994), la riorganizzazione dell'impresa per processi anziché per funzioni (Hammer, Champy, 1993), l'organizzazione del lavoro ad alta performance (Leoni, 2008). Ebbene, tutti questi diversi filoni di letteratura concorrono e trovano sintesi nell'indicare il ruolo centrale attribuito alla conoscenza e alla sua gestione all'interno del processo produttivo come fattore essenziale di modernizzazione dell'impresa.

Il ruolo di fattore di produzione primario, di materia prima essenziale, svolto dalla conoscenza nell'impresa moderna comporta, a propria volta, un progresso nell'atteggiamento e nella professionalità del lavoro, nella funzione stessa che il lavoro assolve nell'impresa. La centralità della cono-

scienza come fattore di produzione richiede che il lavoratore ampli la sfera della sua attività assumendo una nuova attitudine cruciale, una competenza che definisco con il termine di «partecipazione cognitiva», indicandone il contenuto con la volontà di acquisire, condividere e utilizzare la conoscenza propria e dell'impresa per migliorare i prodotti e i processi produttivi.

Sottolineo, nella definizione, l'utilizzo della parola «volontà». La letteratura (ad esempio: Dosi, Marengo, 1994) indica che i principali elementi costitutivi della competenza sono la conoscenza, le abilità produttive, l'esperienza e le abilità relazionali. Ma è necessario riconoscere altresì che la competenza, tanto più una competenza complessa come la partecipazione cognitiva, emerge soltanto in presenza della *volontà di usarla*: se il lavoratore non raggiunge, per un motivo o per un altro, il livello di motivazione personale all'utilizzo delle proprie conoscenze, abilità produttive, esperienze e abilità relazionali ai fini del miglioramento continuo dei processi in cui è inserito, se non raggiunge un determinato livello di autonomia/responsabilizzazione e di integrazione motivazionale con il gruppo di lavoro di cui fa parte, la competenza della partecipazione cognitiva non potrà mai emergere.

## 6. Costruire comunità intelligenti

I lavori del premio Nobel per l'Economia 2009 Elinor Ostrom e altri (Hess, Ostrom, 2009) chiariscono che il «bene conoscenza» esercita in massimo grado i suoi effetti positivi quando viene considerato e gestito come un bene comune, indicandone anche alcuni esempi concreti di gestione efficiente. Tuttavia, normalmente la condivisione e l'utilizzazione della conoscenza sono regolate da barriere tali da comportare costi di transazione elevati. Altri aspetti peculiari del bene conoscenza, come la difficile valutabilità ex ante, il carattere complesso delle esternalità e la necessità di combattere l'entropia informativa (Tronti, 2003), militano anch'essi a favore della tesi che lo sviluppo della conoscenza richieda ambienti sociali coesi, basati su elevati livelli di fiducia, reciprocità e riconoscimento. Il fatto che la conoscenza sia considerata come un bene comune è in essenza il requisito principe per la sua diffusione e utilizzazione all'interno dei processi produttivi. Ma questo comporta come corollario che, per ri-

durre i costi di acquisizione e promuovere la partecipazione cognitiva, i lavoratori devono poter identificare se stessi come appartenenti a una comunità, più precisamente a una *knowledge community*, ovvero alla comunità che al tempo stesso alimenta e utilizza un comune patrimonio di conoscenza.

Uno dei maggiori ostacoli che impediscono all'economia italiana di incamminarsi in questa direzione è la dimensione dell'impresa. L'Italia come è ben noto e già abbiamo argomentato, è caratterizzata da una pletera di piccole e piccolissime imprese, che ovviamente hanno dimensioni troppo ridotte per poter pretendere di costituire una *knowledge community* in se stesse. In un passato nemmeno troppo lontano, le piccole e le microimprese potevano superare questa limitazione con la partecipazione alle aree di conoscenza diffusa caratteristiche dei distretti industriali. Una copiosa letteratura ha evidenziato gli effetti di *spillover*, di auto-coordinamento, di diffusione della conoscenza nei distretti, che oggi potremmo riconsiderare nei termini della creazione di ben definite *knowledge communities* all'interno del sistema produttivo. Tuttavia la crescita impetuosa della concorrenza globale nel segmento dei prodotti tradizionali ha abbattuto i vantaggi competitivi di molte di queste comunità territoriali. Fortunatamente non è stato così per tutte, ma questa è stata ed è una tendenza generale, che indica che oggi, per sostenere l'urto della concorrenza internazionale, i luoghi di lavoro devono diventare parte di «comunità intelligenti», localizzate sul territorio ma in comunicazione con il mondo intero, capaci di creare, scambiare e utilizzare conoscenza di più alto livello tecnico e culturale di quello che fino a ieri erano in grado di fare molti distretti industriali<sup>7</sup>.

Per costruire e rafforzare le comunità intelligenti necessarie alla ripresa dello sviluppo, il disegno di politica industriale ha di fronte essenzialmente due leve: spingere le imprese a costituire reti nel territorio (ma non solo) e spingere le imprese a crescere di dimensione. La prima leva richiede anzitutto un ruolo attivo e forte delle amministrazioni locali e della contrattazione territoriale, che debbono sostenere con l'offerta di servizi (selezione e reclutamento, informazione e formazione, individuazione di

<sup>7</sup> Un effetto collaterale molto rilevante della debolezza cognitiva dell'economia italiana in questo momento è l'incapacità di remunerare il capitale umano, di cui danno conto i dati riportati nella nota 4.

partner, rapporti con l'università e la ricerca, marketing e finanza) le piccole imprese nella costruzione di comunità di conoscenza in rete. In una situazione di questo tipo, se effettivamente il fattore di coordinamento e il «vero» datore di lavoro è il territorio e non l'impresa (Bonomi, 1997), rapporti di lavoro anche flessibili e relativamente volatili sono tutto sommato accettabili, perché l'accumulazione della conoscenza avviene al di fuori della singola impresa, nella rete locale che si costituisce come comunità intelligente, che l'impresa al tempo stesso alimenta e utilizza.

Ma è indubbio che il modo più semplice e tradizionale di risolvere il problema della creazione della comunità intelligente che dà identità e sviluppo all'impresa è quello di costruirla anzitutto all'interno dell'impresa, di identificarla con l'impresa stessa. Questa modalità, che purtroppo può applicarsi solo alle organizzazioni di maggiore dimensione, si basa sul riconoscimento del fatto che la competitività deriva da una chiara identità e innovatività dei prodotti, e che questa identità innovativa dei prodotti, a propria volta, non può essere che il risultato di una *knowledge community* stabile e coesa. Nell'impresa di più ampia dimensione, la partecipazione cognitiva non può che fondarsi su relazioni di lavoro stabili e di lungo periodo, quali quelle che già aveva in mente Edith Penrose nel 1959, quando identificava il ruolo cruciale per la solidità dell'impresa con l'accumulazione di lungo periodo degli *invisible assets*.

Del resto, molti sono ormai gli studi empirici che rafforzano queste argomentazioni, dimostrando l'esistenza di un legame forte e statisticamente robusto a livello d'impresa fra bassa produttività e utilizzo di lavoro flessibile (Sciulli, 2006; Colombo, Delmastro, Rabbiosi, 2007; Lucidi, Kleinknecht, 2009; Damiani, Pompei, 2009; Ricci, 2011). Le imprese che utilizzano intensamente rapporti di lavoro flessibili presentano sistematicamente livelli di produttività più bassi delle altre. Non si tratta soltanto di un effetto meccanico. Perché i lavoratori possano esprimere gradi di partecipazione cognitiva adeguati a sostenere la sfida competitiva sono necessari elevati livelli di fiducia, trasparenza e lealtà reciproca tra loro e il management – condizioni che non si attagliano a modelli organizzativi che prevedono l'utilizzo intensivo di lavoro precario. Si tratta, in quei casi, di scelte strategiche sbagliate, che giocano il presente contro il futuro, scambiando un vantaggio di costo immediato contro un più elevato guadagno futuro, costruito grazie all'accumulazione della conoscenza e alla creazione di comunità intelligenti.

## 7. Globalizzazione e bilanciamento dei poteri tra capitale e lavoro

Un secondo aspetto che ostacola la strada della costruzione della partecipazione cognitiva nelle imprese è quello della presente imperfezione nel bilanciamento dei poteri nelle relazioni industriali a livello d'impresa. Non è difficile constatare, sulla base della cronaca sindacale, che la prospettiva della riorganizzazione dell'impresa italiana in una comunità intelligente è fortemente indebolita dall'irrompere dell'opzione di «*exit territoriale*», offerta al datore di lavoro dalla liberalizzazione dei movimenti di capitale e dalle opportunità di delocalizzazione della produzione all'estero. La minaccia della delocalizzazione rafforza notevolmente il potere datoriale nella contrattazione nei confronti tanto del sindacato quanto della controparte pubblica, al punto che non si può non convenire con Giuliano Amato che la politica e le relazioni industriali sono, nel nostro paese, da ormai molti anni «sotto schiaffo» da parte del ceto imprenditoriale<sup>8</sup>.

Questo nuovo squilibrio di poteri, che contribuisce a spiegare il carattere masochistico e miope dello scambio politico in opera dagli anni novanta tra lavoro, Stato e capitale, e che è causa del ritardo di aggiustamento del sistema produttivo alle sfide dell'oggi e del domani, rende evidente che l'Italia ha da percorrere anche un cammino di riequilibrio dei poteri in azienda nel nuovo contesto globalizzato. Come bilanciare i poteri nell'arena delle relazioni industriali? Negli altri paesi industriali avanzati si presentano spesso, anzi quasi sempre, forme di partecipazione finanziaria o gestionale – diretta o mediata da sindacati, fondi pensione e fondi di previdenza sociale – dei dipendenti alle sorti e alle decisioni dell'impresa: basti pensare alla *mitbestimmung* tedesca, all'azionariato dei dipendenti francesi (che è obbligatorio), ai fondi dei lavoratori svedesi (che sono uno dei massimi investitori del paese), agli *Employee stock ownership plan (Esop)* o ai fondi pensione gestiti dai sindacati americani<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> L'autore non ha un testo di riferimento per questa affermazione, ma dà testimonianza di avere udito più volte personalmente Amato sostenere in occasioni pubbliche questa valutazione.

<sup>9</sup> Nel *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, documento da poco formulato in Francia dal Commissario generale per l'investimento su richiesta del governo, rientrano il trasferimento degli oneri contributivi alla fiscalità generale e una negoziazione tendente a stabilire nuove basi per il dialogo sociale nell'impresa, con la proposta che ai rappresentanti del personale sia attribuita «una presenza deliberativa nei consigli di amministrazione e nei comitati di sorveglianza nelle imprese con più di 5 mila dipendenti».

Non è difficile riconoscere che, sotto questo profilo, l'Italia costituisce un caso anomalo, frutto dell'improvvido incontro tra la politica sindacale delle «mani libere» e l'allergia padronale a qualunque forma di temperamento delle prerogative manageriali. Negli altri paesi, il bilanciamento dei poteri non si manifesta tanto nell'evitare sacrifici da parte dei lavoratori assumendo scelte insostenibili, quanto nell'assicurare la continuità dell'impresa, il volume degli investimenti necessari a riorganizzarla e a proteggerne la vitalità e le prospettive di sviluppo. Da questo punto di vista gli esempi dei tagli occupazionali e salariali accettati dai lavoratori della Chrysler negli Stati Uniti (di cui, peraltro, essi detengono attraverso il fondo pensioni più del 40 per cento del capitale azionario), o gli accordi sui tagli di orario e salario dei dipendenti tedeschi, sono molto significativi.

Nel caso italiano (e sono cosciente di sollevare qui un tema caro a Piero Boni, che a esso dedicò un impegno forte, appassionato e inflessibile per tutta la vita), nel programma di trasformazione della società tracciato dalla Costituzione grande importanza viene data alla partecipazione dei cittadini, in particolare dei lavoratori, non solo alla vita politica e sociale del paese, ma anche alla sua vita economica. La partecipazione dei lavoratori all'economia viene specificata dall'articolo 46: «ai fini dell'elevazione economica e sociale del lavoro, in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende». L'articolo 46 si inserisce nel programma a lungo termine di trasformazione sociale ed economica del paese con cui la Repubblica intende assolvere al compito di conseguire, nella sua evoluzione storica, il pieno sviluppo della persona nella libertà e nell'eguaglianza dei cittadini. I due grandi fini enunciati dall'articolo 3 (lo sviluppo della persona e la sua effettiva partecipazione alla vita del paese) appaiono strettamente e quasi inscindibilmente legati fra loro, perché l'elemento partecipativo è, al contempo, una conseguenza dello sviluppo economico e sociale e un modo per assicurare il riconoscimento del concorso di tutti all'organizzazione del paese e della sua economia.

Ma dal 1948 a oggi, seppure molti passi avanti siano stati fatti nell'attuazione del programma di trasformazione sociale previsto dalla Costituzione, in tema di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende la strada percorsa non è stata davvero molta. In astratto, la prospettiva della partecipazione deriva da una concezione sociale e comunitaria del lavoro che, anziché mortificare i valori personali, li esalta nella comune assun-

zione di responsabilità dei lavoratori e dell'impresa. Ma, in concreto, l'esigenza di offrire ai lavoratori la possibilità di cooperare alla gestione delle imprese diviene oggi più pressante che mai, sia per dare inquadramento giuridico alle nuove forme di partecipazione cognitiva, rese necessarie dall'affermarsi del modo di produrre basato sulla gestione della conoscenza, sia per bilanciare lo squilibrio di poteri a favore dell'imprenditore causato dall'opzione di *exit* globale, ricollocando l'impresa in un contesto di interessi più vasto (i lavoratori, la comunità locale, lo sviluppo nazionale).

Sul tema della partecipazione, però, nel passato abbiamo assistito a veti bipartisan, che hanno di fatto non solo impedito lo sviluppo della normativa di recepimento del dettato costituzionale (basti per tutti citare il travagliatissimo caso dell'adozione da parte dell'Italia dello Statuto della Società europea), ma anche limitato la diffusione di esperimenti concreti su base contrattuale, nonostante alcuni casi di evidente successo. La «via italiana alla partecipazione» ha preferito tentare un esperimento macroeconomico «dall'alto», con il tentativo di coinvolgere il sindacato confederale e le imprese nella concertazione della manovra di politica economica, dapprima attraverso gli esperimenti di rientro dall'inflazione a due cifre dei primi anni ottanta, poi, dal 1993 in avanti, con il tentativo di sommare al governo concertato dell'inflazione lo sviluppo della contrattazione locale. A ormai notevole distanza di tempo dal suo varo, va notato – senza tema di smentita – che la «via macro alla partecipazione» ha fallito l'obiettivo di fornire una cornice allo sviluppo della partecipazione a livello di azienda.

Oggi è pertanto necessario chiarire che anche in Italia, così come in Germania, negli Stati Uniti, in Francia o in Svezia, la partecipazione si presenta come la via maestra per ricollocare il conflitto industriale in un alveo di contemperamento degli immediati interessi imprenditoriali con quelli dei lavoratori, del territorio e del paese; ed è necessario, in particolare, ribadire che le forme di partecipazione cognitiva prospettate dai nuovi modelli organizzativi si configurano non come costo aggiuntivo, ma come indifferibile investimento per assicurare la competitività e lo sviluppo delle imprese. La conoscenza costa, l'ignoranza molto di più.

Oggi, dunque, la tormentata «via italiana alla partecipazione» non può che riprendere, con le novità del caso, il cammino microeconomico interrotto dalla stagione del rientro dell'inflazione e della concertazione macroeconomica. E là dove la via della concertazione e del dialogo sociale è

bloccata per le dimensioni dell'azienda, può e deve riprendere animando la contrattazione territoriale.

Se nel fuoco del conflitto mondiale la partecipazione dei lavoratori ha significato essenzialmente il loro coinvolgimento diretto nella salvaguardia dell'apparato produttivo del paese, se negli anni ottanta la partecipazione macro dei sindacati alla manovra economica ha consentito il rientro dell'inflazione a due cifre, se negli anni novanta e nei primi anni duemila la concertazione ha consentito l'entrata nel «club dell'euro» e la crescita occupazionale successiva al 1995, oggi il tema della partecipazione si ripropone a livello micro, per ricostituire l'impresa e/o il territorio come comunità intelligenti e rilanciare lo sviluppo dell'economia italiana nel nuovo contesto tecnologico e globale. L'Italia non deve soltanto porre termine allo stato di grave difficoltà in cui si trova, ma deve avviare una nuova fase di sviluppo, intensa e duratura, e solo la collaborazione cognitiva alla gestione delle aziende e la stabilità occupazionale a essa conseguente possono aprire la strada a una nuova fase di progresso economico e sociale.

Questo contributo alla riflessione sulla ripresa del nostro sviluppo economico e sociale si chiude dunque con una domanda: sapranno i partner sociali e la classe politica trovare la forza e la convergenza necessarie per dare applicazione in questa direzione al dettato della nostra Costituzione per troppo tempo disatteso?

### Riferimenti bibliografici

- Baran P.A., Sweezy P.M. (1968), *Il capitale monopolistico. Saggio sulla struttura economica e sociale americana*, Torino, Einaudi (ed. orig. 1966).
- Bonomi A. (1997), *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Torino, Einaudi.
- Cappellari L., Naticchioni P., Staffolani S. (a cura di) (2009), *L'Italia delle disuguaglianze*, Roma, Carocci.
- Ciampi C.A. (1996), *Un metodo per governare*, Bologna, Il Mulino.
- Colombo M.G., Delmastro M., Rabbiosi L. (2007), «High Performance» Work Practices, Decentralization, and Profitability: Evidence from Panel Data, in *Industrial and Corporate Change*, XVI, 6.
- Damiani M., Pompei F. (2009), *Labour Protection and Productivity in the European Economies: 1995-2005*, Mpra paper 12710, University Library of Munich.

- Di Nardi G. (1987), *Leconomia italiana nel secolo XX*, in AA.VV., *I settantacinque anni dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni*, Roma, Istituto della enciclopedia italiana.
- Dosi G., Marengo L. (1994), *Some Elements of an Evolutionary Theory of Organizational Competences*, in England R.W. (a cura di), *Evolutionary Concepts in Contemporary Economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Einaudi L. (2004), *Il buongoverno: saggi di economia e politica (1897-1954)*, Bari, Laterza, a cura di Ernesto Rossi (ed. orig. 1955).
- Franciosi F.B. (1984), *L'offerta di lavoro nell'analisi economica*, Milano, Franco Angeli.
- Garratt B. (1994), *The Learning Organisation*, New York, Harper Collins.
- Hammer M., Champy J. (1993), *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, New York, Harper Collins.
- Hess C., Ostrom E. (a cura di) (2009), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Milano, Bruno Mondadori.
- Leoni R. (a cura di) (2008), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche lavorative e performance d'impresa*, Milano, Franco Angeli.
- Lucidi F., Kleinknecht A. (2009), *Little Innovation, Many Jobs: An Econometric Analysis of the Italian Labour Productivity Crisis*, in *Cambridge Journal of Economics Advance Access*, 17 aprile.
- Nelson R.R., Winter S.G. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge (Mass.)-Londra, Harvard University Press.
- Novara F., Rozzi R., Garruccio R. (a cura di) (2005), *Uomini e lavoro alla Olivetti*, Milano, Bruno Mondadori.
- Penrose E. (1959), *The Theory of the Growth of the Firm*, New York, Wiley (trad. it. *La teoria dell'espansione dell'impresa*, Milano, Franco Angeli, 1973).
- Ricci A. (a cura di) (2011), *Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia*, Roma, Isfol.
- Roberts J. (2004), *The Modern Firm. Organizational Design for Performance and Growth*, New York, Oxford University Press (trad. it. *L'impresa moderna*, Bologna, Il Mulino, 2006).
- Sciulli D. (2006), *Making the Italian Labor Market more Flexible: an Evaluation of the Treu Reform*, Madrid, Universidad Carlos III, working paper 06-34, Economics Series 08.
- Senge P. (1990), *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday.

- Sraffa P. (1926), *The Laws of Returns under Competitive Conditions*, in *The Economic Journal*, XXXVI [trad. it. *Le leggi della produttività in regime di concorrenza*, in Del Vecchio G. (a cura di), *Economia pura*, Torino, Utet, 1937].
- Tarantelli E. (1995), *La forza delle idee. Scritti di economia e politica*, Roma-Bari, Laterza.
- Tronti L. (2003), *Nuova economia e capitale umano. Per la riorganizzazione del sistema formativo*, in Antonelli G. (a cura di), *Istruzione, economia e istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- Tronti L. (2010a), *La crisi di produttività dell'economia italiana: modello contrattuale e incentivi ai fattori*, in *Economia & Lavoro*, 2.
- Tronti L. (2010b), *The Italian Productivity Slowdown: The Role of the Bargaining Model*, in *International Journal of Manpower*, XXXI, 7.
- Womack J.P., Jones D.T., Roos D. (1991), *The Machine that Changed the World: The Story of Lean Production*, London, Harper [trad. it. *La macchina che ha cambiato il mondo*, Milano, Rizzoli, 1999].



## Questioni aperte nella proposta della Cgil

*Massimiliano Mazzanti, Paolo Pini\**

### Introduzione

Con queste note intendiamo commentare alcune questioni che il Nuovo Piano del Lavoro<sup>1</sup> (Npl nel seguito) proposto dalla Cgil lascia aperte, e che meritano di essere discusse in modo più esteso. Il Npl costituisce senza dubbio un'occasione importante per indirizzare il dibattito sulle scelte economiche e anche politiche che il nostro paese deve assumere nei prossimi mesi, e sugli indirizzi complessivi in una prospettiva di medio-lungo periodo. Anche per questa ragione riteniamo importante soffermarci su alcuni aspetti che crediamo centrali e non affatto di contorno. Lo faremo centrando la nostra attenzione su alcuni punti, uno generale e due specifici, rischiando di essere schematici, ma di guadagnare in efficacia.

Vi sono aspetti nel Npl che grandemente condividiamo, così come condividiamo la prospettiva complessiva che il documento propone, ma che rischierebbero di non trovare la giusta valorizzazione che a questi compete se non trovassero la collocazione in una prospettiva più ampia di quella adottata, e non fossero individuati gli strumenti necessari per perseguire gli obiettivi indicati.

Intendiamo qui proporre tre questioni. La prima, di carattere generale, è la questione europea e di come si colloca un piano per il lavoro in questa Europa o nell'Europa che vogliamo. Le due successive sono specifiche. La seconda è il ruolo della *green economy*, ovvero degli obiettivi generali di sviluppo e crescita di una economia sostenibile e degli strumenti che possono essere messi in campo oggi per sostenerla. La terza è la questione del salario

\* Massimiliano Mazzanti e Paolo Pini sono docenti di Economia politica nell'Università di Ferrara.

<sup>1</sup> Il testo del Nuovo Piano del Lavoro che qui commentiamo è quello sul quale la segreteria nazionale Cgil ha invitato a discutere il 4 dicembre 2012 un insieme di studiosi, tra cui economisti, sociologi, politologi.

e della contrattazione sul salario: un tema da non delimitare nell'ambito della ristretta antinomia tra contrattazione centralizzata e contrattazione decentrata, ma che, per un'organizzazione che ha una lunga tradizione negoziale, si connette al modello contrattuale.

## **1. Il contesto europeo e la prospettiva degli Stati Uniti d'Europa**

Anzitutto il Nuovo Piano del Lavoro (Npl) dovrebbe essere inserito in un contesto economico-istituzionale più ampio di quello nazionale, ovvero quello europeo. Solo su scala europea molte delle questioni che il Piano intende affrontare possono trovare risposte. Ciò vale in particolare per le questioni poste dalla crisi economica, dalle regole di politica monetaria e di politica fiscale, per il tema della cessione di sovranità dal livello nazionale al livello europeo, per l'assetto istituzionale dell'Italia nell'istituzione Europa, ovvero la governance che guida la politica economica. In aggiunta, i rapporti tra economia e ambiente sono fortemente influenzati dal quadro normativo europeo, che coordina, dentro i principi di sussidiarietà e parziale adattamento delle politiche al quadro nazionale, tutta la politica ambientale italiana. Troviamo che nel Npl vi siano alcune carenze in questo ambito, e ciò rischia di indebolire la proposta e la sua efficacia.

### ***1.1 Lo scenario di riferimento***

Vi sono temi di livello macroeconomico europeo che sono ineludibili, e solo se si affrontano questi una politica nazionale in ambito fiscale può essere collocata. Tra questi segnaliamo, senza esaurirne in questa discussione la portata, le seguenti questioni: a) ruolo e poteri della Banca centrale europea; b) vincoli (da rispettare/rivedere) sui bilanci pubblici, sul debito e sul deficit, che ora sono attivi e impongono regole – e le hanno imposte anche a livello costituzionale – ai diversi Stati europei; c) finanziamento del debito e del deficit nazionali; d) dimensione del bilancio europeo; e) *euro bonds* per piani di investimenti pubblici e per stabilizzare i debiti degli Stati.

Il Npl non può prescindere dagli aspetti sopra indicati, e neppure evitare di proporre interventi per modificare alcune delle regole esistenti, se non anche intervenire con proposte di modifiche strutturali. Allo stato attuale è difficile che gli interventi previsti nel Npl possano trovare adeguate realizzazioni a prescindere dall'attuale contesto europeo. Oltre a richiamare quan-

to in negativo non funziona nell'Europa di oggi, occorre andare oltre alla critica, avendo il coraggio di proporre, se questo è l'intendimento, uno scenario differente, oppure una modificazione/revisione dei vincoli attuali. Non vi è dubbio che a livello europeo, sia alcune istituzioni, quali la Confederazione dei sindacati europei, sia specifici raggruppamenti politici presenti nel Parlamento europeo, quali il gruppo dei Socialisti e Democratici europei, avanzano proposte di cambiamento che vanno considerate come riferimenti importanti nel Npl.

È di poche settimane fa anche l'uscita di uno specifico rapporto economico a livello europeo, che ha la sua origine nelle posizioni del gruppo dei Socialisti e Democratici europei. Il rapporto *independent Annual Growth Survey* (iAGS, 2012) è elaborato da un gruppo di centri studi progressisti sulle alternative alle politiche di austerità, mantenendo fermo il rispetto dei trattati europei. L'obiettivo è evidente: «il fine di questa iniziativa, come il titolo suggerisce, è fornire una analisi alternativa della situazione economica in Europa e delle politiche da seguire, rispetto a quelle presentate dai policy-makers dell'Unione Europea. Specificamente, si propone un cambiamento di passo rispetto all'*Annual Growth Survey* della Commissione» (nostra traduzione).

In una prospettiva analoga, ma seguendo un percorso più radicale, si muove l'*EuroMemorandum 2013* (EuroMemoGroup, 2012), in cui si dichiara: «l'Unione Europea sta affrontando una crisi di crescente gravità. L'EuroMemorandum 2013 analizza criticamente il recente andamento economico in Europa e rimarca la necessità di una politica economica alternativa. Le politiche neo-liberiste adottate dalle autorità europee e dagli Stati nazionali in risposta alla crisi hanno accresciuto la disoccupazione e il disagio sociale che attraversa gran parte dell'Europa. L'EuroMemorandum si propone di contribuire a sviluppare iniziative di intellettuali e movimenti sociali volte a promuovere un maggiore coordinamento tra i movimenti a livello europeo e una Europa differente che si basi sui principi di partecipazione democratica, di giustizia sociale, di sostenibilità ambientale» (nostra traduzione).

### **1.2 Europa politica ed Europa economica, e l'euro nella crisi economica**

Inserire il Npl nel quadro europeo implica però comprenderne bene il contesto. Pensiamo che sia condivisa ormai l'opinione che la crisi economica ha colpito e si è espansa in un'Europa che cammina solo su un pilastro, e non

su due pilastri. Il pilastro esistente è quello dell'*Europa economica*, peraltro incompleta e asimmetrica. Il pilastro mancante è l'*Europa politica*, che dovrebbe portare, secondo alcuni, agli Stati Uniti d'Europa. Avere sostituito alla prospettiva dell'Europa politica quella dell'Europa intergovernativa è la più evidente dimostrazione che il progetto europeo si è allontanato dall'idea degli Stati Uniti d'Europa, e questo è avvenuto forse con il fallimento, secondo alcuni commentatori, dell'approvazione della Costituzione europea. Ma le radici stanno forse a monte, e sono radici programmate. A fronte delle difficoltà di procedere verso la strada dell'Europa politica, in una fase in cui l'Unione Europea proseguiva a tappe forzate verso il suo allargamento a Nord e a Est (ma senza un Parlamento europeo con poteri effettivi analoghi a quelli nazionali e senza un bilancio dell'Unione di rilevanza analoga a quello degli Stati membri), si è avviato un processo centrato sulla moneta unica, inteso come strumento di armonizzazione e convergenza delle economie dei singoli paesi, al fine di giungere, successivamente e conseguentemente (armonizzate le economie), all'unità politica. In altri termini, impossibilitati a fare l'Europa politica per via politica, si è percorsa la strada dell'Europa economica per realizzare quella politica, come *second best*.

La moneta unica richiede due cose per poter funzionare: un tasso di inflazione analogo tra paesi; deficit fiscali e debiti pubblici contenuti. Soprattutto porta con sé la necessità di sistemi economici armonizzati e convergenti. Armonizzazione e convergenza che implicano anche una gestione delle bilance commerciali dei vari paesi e dei flussi di commercio intra-europeo, caratterizzato da un eccesso di surplus dell'area tedesca e nordica, che avrebbe richiesto di essere compensato da una maggiore domanda interna e/o maggiore inflazione nelle aree con avanzi strutturali. Siccome il processo di armonizzazione e convergenza non si poteva imporre dal centro dell'Unione Europea per via politica, tramite gli strumenti del bilancio pubblico dell'Europa, di un sistema fiscale comune, di una Banca centrale con poteri del tutto analoghi a quelli delle pre-esistenti banche centrali degli Stati membri, gli strumenti utilizzati sono stati quelli dei vincoli posti alle politiche di bilancio degli Stati, del trasferimento alla Banca centrale europea della politica monetaria, e delle richieste via via più pressanti, per divenire vincolanti, di riforme strutturali nei paesi membri del mercato del lavoro e per la concorrenza dei mercati in generale.

Questo processo si è scontrato con una conseguenza, in parte endogena, e con un accadimento, in parte esogeno. La conseguenza endogena è il fat-

to che con la moneta unica non si è avviata l'armonizzazione delle economie dei vari Stati dell'Unione, anzi, la moneta unica ha consentito di, o è stata utilizzata per, rafforzare le differenze e le distanze tra paesi. Invece di convergere, vi è stato un processo di divergenza nei tassi di crescita dei paesi e nei flussi commerciali e finanziari tra gli stessi. Di chi sia la responsabilità di tale fallimento, ovvero la regia, è oggetto di discussione. Secondo alcuni la «colpa» è della politica di alcuni paesi (i deboli) che, invece di comprendere la necessità di riformare strutturalmente i sistemi economici nazionali nei tempi richiesti, i mercati del lavoro, dei beni e delle attività finanziarie, ha fallito il suo compito, rimandando nel tempo le necessarie riforme, portando tali paesi a «vivere al di sopra delle loro possibilità». Secondo altri, invece, sono stati i paesi forti che hanno goduto di un vantaggio competitivo iniziale: basandosi su tale vantaggio, la politica in questi paesi ha proceduto a passi forzati nelle riforme strutturali, in un contesto nel quale la moneta unica li metteva al riparo dalle spinte di rivalutazione del cambio, mentre la stessa moneta unica metteva in difficoltà gli altri paesi impossibilitati a svalutare. Indipendentemente da quale sia la tesi prevalente, è indubbio che negli anni della moneta unica l'armonizzazione dei sistemi economici dei vari paesi dell'Unione non si è realizzata, anzi, la distanza tra paesi forti e «virtuosi» e paesi deboli e «viziosi» è aumentata e le economie si sono divaricate. I differenziali dei tassi di crescita del reddito tra paesi sono aumentati e sono cresciute le distanze tra i debiti pubblici e privati tra paesi, come conseguenza anche della crescita negli squilibri dei saldi commerciali sempre tra i medesimi paesi (Krugman, 2009).

Ad accrescere le distanze è poi sopraggiunta la crisi economica del 2008, in parte endogena e importata dagli Stati Uniti (ma solo in parte). Questa ha impattato su economie che rimanevano strutturalmente ancora differenti, anzi più differenti di quanto fossero a inizio decennio, quando è entrato in vigore l'euro, ma al contempo richiedeva una risposta comune. La prima risposta, di qua e di là dell'Atlantico, è stata quella di arginare la crisi nei mercati finanziari, di evitare che questa si diffondesse sui mercati reali, cercando di scongiurare prima i fallimenti dei sistemi bancari e poi il *credit crunch* nei mercati del credito per imprese e famiglie. Mentre negli Stati Uniti veniva realizzata una tiepida, ma comunque indispensabile e non irrilevante quantitativamente, politica fiscale espansiva, la quale accompagnava una politica monetaria decisamente espansiva che portava i tassi di interesse a zero, in Europa il rigore fiscale è stato inizialmente alleggerito e la poli-

tica monetaria ha accompagnato la domanda di moneta sui mercati mantenendo però sempre controllato il tasso di inflazione, essendo la stabilità dei prezzi il vero obiettivo cardine della Bce dalle limitate potenzialità di intervento. La crisi non ha impedito però che i deficit di bilancio e i debiti pubblici (e anche quelli privati) peggiorassero, in modo alquanto diseguale fra i paesi dell'Unione Europea. Anzi, la crisi ha peggiorato le situazioni debitorie. Come è noto, questo ha portato a una situazione nella quale, neppure usciti dalla crisi del 2008-2009, con i tiepidi segnali di ripresa nel 2010, si è ripiombati in una crisi dei mercati finanziari europei, e quindi delle economie reali, nel 2011. A fronte di questa seconda crisi, mentre negli Stati Uniti la domanda è stata quella per politiche monetarie più espansive (attuate) e politiche fiscali non restrittive (in parte attuate), in Europa si è risposto da subito con più rigore sui conti pubblici e sui sistemi di welfare, per realizzare il rientro dai deficit di bilancio e dai debiti pubblici, ovvero con politiche severe di austerità, e da un rafforzamento della domanda di riforme strutturali sui mercati del lavoro (soprattutto), dei beni (anche, ma senza esagerare) e dei mercati finanziari (assai poco) (Krugman, 2009, 2012; Pianta, 2012; Bianchi, Pini, 2009).

### *1.3 Due visioni dell'europeismo e su come affrontare la crisi*

Dopo una fase (breve) in cui sono state poste in discussione le politiche economiche liberiste e neo-liberiste e i loro effetti negativi sul funzionamento dei mercati, a scapito della crescita e dell'occupazione, soprattutto in Europa la pressione dei mercati ha convinto molti (ma fortunatamente non tutti) a ritornare alle vecchie ricette del rigore a ogni costo e del non intervento dello Stato per sostenere la domanda. Come dire: «siam tutti diventati keynesiani di sera, ma la mattina ci siam risvegliati più liberisti del giorno innanzi». La logica con la quale si è risposto alla crisi dei mercati finanziari non è stata diversa da quella di pochi anni prima: le perdite sono collettive, i guadagni sono individuali, che applicato al sistema finanziario in crisi significa socializzare le perdite dei mercati, scaricandole sui conti pubblici e sulla collettività che paga con più oneri fiscali, per poi far pagare due volte alla collettività, anche per la crescita dei deficit e debiti pubblici, imponendo misure di austerità e di riduzione del welfare in nome del rigore, trasferendo eventualmente sui mercati anche quote di welfare pubblico (privatizzazione del welfare) (Bianchi, Pini, 2009; Brancaccio, Passarella, 2012; Pianta, 2012; Stiglitz, 2012).

Ovviamente questo sentiero sopra esposto non sta procedendo in modo lineare, e neppure con quella rigidità e pervicacia che alcuni studiosi liberisti e neo-liberisti auspicherebbero. Ciò per una serie di ragioni, esogene ed endogene allo scenario europeo. Una esogena, prima per importanza, è che negli Stati Uniti la linea dell'austerità e del libero mercato che intendeva garantire ancor più ricchezza al 10 per cento della popolazione, se non all'1 per cento, non è stata premiata dall'elettorato, per cui si confermano politiche monetarie espansive e prosegue la contrapposizione tra linea liberista e linea non-liberista (non può essere chiamata keynesiana, però) sulla politica fiscale, come è avvenuto sul *fiscal cliff*<sup>2</sup>. In secondo luogo, è diffusa la convinzione che in Europa la linea dell'austerità non è premiata dal suo successo, nel senso che gli effetti economici che essa provoca sono negativi sia sulla crescita del reddito sia sulla stabilità dei conti pubblici, e anche perniciosi sul piano politico (elezioni incombenti in paesi importanti). I paesi deboli, in ragione delle politiche di austerità a loro imposte, stanno pagando sia sotto forma di perdite nei redditi e nell'occupazione sia sotto forma di peggioramento dei deficit e debiti pubblici che si volevano migliorare.

Il peggioramento è andato al di sopra delle pur cupe previsioni, in quanto, come osservato anche dal Fondo monetario internazionale (Blanchard, Leigh, 2013; Corsetti, Meier, Müller, 2012), sono stati sottostimati grandemente i moltiplicatori della politica fiscale, per cui misure fiscali restrittive hanno avuto impatti negativi sul reddito ben maggiori di quelli previsti, determinando tassi di crescita molto negativi del Pil dei paesi più deboli, a iniziare dalla Grecia e dal Portogallo, ma anche Spagna e Italia, e un rallentamento significativa della crescita in tutta l'area euro che ha toccato anche la Germania, che ora mostra previsioni economiche negative. Occorre anche ricordare che in Europa vi sono istituzioni, forze sociali e anche economisti avveduti che in qualche modo hanno indotto un aggiustamento, secondo alcuni lieve, secondo altri importante, nelle politiche di rigore, con strumenti che hanno conferito alla Banca centrale europea più potere di in-

<sup>2</sup> Come osserva Krugman (2013): «in verità i nostri due maggiori partiti stanno ingaggiando una strenua lotta sul futuro modello della società americana. I Democratici intendono preservare l'eredità del New Deal e della Great Society – *Social security, Medicare e Medicaid* – e vogliono aggiungervi quello che tutti i paesi avanzati hanno: un sistema universalistico di accesso ai servizi sanitari essenziali. I Repubblicani vogliono ritornare al passato, per lasciare spazio a drastiche riduzioni delle tasse per i ricchi. Sì, è essenzialmente una guerra di classe» (nostra traduzione).

tervenire, con operazioni monetarie tali da influenzare i mercati finanziari e il comportamento delle istituzioni finanziarie e creditizie.

Sappiamo bene comunque che gran parte di questa liquidità immessa dalla Bce è servita alle banche per finanziarsi a basso costo e acquistare titoli pubblici con rendimenti superiori al tasso pagato alla Bce medesima, piuttosto che soddisfare la domanda di prestiti da parte di imprese e famiglie (Banca d'Italia, 2012), al contempo di procedere alla ricapitalizzazione richiesta dai vincoli più stringenti previsti dalla revisione degli accordi di Basilea (Ruffolo, Sylos Labini, 2012, cap. 4; Leon, 2012). Ciò ha come conseguenza che la maggiore liquidità serve unicamente a sostenere il sistema bancario e non si trasferisce nel credito alle imprese e alle famiglie, con effetti positivi sull'economia reale. Per cui gli effetti negativi della politica di austerità non sembrano ridursi, semmai vi è una tregua nella tensione che si ha sui mercati finanziari e sugli *spread* tra titoli pubblici emessi nei diversi paesi. Nel frattempo gli squilibri tra i saldi commerciali tra paesi dell'area euro non sembrano ridursi, tutt'altro: questi squilibri sono in gran parte alla base della natura della crisi europea, con la gran parte dei paesi forti che hanno costruito la loro crescita sulla componente della domanda estera, sulle quote di commercio intra-europeo, piuttosto che extra-europeo, col rischio di politiche del tipo *beggar thy neighbours*, in un gioco che è tendenzialmente a somma zero, in quanto le esportazioni dell'uno sono le importazioni dell'altro e, parallelamente, i deficit e i debiti (pubblici, ma anche privati) dell'uno sono gli avanzi e i crediti dell'altro (Eichengreen, 2012; Protopapadakis, 2012; iAGS, 2012, parte terza).

Non crediamo vi siano dubbi che in questo ultimo decennio, in Europa, tale evoluzione negativa, basata sul primato delle ragioni dell'economia su quelle della politica, sia anche alla base di come la crisi è stata affrontata, privilegiando la ricetta dell'austerità su quella della crescita. Tale evoluzione è stata governata da una visione fondamentalmente liberista dell'europeismo, contrapposta a una visione che interpreta l'europeismo in termini di economia sociale di mercato. Il governo dell'Unione Europea, della sua politica economica in primo luogo, è stato appannaggio di una linea politica conservatrice, piuttosto che di una progressista. Anche indipendentemente dagli equilibri politici nei vari paesi, che sono mutati e continuano a mutare nel tempo, la sintesi che è emersa in ambito europeo è stata più affine al liberismo che al riformismo. Le due visioni hanno comunque convissuto, facendo argine nei confronti di uno spirito antieuropeo

ben peggiore di prima della crisi, e che con la crisi si è diffuso nel continente a macchia di leopardo, coinvolgendo tutti, o quasi tutti, i paesi membri.

Il prevalere della visione liberista ha condotto comunque all'affermazione del rigore nel campo economico, alla supremazia dei mercati rispetto al mantenimento del welfare state, che invece deve essere ridimensionato e in qualche misura anche privatizzato, all'introduzione di vincoli sempre più stringenti nel campo delle politiche fiscali, alla deregolamentazione soprattutto del mercato del lavoro. In questa visione la competitività è soprattutto una carta da giocare sui mercati esteri, ridimensionando i mercati interni, e deve essere realizzata utilizzando tutti gli strumenti di flessibilità possibili per accrescere la capacità di esportazione. Non potendo più utilizzare lo strumento della svalutazione, alcuni paesi (Italia compresa) ne hanno sofferto più di altri, mentre la stabilità della moneta unica ha consentito di evitare ad altri ancora (Germania anzitutto) quella rivalutazione della loro moneta nazionale che certamente sarebbe avvenuta a seguito di avanzi sempre più cospicui dei loro scambi commerciali. Che ciò implichi una crescita contenuta, bassa e cattiva occupazione, crescita delle disuguaglianze, è in un certo senso un effetto collaterale, che può essere affrontato da un sistema di welfare minimale e da mercati che si preoccupano di sostituire quello pre-esistente con sistemi assicurativi. La via suggerita dal liberismo oggi viene presentata come *true progressivism*, per distinguersi da quello falso cui sarebbero ancorati coloro che vogliono mantenere intatto, anche se riformato, il welfare state esistente, che quindi vengono tacciati di conservatorismo.

È evidente che chi sostiene una visione europeista centrata sull'economia sociale di mercato si muova oggi in un contesto angusto, e se rifugge da una facile quanto inefficace contrapposizione rispetto al trend decennale risultante dall'introduzione dell'euro, debba procedere su strade che sono delimitate da vincoli e paletti, oltre che dalla dimensione della globalizzazione. In altri termini, con l'internazionalizzazione dei mercati finanziari, non facili da regolamentare in quanto è difficile trovare un accordo su scala globale, che ha contribuito a portare all'adozione delle politiche di rigore per gli Stati nazionali in ambito europeo in presenza della moneta unica, è cambiato il contesto nel quale le politiche di crescita devono e possono operare. Purtroppo questa è una constatazione, più che una necessità.

Sei sono le aree su cui i sostenitori della visione di una Europa intesa come economia sociale di mercato devono e possono lavorare nel contesto della crisi attuale, in un'ottica di breve e medio periodo<sup>3</sup>:

1) estensione delle competenze, poteri e strumenti della Bce, in modo che questa possa intervenire come effettiva banca centrale, con il precipuo compito di controllare l'andamento delle variabili monetarie che influenzano la dinamica dei prezzi, garantendo robustezza e solidità della moneta unica sui mercati internazionali; in altri termini, la Bce deve operare come «prestatore di ultima istanza», alla stregua della Federal reserve statunitense;

2) far sì che a livello comunitario gli investimenti pubblici finanziati sui bilanci nazionali, *anche in funzione anticiclica*, siano consentiti e non vincolati dalle regole poste dal *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria* del marzo 2012 (Patto di bilancio europeo/*fiscal compact*);

3) realizzare l'emissione di *euro bonds*, secondo le diverse tipologie, per finanziare progetti europei di ampia dimensione che possano innescare crescita quantitativa e qualitativa delle economie europee, quali quelli per sostenere l'economia digitale, l'economia verde, l'economia della conoscenza (*digital economy, green economy, knowledge economy*), ma anche per stabilizzare la gestione dei debiti pubblici nazionali e creare un mercato ampio di titoli pubblici europei basati su garanzie reali;

4) ampliare la dimensione del bilancio pubblico europeo, che ora pesa solo l'1 per cento del prodotto interno lordo dell'insieme degli Stati membri, su cui la discussione è stata congelata sino al giugno 2013 (*Budget 6*);

5) accelerare la realizzazione dell'armonizzazione fiscale in ambito comunitario, volta a rendere omogenei i regimi fiscali applicati in ciascun paese dell'Unione;

6) finalizzare le iniziative di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, non solo sugli obiettivi di consolidamento dei debiti nazionali, il cui *timing* deve essere rivisto, ma anche sugli squilibri dei flussi commerciali tra gli Stati membri, che sono una delle cause all'origine delle tensioni sulla moneta unica; esse devono operare non solo sui

<sup>3</sup> Per un approfondimento di questi aspetti, vedi iAGS (2012) e EuroMemoGroup (2012); Leon (2012); con riferimento agli *eurobonds* si rinvia a Prodi, Quadrio Curzio (2011, 2012), Quadrio Curzio (2011, 2012a).

paesi con deficit strutturali, ma soprattutto su quelli con avanzi strutturali delle loro bilance commerciali;

7) intervenire sul sistema bancario al fine di ridurre il rischio sistemico con strumenti sia di tipo fiscale (tassare specifici strumenti finanziari e transazioni) sia di tipo regolativo (vietare specifiche attività e transazioni), abbandonando lo strumento del tutto inefficace della ponderazione del rischio (capitalizzazione delle banche), dimostratosi fallimentare (Basilea 2 e Basilea 3).

Nel Npl vi sono molte proposte interessanti, alcune da porre in pratica subito, altre difficili da realizzare nel breve periodo, alcune sono discutibili e non convincono del tutto i sottoscritti, probabilmente convinceranno ancor meno altri studiosi e commentatori esterni. È comunque un piano ambizioso, e proprio perché è ambizioso deve misurarsi con l'Europa, non con l'Europa che verrà, ma con quella che c'è e che va molto riformata. Per cui molti nodi dovranno essere sciolti, trovando la corretta fattibilità nelle regole comunitarie e nell'ambito delle azioni per la crescita. Gli Stati Uniti d'Europa rimangono e devono rimanere la meta verso la quale indirizzare la politica e l'economia, ma l'Europa che abbiamo è quella nella quale la moneta unica è entrata in vigore per regolare le transazioni tra i paesi membri e tra questi e il resto del mondo, con le sue caratteristiche, i vincoli e le regole, alcune giuste, altre sbagliate, che devono comunque essere cambiate quanto prima.

In quel che segue ci concentreremo su due aspetti che riteniamo di particolare rilevanza in quanto riguardano l'ambiente e la crescita sostenibile, il lavoro e come esso è remunerato. Crediamo siano due questioni chiave di un programma di governo cui il Npl deve contribuire maggiormente e in modo più specifico.

## **2. La *green economy* e gli strumenti per il suo sviluppo: una riforma fiscale ambientale, il lavoro e l'accesso alla conoscenza**

Il presente ragionamento si colloca in una prospettiva di «politica economica», tentando di fornire spunti di arricchimento per la futura agenda di politica economica italiana. Facciamo riferimento al Nuovo Piano del Lavoro (Npl), ma toccheremo anche alcuni aspetti dell'appena pubblicata «Agenda Monti». Sinergie e concrete applicazioni che possano consentire un cambio

di politica economica, che coniughi competitività e sostenibilità, efficienza ed equità.

Vorremmo in questa sede soffermarci sul tema della politica economica relativa all'«ambiente», in una sua accezione ampia, che tocca soprattutto i temi legati al ruolo e al design complessivo del fisco, alla competitività del paese negli scenari futuri connessi alla *green economy*, che includono innovazione e lavoro come punti principali.

### **2.1 Sostenibilità e crescita economica**

In primis, si ricorda che la sostenibilità è un concetto, sviluppatosi in varie direzioni negli ultimi 40 anni, che integra pienamente economia, sviluppo, ambiente. Lavoro e ambiente non sono in conflitto. Dal punto di vista specificamente economico, la sostenibilità presenta contenuti che rimandano a concrete implicazioni di *policy*. Si riscontrano due accezioni complementari di sostenibilità.

Un primo riferimento concettuale, che trova grande spazio in ambito di politica europea, è la nozione di «disaccoppiamento tra crescita e pressione ambientale» (Oecd, 2002). Il disaccoppiamento può essere relativo o assoluto, e si associa a un aumento dell'*efficienza ambientale* della crescita economica (ad esempio, produzione di Pil utilizzando minori risorse naturali, generando minore inquinamento, quindi generazione di unità di Pil con maggiori benefici pubblici).

A partire dagli anni settanta, con il rapporto del Club di Roma del 1972 *Limit to Growth* e la nascita dell'economia ecologica e della bioeconomia, grazie all'opera di Georgescu-Roegen, la teoria economica ha iniziato a interessarsi in maniera crescente ai concetti di sostenibilità ambientale, dato l'allarme creato dal progressivo deterioramento della qualità dell'ambiente e dalla scarsità delle risorse fossili. Questa prima presa di coscienza rispetto alle problematiche ambientali da parte degli economisti era caratterizzata da previsioni pessimistiche riguardo alla sostenibilità dello sviluppo economico, con limiti sia fisici (leggi della termodinamica) sia sociali. In contrasto con tali previsioni pessimistiche, il cui limite era una sottostima dell'impatto del progresso tecnologico, che risponde alle scarsità crescenti e a maggiori «preferenze ambientali» delle società avanzate, si è nel tempo osservato come oltre una certa soglia di reddito la crescita economica possa associarsi a migliore qualità ambientale. Ciò significa crescere con minori impatti, quindi in modo più efficiente. Tale relazione a U invertita, denominata cur-

va di Kuznets ambientale, mette in evidenza una serie di effetti collegati alla crescita economica che determinano in un primo momento il rallentamento del degrado ambientale e, successivamente, la tendenza a una crescita economica sostenibile. Il riferimento a Kuznets deriva dall'analogia tra l'andamento della pressione ambientale rispetto al reddito e l'andamento delle diseguaglianze distributive all'aumentare del reddito stesso, osservato dal premio Nobel Simon Kuznets. Si noti come l'implicazione primaria non è «basta crescere per essere sostenibili», ma che, in presenza di adeguate politiche e dinamiche tecnologiche, è possibile coniugare crescita economica e sostenibilità.

Al momento attuale, uno dei temi più caldi nelle analisi quantitative è il ruolo dell'innovazione ambientale come esplicativa di questa potenziale dinamica sostenibile del sistema economico, legata a un continuo incremento dell'efficienza produttiva mediante l'introduzione di innovazioni tecnologiche e organizzative, di natura radicale o incrementale, di processo e prodotto.

Il secondo punto di vista sulla sostenibilità è basato sul concetto di capitale complessivo posseduto da una società, declinato nelle sue componenti di capitale fisico, naturale, umano. Forme quindi tangibili e intangibili. Il principio è semplice e ha implicazioni concrete. Il sentiero di crescita è definito come sostenibile se il capitale totale che una società trasferisce alla successiva è uguale o maggiore a quello presente. Ciò significa che la quota risparmiata – non consumata – di reddito nazionale è vincolata a questa regola, finalizzata a garantire alle future generazioni «condizioni uguali o maggiori di benessere». Il punto critico da affrontare in ogni decisione politica è quindi la «miopia» della presente generazione, ovvero la gestione intertemporale delle risorse, tramite gli investimenti che via via si effettuano nelle varie forme di capitale che producono reddito. Reddito inteso in forme sia totalmente monetizzabili sia come beni pubblici parzialmente riconducibili a figure monetarie (ad esempio, il minore inquinamento).

In sintesi, si può affermare che la società sostenibile è una società che «investe». Una società che ha come primo obiettivo (più che) compensare il deprezzamento intrinseco del capitale. Gli investimenti infatti sostengono la domanda aggregata, consentendo di mantenere almeno inalterato o crescente lo stock di capitale totale, tangibile e intangibile (stock di capitale fisico, umano, naturale). Nozione che in modi diversi è presente sia nei modelli di crescita economica neoclassici (alla Solow) sia in quelli keynesiani

dinamici (Harrod-Domar). Questo principio di sostenibilità comunque declina in modo specifico accezioni ampie della sostenibilità: ambientale, sociale, economica, unita alla nozione centrale della «conoscenza» (capitale umano, che rappresenta la quota maggiore del capitale totale nelle economie sia avanzate sia emergenti).

Il tema della «fiscalità ambientale», che svilupperemo nello specifico, segue come azione primaria di perseguimento degli obiettivi di sostenibilità economico-ambientale. Questa è sì volta ad aumentare il costo dell'uso di risorse che producono effetti negativi sulla salute e sull'ambiente (il principio di «chi inquina paga»), ma è anche interna al più ampio e noto «discorso» della riallocazione del peso fiscale dalle persone alle cose, dal lavoro «verso altre basi imponibili» (già presente nel programma Delors di inizio anni novanta). Questa riallocazione del peso fiscale può generare doppi dividendi, economici e ambientali. Quali le opzioni?

## ***2.2 Fisco, efficienza ed equità, «accesso» ai mercati***

Un tema attualmente molto discusso in Italia e in Europa è quello di spostare il peso fiscale dal lavoro/reddito a «grandi patrimoni e consumi». Cioè meno tasse sul lavoro e sull'impresa, più tasse su patrimoni, «cose», consumi. Qui occorrono una serie di precisazioni. Primo: non deve stupire, anche in un'agenda di politica economica liberal-conservatrice come quella di Monti, la presenza di imposte sul patrimonio. Esse sono uno dei cardini del buon funzionamento dei mercati, che più concorrenziali sono, in tutti i loro fattori, meglio è. Molti economisti di pensiero conservatore le hanno patrocinato in altri paesi. Diffuso è anche il ricorso a *corporate social responsibility* e fondazioni d'impresa volte a finanziare beni pubblici nei contesti anglosassoni. La ratio la si trova nel pensiero di filosofi ed economisti, tra gli altri John Rawls e Amartya Sen. In altre parole, entro un sistema di mercato che può garantire efficienza, attraverso azioni fiscali sui patrimoni lo Stato può rendere più eguali le «dotazioni iniziali». Efficienza ed equità sono quindi perseguite congiuntamente, si mitigano gli usuali conflitti tra i due macro obiettivi di ogni politica. Sulla necessità di perseguire una maggiore equità si vedano oggi le ricostruzioni storiche sulla distribuzione del reddito di Thomas Picketty, presentate persino da *The Economist* nel corso del 2012. Siamo «ritornati» agli anni venti, dopo un «minimo» di disuguaglianza raggiunto negli anni settanta. Deficit di equità distributiva oggi minano la crescita tout court (Atkinson, Picketty, Saez, 2011).

Tuttavia, riteniamo più coerente – qui è il suggerimento – utilizzare il gettito delle tasse patrimoniali (su attività finanziarie, dato che quelle da cepiti immobiliari saranno il pilastro delle risorse dei Comuni) per una loro più specifica finalità: eliminazione delle barriere all'entrata e creazione di *capabilities*. Cosa significa? Finanziamento di borse di studio, di welfare di base (scuola primaria, nidi), posizioni da ricercatore nel pubblico e nel privato ecc. Potrebbe aiutare, nel contesto italiano, la gestione di queste risorse – 10, 15, 20, 25 miliardi di euro? dipende dal design impositivo, la base imponibile è ampia – attraverso fondazioni (in un'ottica di *tax earmarking*), se il calderone della finanza pubblica fosse ritenuto non (più) trasparente. Su questo punto – la patrimoniale, l'uso del suo gettito – ampie sinergie politiche possono concretamente essere ricercate. La disuguaglianza si misura in reddito e in possibilità di accesso ai mercati del lavoro e della conoscenza. Partendo dal tema delle *capabilities* (à la Sen) come pre-condizione di equità, occorre dire che l'«accesso» pare essere oggi il tema vero nei mercati della «conoscenza», della scuola e della ricerca.

### **2.3 Fiscalità ambientale, competitività, innovazione, lavoro**

Su questi punti l'Agenda Monti e anche il Npl non centrano i punti cruciali dell'ampio tema economico-ambientale. Occorre una visione più ampia, sinergica, orientata alle esperienze europee, alle principali politiche internazionali. Che coniughi fisco, innovazione, competitività, lavoro. Ad esempio, il cambiamento climatico è un'arena politica, economica, sociale di riferimento per le dinamiche future. Deve essere posto al centro nei processi di politica e di gestione delle imprese, in modo da dare all'Italia un ruolo centrale nei mercati internazionali. Il *climate change* è un tema ambientale, economico, tecnologico cruciale, che deve essere posto al centro delle azioni delle parti sociali e dello Stato. Lo è nella maggior parte dei grandi paesi europei, Germania e Regno Unito in primis.

Oltre al *climate change*, pilastro della politica europea e internazionale, tutto lo spettro della politica europea deve essere il punto di partenza dei politici, delle imprese, dei sindacati. Elenchiamo i riferimenti principali da cui discendono implicazioni per le azioni su ambiente, competitività, innovazione, creazione di lavoro. Nell'ambito di clima ed energia, gli obiettivi di riduzione di  $\text{Co}_2$  fissati per il 2020 dalla strategia europea 20-20-20 (-20 per cento di  $\text{Co}_2$ , un primo passo) presentano anche obiettivi di incremento dell'efficienza energetica e dell'uso di rinnovabili. A questi si coniuga la

nuova *Energy directive*, che probabilmente introdurrà una *carbon/energy tax* per i settori non coperti dalle norme della Direttiva *Emission trading* del 2003. L'evoluzione del mercato dell'*Emission trading* è una sfida per l'industria pesante, che in gran parte si caratterizza per le eventuali risposte innovative delle imprese al fine di abbattere la  $\text{Co}_2$  creando al contempo valore. Occorre anticipare gli eventi.

Sul lato dei rifiuti, altro tema caldo, il nuovo quadro definito dall'ultima *Waste framework directive* prevede possibili futuri obiettivi di «riduzione dei rifiuti». Già oggi però ogni strategia deve collocarsi dentro le storiche direttive europee introdotte fin dal 1994 su gestione dei rifiuti da imballaggio, rifiuti elettronici, auto a fine vita, smaltimento in discarica, incenerimento. Queste sono opportunità economiche e tecnologiche per i nostri settori, oltre che ambientali. Seguendo le prospettive manageriali *à la* Porter e l'attenzione all'innovazione dell'economia evolutiva (Costantini, Mazzanti, 2012), occorre enfatizzare come la politica ambientale possa aumentare la competitività delle imprese, se queste reagiscono ai maggiori costi con comportamenti innovativi e orientati al lungo periodo. Che generano valore, lavoro, benefici pubblici.

Non può essere quindi mai generico il riferimento alle politiche verso l'economia verde. Ragionamenti specifici devono essere effettuati sul lato della riduzione delle emissioni inquinanti, dei rifiuti e dei gas serra. Le politiche europee, ad esempio, prevedono tagli alla  $\text{Co}_2$  emessa tra il 20 e il 50 per cento entro il 2030-2050. Questo comporta radicali e necessarie «decarbonizzazioni» dell'economia italiana (Eea, 2008), attraverso innovazioni nell'industria e marcato ripensamento del peso relativo del trasporto privato/pubblico. Sono grandi opportunità economico-tecnologiche. Vi è oggi un'eccessiva enfasi sul tema «energia», certo correlato, ma ciò che serve è una strategia finalmente integrata alle politiche europee, che pongono obiettivi ambiziosi da qui al 2020 e oltre. Su questi piani europei il riferimento dell'Agenda Monti e del Npl è vago, seppure sia l'Europa a guidare il processo a livello internazionale. L'Italia, come grande paese e con un'industria ancora forte in certi comparti, non può «rimanere indietro». Le sue performance ambientali non eccelse, peraltro, riflettono quelle economiche di bassa produttività, e su queste correlazioni occorre ragionare in modo profondo. Le performance dell'export tedesco sono da anni legate a robuste performance sull'innovazione tecnologica a basso impatto ambientale, anche favorita dal contesto di politica economica e industriale.

Sul tema rifiuti, non basta porsi l'obiettivo di ridurre il conferimento in discarica e incrementare il riciclo e recupero dei materiali. Questo andava già fatto, e comunque appartiene al passato delle politiche in campo di rifiuti. Occorre guardare avanti, anticipare per una volta (in questo settore potremmo farlo usando innovazione e competenze esistenti nel paese) e parlare ora di riduzione dei rifiuti generati. Obiettivo peraltro lanciato dalle direttive europee per il futuro e già presente in alcuni paesi.

Nel momento attuale, in cui si cerca di ridisegnare l'assetto di competitività e sostenibilità di lungo periodo dell'economia italiana, è per noi più efficace ridurre il carico fiscale sul lavoro attraverso un incremento delle tasse ambientali.

In primo luogo, quest'azione è volta a mitigare i conflitti tra «lavoro e ambiente», o meglio valorizzare le complementarità. La gestione e l'uso del gettito, spostato da lavoro ad ambiente, vede le imprese e i territori come luoghi principali di interesse e competenza a questo riguardo. Occorre chiaramente gestire situazioni specifiche che, pur all'interno di un quadro macroeconomico di neutralità fiscale dell'intervento, vedranno costi differenti tra imprese e settori.

In secondo luogo, la tassazione ambientale (non energetica, ad esempio una tassa sulle emissioni, sulla  $\text{CO}_2$ , sui materiali) parte oggi in Italia da livelli quasi pari a zero. È quindi meno distorsiva di incrementi dell'Iva. Il gettito attuale, peraltro costante da un decennio, non raggiunge un miliardo di euro, in gran parte legato alla tassa regionale sulle discariche. Gli spazi di incremento di vere e proprie tasse ambientali sono ampi e possono consentire di sgravare di molto il fattore lavoro. Di quanto? Il Tesoro italiano ospitò nel dicembre 2011 un evento sulla tassazione ambientale organizzato dalla European environment agency. Il documento della Eea – firmato dagli economisti Mikael Skou Andersen e Stefan Speck<sup>4</sup> – stimava in 35 miliardi circa il gettito da nuove tasse ambientali e minori sussidi impropri (28 miliardi le sole tasse). Tasse sulle emissioni, sui materiali, canoni idrici ecc. Anche i due terzi o la metà di quel gettito potrebbe sostanzialmente abbattere il carico fiscale sul lavoro – e Irap per le tasse di natura regionale – per più di un punto di Pil.

Nella delega fiscale era invero riemersa l'ipotesi di *carbon tax*, la cui introduzione è legata ora alla futura direttiva sull'energia. Le Regioni han-

<sup>4</sup> Disponibile su richiesta.

no margini ampi di competenza su materiali, risorse, rifiuti, acqua, emissioni locali. Sugeriamo di andare avanti, esplorando i margini di intervento, con riforme fiscali verdi a vari livelli (Andersen, Ekins, 2009).

Detto questo, notiamo come lo sgravio fiscale del lavoro sia necessario, ma non vada enfatizzato in termini di benefici attesi. Rimane un'azione che per lo più incrementa la domanda nel breve-medio periodo. Occorre laicamente ricordare una cosa nota, e possiamo dire con sicurezza a tutti: la competitività di un sistema economico dipende oggi in minima parte dai «costi» (del lavoro ecc.) e in gran parte dalla qualità dei beni prodotti e dal loro valore, che discendono dalla struttura produttiva e dall'innovazione. Una radicale trasformazione dei prezzi dei beni ambientali (tassando quelli più inquinanti, detassando quelli a minore impatto) è necessaria anche a questi fini. Non pare che la Svezia soffra della sua elevata *carbon tax*, istituita nel 1991 ai tempi dell'agenda Delors, e modificata nel tempo per vari fini di uso del gettito.

Politiche fiscali a saldo zero lasciano ad altre azioni la responsabilità dell'abbattimento del debito: recupero dell'evasione, valorizzazione dei beni demaniali, incremento del Pil. Le politiche fiscali qui discusse possono però concretamente valorizzare i beni pubblici e ridurre il rapporto debito/Pil, aumentando la competitività del paese sia nel breve sia nel lungo periodo.

#### **2.4. Innovazione ambientale, sostenibilità e competitività**

Il ruolo dell'innovazione ambientale e della sua piena integrazione nei processi produttivi è centrale (Cainelli, Mazzanti, Montresor, 2012; Mazzanti, Zoboli, 2010) per raggiungere obiettivi sinergici tra performance ambientali ed economiche. Una ridefinizione dei prezzi dei fattori, via riforma fiscale ambientale, può generare maggiore innovazione «verde», oggi alla base della competitività di alcuni grandi paesi europei, Germania in primis. Politiche ambientali stringenti non sono necessariamente in conflitto con la competitività, anzi (Costantini, Mazzanti, 2012, 2013). In aggiunta, dentro le imprese, anche attraverso le relazioni industriali, occorre integrare pienamente le innovazioni ambientali con i cambiamenti organizzativi, tecnologici e gli investimenti in capitale umano (Antonioni, Mancinelli, Mazzanti, 2013). Questo declina il tema della creazione dei *green jobs* in un'accezione di complementarità tra fattori tecnologici e gestione delle risorse umane, in una prospettiva che tenta di coniugare so-

stenibilità e competitività. È chiaro che le sfide sono complesse, la maggior parte delle innovazioni necessarie sono di natura radicale più che incrementale. Innovazioni tecnologiche, organizzative, di governance e di «comportamento».

La coniugazione di competitività privata e produzione di benefici sociali/beni pubblici, quale la riduzione delle emissioni – che può generare crescita sostenibile e disaccoppiamento tra crescita e pressioni ambientali – è però possibile. È resa possibile dalla produzione e diffusione di innovazioni (ambientali) e dalla complementarità tecnologica tra benefici privati e pubblici dell'innovazione. Esempi di evidenza empirica e buone pratiche sono ormai visibili, anche in Italia. Il panorama innovativo italiano in campo ambientale non è dissimile da quello di natura più generale. Si riscontrano eccellenze in determinati settori e aree geografiche del paese, tuttavia queste «nicchie» di competitività non sono oggi in grado di trovare riscontri empirici più ampi (Antonioli, Mancinelli, Mazzanti, 2013; Mazzanti, Nicolli, 2012). I problemi sono in gran parte gli stessi: limitata dimensione d'impresa, scarsa propensione ai mercati internazionali, adozione non sinergica di varie innovazioni (Antonioli et al., 2011).

Riguardo l'innovazione ambientale si aggiunge il fattore di una politica di settore storicamente poco stringente, spesso priva di «strumenti economici» che sono potenzialmente più a sostegno dei processi innovativi, e generalmente propensa a seguire (con ritardo) le direttive europee piuttosto che anticiparle. Sul piano macroeconomico queste eccellenze, pur presenti, non si notano, mentre si riscontrano forti «correlazioni» tra deficit di competitività innovativa, economica e ambientale.

Sull'efficienza energetica del Pil l'Italia ha infatti perduto la posizione di eccellenza di inizio anni novanta; anche in relazione a ciò si trova a esprimere la peggiore performance dinamica sulle emissioni di  $\text{CO}_2$  tra i principali paesi europei. Sul versante innovativo, la spesa in ricerca e sviluppo sul Pil è ancora molto lontana dai livelli vicini al 3 per cento di Germania e altri paesi nordici. Non sembrano esservi inversioni di tendenza. La «storia» più specifica dell'innovazione ambientale non è dissimile, a conferma che i fenomeni non sono «separabili»: gli ultimi dati 2006-2008 della *Community innovation survey* europea indicano come l'Italia non sia mai al primo posto nell'adozione di tali innovazioni, in ogni campo ( $\text{CO}_2$ , rifiuti, emissioni) e in ogni settore, industria e servizi. Anche i settori strategici dell'industria, tendenzialmente più innovativi, mostrano da anni

performance di «produttività ambientale» non eccelse (Marin, Mazzanti, 2013; Mazzanti, Nicolli, 2012).

La politica pubblica rimane comunque fondamentale per internalizzare compiutamente i due «fallimenti del mercato» qui d'interesse: la sotto-produzione d'innovazione (ricerca e sviluppo) e la sovra-produzione di inquinamento. Le politiche di supporto all'innovazione e la politica ambientale di stampo economico, come tasse ambientali e sistemi di (*emission*) *trading*, costituiscono fattori di stimolo.

### **3. La dinamica salariale e il modello contrattuale**

La dinamica salariale e il modello contrattuale sono due questioni cardine che stanno alla base della relazione tra retribuzioni e produttività. Riteniamo utile considerare alcuni riscontri di tipo generale sul cambiamento della distribuzione del reddito a sfavore del lavoro indotto dai mutamenti nella relazione tra produttività e retribuzioni. In questo contesto l'Italia si colloca in una posizione del tutto specifica, che deve essere evidenziata. In tale quadro di riferimento è opportuno valutare il modello contrattuale italiano e una sua riforma.

#### ***3.1 Il cambiamento nella distribuzione del reddito nelle economie sviluppate e la collocazione dell'Italia***

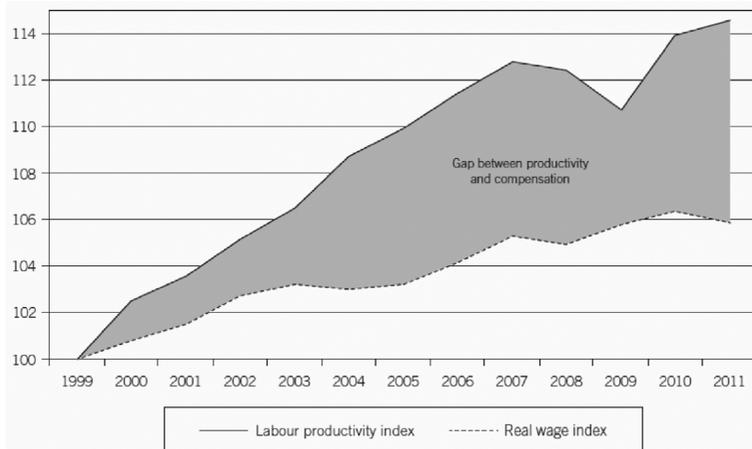
L'ultimo rapporto dell'International labour organization è dedicato al tema dei salari e della crescita equa (Ilo, 2012). In esso si evidenzia che nei paesi industriali sviluppati si sono riscontrati due fenomeni cruciali negli ultimi decenni: da un lato, una crescita contenuta della produttività del lavoro, in particolare relativamente a quanto avvenuto in altre aree geografiche, dall'altro, la rottura del legame tra la dinamica della produttività e delle retribuzioni reali. Entrambi i fenomeni si sono risolti in un cambiamento epocale della distribuzione del reddito, con trasferimento dal lavoro al capitale, segnato da una riduzione di circa dieci punti percentuali dal 1975, dal 75 al 65 per cento, della quota del lavoro sul reddito nazionale. La crescita corrispondente della quota del capitale ha favorito soprattutto i settori finanziari dell'economia e la distribuzione dei dividendi ai possessori di azioni (Ilo, 2012, pp. 45-ss). Il Graf. 1 evidenzia come per l'insieme delle economie sviluppate le dinamiche della produttività e del-

le retribuzioni si siano divaricate, con la prima cresciuta più del doppio delle seconde, mentre il Graf. 2 mostra come questo abbia prodotto per l'insieme delle economie sviluppate, e in tre paesi qui scelti per la loro rilevanza (Stati Uniti, Germania e Giappone), una diminuzione della quota distributiva al lavoro. Il Graf. 3, infine, evidenzia i fattori alla base di tale cambiamento della quota del lavoro sul reddito per l'insieme dei paesi sviluppati; tra questi, il fattore «finanziarizzazione dell'economia» è quello decisamente prevalente (con un peso del 46 per cento) nella fase di crescita prima della crisi del 2008, rispetto ad altri fattori, quali il cambiamento tecnologico (25 per cento), la globalizzazione (19), i fattori istituzionali (10) come spesa pubblica e ruolo declinante del sindacato (Ilo, 2012, pp. 51-53).

È interessante rilevare cosa ci racconta il Graf. 4, anche con riferimento all'Italia. Due situazioni sono confrontate: la fase decennale prima della crisi iniziata nel 2008, e la fase della crisi dal 2008. Nella prima fase, se da un lato la gran parte dei paesi sperimenta crescite sia della produttività sia dei salari, per un numero rilevante di paesi (quelli sotto la linea a 45°) la crescita dei salari reali risulta inferiore alla crescita della produttività, e ciò implica un cambiamento della distribuzione del reddito a sfavore del lavoro; in particolare ciò avviene in Germania, Stati Uniti e Giappone, con la Germania che mostra addirittura salari in diminuzione (crescita negativa). Ciò non vale per i paesi che stanno sopra la linea, che sono però meno numerosi e minori per dimensione.

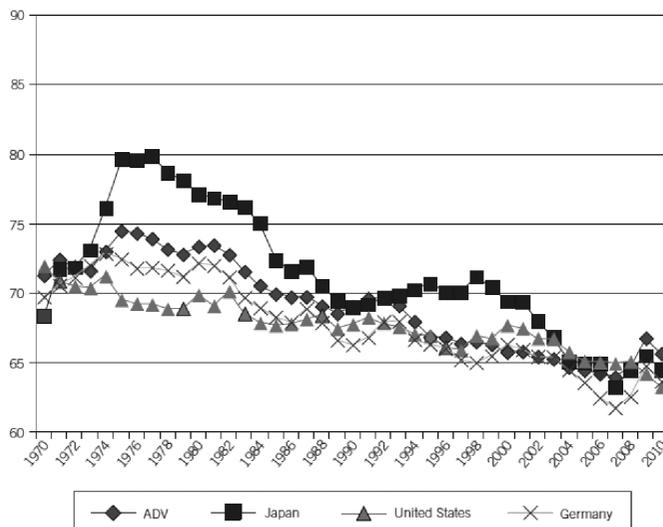
Con la crisi la relazione tra retribuzioni reali e produttività è notevolmente mutata, tanto che non si può più parlare di una relazione diretta, semmai inversa tra le due variabili: la crescita della produttività rallenta, ma nei paesi in cui cresce di più i salari crescono di meno, e viceversa. La crescita della produttività in gran parte di questi ultimi paesi è però spiegata dalla riduzione dell'occupazione, e non dalla crescita della produzione: in questo caso il lavoro ha sofferto per riduzioni salariali e riduzione dell'occupazione. Una collocazione speciale presenta l'Italia, per la quale prima e dopo la crisi si ha una crescita delle due variabili attorno alle zero, in entrambi i casi negativa. Solo la Spagna nel periodo pre-crisi ha un comportamento analogo, e dopo la crisi solo Grecia e Islanda: i due paesi europei, maggiormente colpiti dalla crisi finanziaria, hanno performance salariali e di produttività più negative di quelle italiane.

Graf. 1 – Trend di crescita dei salari e della produttività nelle economie sviluppate (indice 1999=100)



Fonte: Ilo (2012, p. 48).

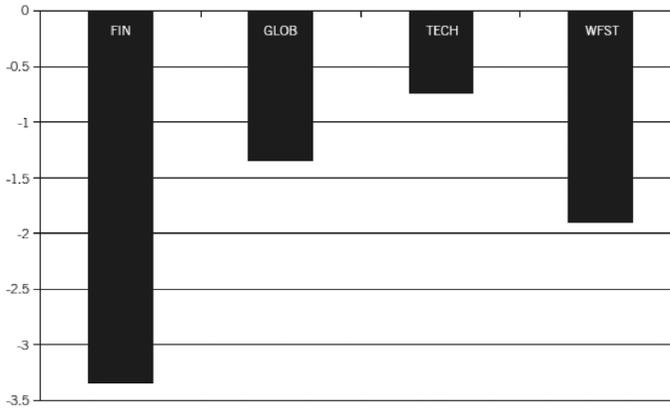
Graf. 2 – Quota aggiustata del lavoro sul reddito nazionale in Germania, Giappone e Stati Uniti, 1970-2010



Fonte: Ilo (2012, p. 43).

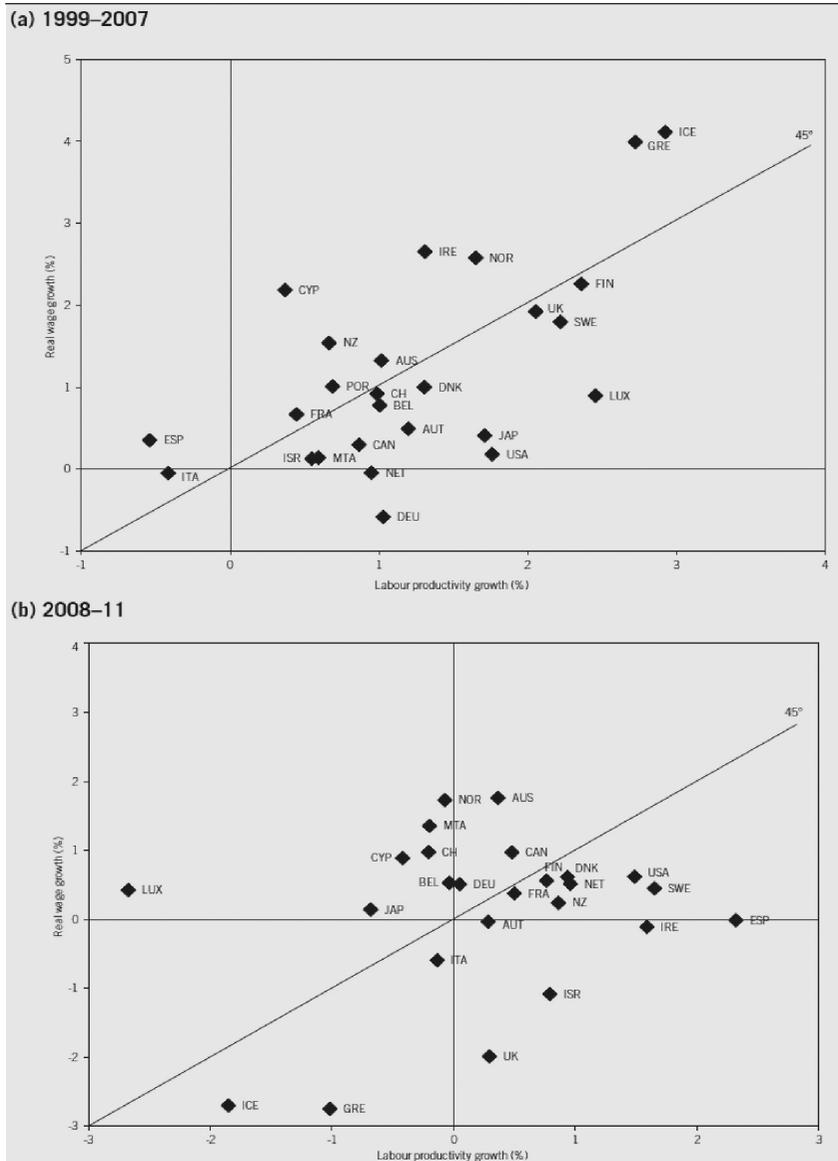
Graf. 3 – Scomposizione del cambiamento della quota aggiustata del lavoro sul reddito nazionale, economie sviluppate, 1990-1994 e 2000-2004

(a) Developed economies



Fonte: Ilo (2012, p. 52).

Graf. 4 – Crescita (%) dei salari reali e della produttività del lavoro nelle economie sviluppate, 1999-2007 e 2008-2011



Fonte: Ilo (2012, p. 14).

### 3.2 La produttività e il modello contrattuale

La performance così negativa della produttività italiana è spesso ricondotta a un insieme di fattori, che si rafforzano a vicenda. Come osserva giustamente Quadrio Curzio anche di recente (2012b), tra le componenti connettive di competitività e di produttività vanno ricordate l'istruzione, la formazione, la ricerca scientifica e tecnologica, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'organizzazione, tra cui possiamo far rientrare anche la struttura dimensionale delle imprese italiane. Questa componente si aggiunge a quella di tipo più generale, di sistema, legata alle infrastrutture e ai procedimenti amministrativi (burocrazia), tra cui trova posto anche ciò che è di pertinenza della lotta alla criminalità e della giustizia. Ma rilevanza cruciale ha una componente aziendale che ha natura fiscale da un lato, data soprattutto dal gap tra costo del lavoro e retribuzione del lavoratore, e natura contrattuale dall'altro, che chiama in causa la contrattazione collettiva e il legame tra contrattazione accentrata e decentrata. Le debolezze che l'Italia marca relativamente agli altri paesi sviluppati riguardano tutte e tre le componenti, con pesi differenti, segnando le ragioni della stagnazione, e del declino relativo, della produttività italiana.

Non intendiamo entrare nel merito di tutti questi aspetti, vari dei quali sono trattati in modo efficace nel Nuovo Piano del Lavoro (Npl), individuando specifiche proposte di politica, quanto segnalare anzitutto che tra queste componenti sussistono varie e importanti complementarità, e che azioni di politica mirate a singole componenti e sotto-componenti rischiano di rivelarsi assai poco efficaci. Al contempo, ogni singola azione su una specifica componente deve essere progettata per conseguire il massimo risultato, tale da innescare comportamenti coerenti con quanto avviene con le azioni centrate sulle altre componenti, e deve essere internamente coerente con tutti i fattori rilevanti per quella specifica componente. In altri termini, vi deve essere una coerenza sistemica tra azioni che influenzano più componenti, e una coerenza specifica entro ogni componente. È in questa ottica che ci dedichiamo a discutere della componente aziendale, e nello specifico di quella contrattuale.

Nel Npl vengono proposte due questioni nella sezione dedicata all'*Impegno delle parti*, che sono della massima rilevanza, nei seguenti termini:

*«sperimentare forme di partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese, alla definizione degli obiettivi, alla loro realizzazione. [...] avviare la discussione su un nuovo modello contrattuale basato sull'equilibrio della crescita econo-*

*mica, per rendere più equa la distribuzione del valore aggiunto e per aumentare gli investimenti, stabilendo il tasso contrattato/programmato di crescita della produttività e, di conseguenza, della retribuzione:*

*determinando nei contratti nazionali di settore il tasso di crescita della retribuzione, non inferiore all'inflazione, pari a un obiettivo minimo di produttività, compatibile con l'obiettivo distributivo;*

*determinando le quote potenziali della crescita della produttività e del salario nel secondo livello di contrattazione, che va incentivato e diffuso nel privato e nel pubblico».*

Questo passaggio contiene una proposta rilevante che dovrebbe essere valorizzata ai fini di accrescerne l'efficacia. In particolare, il modello contrattuale dovrebbe prevedere una più equa distribuzione del valore aggiunto e stimolare gli investimenti, stabilendo un tasso *contrattato/programmato* di crescita della produttività e di conseguenza della retribuzione (distinguendo opportunamente per settori, filiere, dimensione d'impresa, ambiti territoriali ecc.), articolata nei sotto punti (a) e (b), e coerente con la sperimentazione di nuove forme di partecipazione dei lavoratori alle decisioni delle imprese. Il dibattito in sede sindacale e accademica è aperto da tempo<sup>5</sup>.

L'obiettivo, da un lato, è distributivo, come è corretto che sia, date le dinamiche distributive sopra discusse; dall'altro lato è produttivo, vista la particolare condizione italiana che non solo risulta deficitaria nella distribuzione dei guadagni di produttività, ma è particolarmente deficitaria nella creazione di più elevata produttività. Un aspetto questo da sottolineare, in quanto richiede analisi e azioni su più fronti e senza indugi.

Ben poco è però detto su come scaturisce tale *legame tra produttività-retribuzioni-partecipazione*. Il rischio è quello di rimanere nella *black box* della relazione. Qual è il fondamento della relazione produttività-retribuzione? Come si connette in questa relazione la dimensione sostanziale della partecipazione? E in che direzione va tale relazione? Se fosse solo una relazione che va dalla produttività alla retribuzione, non sarebbe chiaro come si potrebbe generare l'eventuale circolo virtuoso tra le due variabili, questione rilevante per l'innovazione (anche organizzativa) delle imprese e del sistema industriale nel suo complesso. Il tema è presente anche nell'Accordo sulla

<sup>5</sup> Ricordiamo qui l'Appello promosso da Acocella, Leoni, Tronti nel 2006, e firmato da numerosi studiosi (AA.VV., 2006), la proposta Ciccarone (2009) e Fadda (2009), e più recentemente Messori (2012a, 2012b).

produttività del 21 novembre 2012, non firmato dalla Cgil, e in quel testo trova risposte assai poco adeguate, come abbiamo avuto modo di segnalare (Antonioni, Pini, 2012).

Il decentramento contrattuale non deve essere assolutamente demonizzato, tutt'altro. È sempre stato il livello negoziale nell'ambito del quale sono migliorate le condizioni di lavoro dei lavoratori e anche le condizioni di produttività e competitività dell'impresa. Ciò è storicamente avvenuto in varie fasi dello sviluppo economico italiano, trovando spesso un equilibrio con le modalità centralizzate. E anche quando gli obiettivi erano quelli macroeconomici, i due pilastri, *decentramento* e *centralizzazione*, sono stati utilizzati congiuntamente in modo complementare. Anzi, le esperienze di maggiore successo che si sono avute sono state quelle in cui i due livelli, quello centrale e quello decentrato, hanno mostrato virtuose complementarità. L'esperienza del Protocollo del 1993, sino al termine del decennio novanta, è lì ad attestare come con quell'accordo siano stati realizzati obiettivi macroeconomici importanti. E ciò è avvenuto applicando un *metodo*, tutt'altro che secondario, quello della *concertazione* (Acocella, Leoni, 2007; Tronti, 2012).

Anche oggi vi è un *obiettivo macroeconomico* da raggiungere, che è quello di riprendere un sentiero di *crescita della produttività* e di recupero di competitività dell'apparato industriale nazionale, e non solo delle singole imprese, bensì del sistema nel suo complesso. Tale obiettivo macroeconomico non può che reggersi su due pilastri, in un contesto nel quale le relazioni industriali hanno svolto una funzione positiva e continuano ad avere un loro significativo, a meno che non si ritenga che delle relazioni industriali si possa fare a meno. *I due pilastri sono il contratto nazionale e il contratto decentrato. E il metodo è quello della concertazione.*

È significativo che ciò che viene dichiarato come centrale nell'Accordo sulla produttività sia il ruolo della contrattazione decentrata sul salario, mentre la funzione della contrattazione nazionale sia intesa in modo residuale, come un livello di cui ridurre necessariamente la portata. Al contempo, il metodo stesso della concertazione non è indicato come metodo di confronto negoziale, essendo stato sostituito per esplicita volontà nella pratica del Governo Monti da quello dell'*informazione* e a volte della *consultazione*, come in effetti è avvenuto nel caso della riforma del sistema pensionistico e in quella del mercato del lavoro. Gli esiti del metodo dell'*informazione* e parziale consultazione non sembrano però essere stati proficui, se è vero che a circa un anno dalla riforma pensionistica il nodo degli esodati è

ancora in attesa di soluzione (la copertura è stata prevista per circa la metà dei potenziali lavoratori coinvolti), e a circa sei mesi dalla riforma del mercato del lavoro si segnala una crescita del flusso dei licenziamenti individuali e anche collettivi, non compensato da una crescita nel flusso degli ingressi, anzi affiancato a un rallentamento dei rinnovi dei contratti non a tempo indeterminato e al mancato decollo delle forme di apprendistato (non sembra che la buona occupazione stia sostituendo la cattiva occupazione, semmai vi è una contrazione della prima e un permanere della seconda) (Anastasia, 2012; Rainews24, 2012).

Quindi sembrerebbe che l'obiettivo della crescita della produttività e del recupero della competitività delle imprese possa e debba reggersi solo su un pilastro, quello della contrattazione decentrata, e che possa fare a meno del metodo della concertazione, sostituito da quello dell'informazione e parziale consultazione. Entrambi gli aspetti ci sembrano quelli che hanno caratterizzato la politica del Governo Monti sul tema del lavoro, e in ciò vediamo una continuità piuttosto che una discontinuità con il governo precedente. Non ci sembra un caso che sull'art. 8 della legge 148 del 2011 (Governo Berlusconi), quello che prevede che i contratti aziendali o territoriali, definiti di *prossimità*, possano derogare con efficacia *erga omnes* non solo da quanto previsto dai contratti nazionali, ma anche da disposizioni legislative, il Governo Monti non sia mai intervenuto per abrogarlo (Garilli, 2012; Romagnoli, 2012a, 2012b; Rusciano, 2011).

Ci sembra più che lecito dubitare che il conseguimento di un obiettivo così importante per il sistema produttivo italiano possa essere perseguito affidandosi solo a un pilastro, quello della contrattazione decentrata sul salario, quando è noto che questo livello di contrattazione copre una quota piuttosto contenuta delle imprese. Secondo alcuni studi (Isae, 2009), la contrattazione decentrata è presente nel 30 per cento delle imprese nel settore industriale e molto meno nei servizi; ha diffusione a macchia di leopardo nel territorio nazionale (di più nelle regioni settentrionali ad alto tasso di sindacalizzazione, quali Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, molto meno nell'Italia centrale e quasi assente nel Meridione d'Italia e nelle isole); è funzione diretta della dimensione d'impresa (più alta nelle grandi e medio-grandi imprese, assai rara nelle piccole e piccolissime imprese, che spesso neppure sono coperte dalla contrattazione territoriale).

In tutta questa parte del tessuto produttivo italiano, la parte maggioritaria, il pilastro su cui si dovrebbe fare affidamento non esiste. Lì allora

dovrebbe operare il contratto nazionale di lavoro, che non solo svolge una funzione di garanzia dei minimi di trattamento economico e normativo, prevedendo tutele e diritti, ma dovrebbe anche farsi carico di trovare strumenti adeguati per perseguire l'obiettivo di crescita della produttività e recupero della competitività. A questo livello, ineludibile data la scarsa diffusione della contrattazione decentrata, sarebbe più opportuno porsi un obiettivo condiviso di crescita di produttività, di settore, di comparto, di filiera, di territorio; fissato questo *obiettivo programmato di produttività*, utilizzare varie leve, fra cui le decisioni di innovazione organizzativa e tecnologica, gli investimenti in capitale fisico e capitale intangibile, le risorse pubbliche e private in ricerca e sviluppo, e per l'innovazione di prodotto e di processo, perseguendo tramite queste l'obiettivo programmato. E quindi collegare a questo obiettivo programmatico di crescita della produttività l'andamento delle retribuzioni, che svolgono così una duplice funzione: da un lato di tipo redistributivo, essenziale per sostenere la crescita dei salari reali e quindi fonte principale della domanda interna di beni e servizi, dall'altro di stimolo e pressione per il cambiamento tecnologico e organizzativo delle imprese, così come un grande economista italiano argomentava, Paolo Sylos Labini (1989), richiamando gli insegnamenti degli economisti classici, a iniziare da Smith, passando per Ricardo, per giungere a Marx e Schumpeter.

Secondo Sylos Labini, la dinamica della produttività risente di tre fattori: la dinamica della produzione industriale, mediante un effetto scala (o estensione del mercato di origine smithiana); la dinamica dei costi (effetto risparmio di lavoro di origine ricardiana e marxiana), in particolare delle retribuzioni reali, specificamente dei costi unitari del lavoro in rapporto ai prezzi di mercato (effetto risparmio assoluto di lavoro), e dei salari reali in relazione al prezzo delle macchine (effetto risparmio relativo di lavoro). Inoltre, la stessa dinamica della domanda interna è positivamente influenzata dalla crescita delle retribuzioni del lavoro, che quindi esercitano per questa via un effetto positivo sulla produttività<sup>6</sup>. Al con-

<sup>6</sup> Ne consegue che la relazione tra domanda aggregata e occupazione, da un lato, e retribuzioni, dall'altro, non può essere considerata di tipo unidirezionale: a parità di domanda, una crescita delle retribuzioni spinge verso l'alto la produttività, con effetti negativi sull'occupazione; al contempo, la crescita stessa della produttività, sostenuta da salari più alti, induce una crescita della domanda che provoca l'aumento dell'occupazione. In particolare, seguendo l'analisi di Sylos Labini (1989, cap. 3), «[d]a un lato, infatti, un contenimento del-

tempo, la competizione schumpeteriana spinge le imprese a innovare per recuperare competitività rispetto alle dinamiche salariali, con innovazioni di processo e prodotto, in un contesto di concorrenza imperfetta in cui le imprese innovative più efficienti crescono, e quelle non innovative e meno efficienti escono dal mercato.

In questo modo si possono recuperare i due pilastri, quelli della contrattazione decentrata e della contrattazione centralizzata, naturalmente con un metodo, che non può che essere quello della concertazione e della condivisione di obiettivi concordati e di comportamenti conseguenti e tra loro coerenti.

Questa soluzione richiede che il modello contrattuale si regga sui *due pilastri* sopra indicati, contrattazione nazionale e contrattazione decentrata, aziendale e in subordine territoriale, e richiede un *metodo* di dialogo tra le parti sociale e il soggetto pubblico che impegni le prime tra loro, e il secondo verso le parti sociali e il paese, ad assumere comportamenti coerenti rispetto a quanto stabilito in via concertativa, il metodo appunto della concertazione. Il progetto è già stato scritto; è quello del luglio 1993, ed era un progetto di ampio respiro, che guardava al medio-lungo periodo (obiettivi di crescita in un'Europa a moneta comune), oltre che al breve (il rientro dall'inflazione e la riduzione del debito, per collocarsi entro i parametri europei).

Il Protocollo prevedeva anche l'opzione di un intervento legislativo in campi nei quali il legislatore non era mai riuscito a intervenire, ovvero l'art. 39 della Costituzione, che regola sia la libertà e autonomia sindacale sia il loro ordinamento democratico e la legittimità di svolgere attività negoziale collettiva con efficacia per tutte le parti che hanno sottoscritto gli accordi, al fine di conferirne piena attuazione. Come bene insegnano

le retribuzioni relativamente all'andamento della produttività produce effetti positivi sui costi nel breve periodo, sui profitti, e ciò può stimolare gli investimenti e la crescita della produzione. Dall'altro, il contenimento relativo delle retribuzioni, influenzando sulla distribuzione del reddito e sui redditi nominali degli occupati, può incidere negativamente sulla domanda e sul suo saggio di crescita; nel medio-lungo periodo, inoltre, possono venire ridotti gli stimoli di domanda e di costo che favoriscono il cambiamento tecnologico e gli incrementi di produttività, con effetti quindi negativi sul saggio di crescita dei sistemi economici. In ragione di queste interazioni, interventi volti a contenere la dinamica delle retribuzioni relativamente a quella dei prezzi dei beni e degli altri mezzi di produzione non devono mai essere valutati disgiuntamente dalle politiche dirette a sostenere la domanda aggregata e modificarne la composizione» (Pini, 1992, pp. 117-118).

autorevoli studiosi (Romagnoli, 2012a; Mariucci, 2013; Carrieri, 2011), sappiamo bene che rispetto a quel modello contrattuale, costruito sui due livelli e su un metodo, il tempo – con il contributo delle parti coinvolte – ha operato per frantumarlo, senza peraltro sostituire a esso nulla che possa essere chiamato nuovo modello regolativo, se non una grandiosa confusione di funzionamento delle relazioni industriali, costosa per le imprese e per i lavoratori in termini di concorrenzialità per le prime e diritti e tutele per i secondi, a tutto vantaggio di chi pratica *dumping sociale ed economico*. Proprio per questa ragione, pur se non l'unica, quel modello è l'unico attualmente di cui si dispone e da cui occorre partire per riformarlo, senza avventurarsi in soluzioni che rischiano di essere solo di corto respiro, semmai muovendosi lungo la strada tracciata con l'Accordo interconfederale del 28 giugno 2012. A meno che, appunto, non si voglia fare a meno delle relazioni industriali.

Non vi sono dubbi che la bassa copertura della contrattazione decentrata sia un problema serio per chi si propone di farne un pilastro della politica economica che stimoli la produttività. Il problema non è solo la sottostima di tale questione, semmai come intervenire perché tale pilastro sia efficace. Lo strumento principe e unico individuato anche di recente sembra essere quello della fiscalità, con le misure previste di decontribuzione e detassazione del salario flessibile. Altri strumenti non vengono indicati al di fuori di questo. Per cui sarà compito delle parti sociali tradurre in pratica, con appropriati comportamenti, tale linea guida. Al governo starebbe il compito di introdurre vantaggi fiscali che accompagnino tali comportamenti. Altri compiti al governo non sono affidati, a iniziare dal tema della rappresentatività dei firmatari degli accordi, della loro esigibilità, dei diritti di rappresentanza dei non firmatari, o perché lasciati alla sfera dell'autonomia delle parti sociali, oppure perché non considerati rilevanti per l'azione governativa e parlamentare. Ma tutti sanno che questo è un tema centrale per realizzare la contrattazione decentrata sul salario, e ancor più oggi per quella centralizzata, in un contesto nel quale l'intesa confederale non esiste più, per cui sarebbe indispensabile un intervento del legislatore (Antonioni, Pini, 2012). Ci sembra oltremodo arduo pensare che si possa attuare ciò che prevede il Npl in tema di retribuzioni/produttività e revisione del modello contrattuale in mancanza di regole certe di democrazia sindacale.

### 3.3 Il legame tra retribuzioni e produttività, e la partecipazione

Chiarito ciò, la questione rilevante su cui vorremmo invitare a riflettere ulteriormente riguarda il legame tra retribuzione e risultati d'impresa, e come si connette il tema della partecipazione in tale relazione. È certo notevole e da rimarcare che quasi sempre la retribuzione flessibile sia associata unicamente al legame con la «produttività *e/o* redditività». La congiunzione *e/o* non è irrilevante. Essa rimanda a un'eventuale alternativa, come se il legame della retribuzione con la produttività fosse *sostitutivo* oppure *complementare* a quello con la redditività.

Nell'Accordo sulla produttività si adotta una concezione di complementarità: «i contratti collettivi nazionali di lavoro possono definire che una quota degli aumenti economici derivanti dai rinnovi contrattuali sia destinata alla pattuizione di elementi retributivi da collegarsi a incrementi di *produttività e redditività* definiti dalla contrattazione di secondo livello, così da beneficiare anche di congrue e strutturali misure di detassazione e decontribuzione per il salario di produttività definito dallo stesso livello di contrattazione» (Accordo sulla produttività, 2012, p. 5, corsivo nostro). Questo accordo segnala però anche un'altra questione ben più rilevante, che prevede un legame più complesso di quello con produttività *e/o* redditività: «per favorire questo processo è necessario, altresì, incrementare e rendere strutturali, certe e facilmente accessibili, tutte le misure fiscali e contributive volte a incentivare la contrattazione di secondo livello che collega parte della retribuzione al raggiungimento di *obiettivi di produttività, di qualità, di redditività, di efficacia, di innovazione, di valorizzazione del lavoro, di efficienza organizzativa e altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività del settore produttivo*» (Accordo sulla produttività, 2012, p. 4, corsivo nostro).

Se non si vuole che il salario variabile perda la valenza più ampia, che riconduce gli auspicati guadagni di produttività anche a fattori di qualità della produzione e del prodotto e alla organizzazione e valorizzazione del lavoro, non è auspicabile che esso venga ricondotto a mera efficienza del fattore lavoro o alla profittabilità dell'impresa, facendo così emergere una concezione aziendalistica davvero arcaica anche rispetto alla letteratura economica *business oriented*. Inoltre, tale valenza deve essere sostanziata dal termine «partecipazione», o almeno dal più debole «coinvolgimento». Questi termini chiamano in causa la questione della democrazia industriale.

Nel Protocollo del 23 luglio 1993, il famoso accordo che sanciva il doppio livello di contrattazione, quello nazionale e quello decentrato, si prevedeva, tra l'altro, che le «erogazioni del livello di contrattazione aziendale sono strettamente correlate ai *risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti*, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità e altri elementi di competitività di cui le imprese dispongano, compresi i margini di produttività, che potrà essere impegnata per accordo tra le parti, eccedente quella eventualmente già utilizzata per riconoscere gli aumenti retributivi a livello di Ccnl, nonché ai risultati legati all'andamento economico dell'impresa» (Protocollo 23 luglio 1993, sezione 2, comma 3, corsivo nostro). Si noti che il testo afferma non tanto che le retribuzioni sono collegate agli incrementi di produttività, ma quanto che queste sono strettamente correlate ai risultati raggiunti con la realizzazione di programmi *concordati tra le parti*, che hanno – questi – come obiettivi gli incrementi di produttività.

L'enfasi è posta sul raggiungimento di programmi peraltro concordati tra le parti, e non su meri indicatori di produttività o redditività aziendali, questi ultimi neppure esplicitamente richiamati nel testo, che invece fa riferimento generale all'andamento economico dell'impresa. La lontananza del 1993 dal 2012 è temporalmente ampia, ma a noi interessa rimarcare maggiormente la distanza culturale dell'approccio odierno dall'approccio di allora: invitiamo quindi i lettori a riprendere in mano quel Protocollo per gustarsi una lettura comparata rispetto all'accordo del novembre 2012, e di quanto prevede quel Protocollo nella sezione 4 dedicata agli interventi per il *sostegno al sistema produttivo* (in particolare il comma 1, Ricerca e innovazione tecnologica, e il comma 2, Istruzione e formazione professionale).

Qui invece ci interessa un richiamo a ciò che un padre della Repubblica italiana scriveva nel 1949 in relazione alla partecipazione agli utili. Si tratta di Luigi Einaudi. E lo facciamo citando un corposo passo, nel quale nel 1996 Mario Biagioli commenta il pensiero di Luigi Einaudi nella *Enciclopedia delle scienze sociali* della Treccani. Scriveva Biagioli, citando Einaudi, nel paragrafo dedicato a *La fiducia reciproca come base dei contratti di partecipazione agli utili*: «l'idea che la partecipazione agli utili possa spiegare al meglio la sua efficacia soltanto in presenza di rapporti tra datori di lavoro e lavoratori improntati alla fiducia reciproca, svolge un ruolo assai rilevante nella riflessione di Luigi Einaudi (1949), che a essa dedicò un lungo e fondamentale capitolo delle sue *Lezioni di politica sociale*. Innanzitutto, egli in-

dividua i requisiti essenziali della partecipazione nelle seguenti condizioni: a) che “essa risulti da una convenzione libera e volontaria, tacita o espressa, stipulata fra datore di lavoro e lavoratori”; b) che “la quota di utile sia una aggiunta al salario normale” (p. 187); c) che “la quota assegnata al lavoratore sia una quota di utili eventuali”; d) che “la partecipazione sia agli utili e non alle perdite” (p. 188). L’utile da dividere tra datore di lavoro e lavoratori non deve però provenire né dall’esercizio di monopoli né dall’assunzione di rischi imprevedibili, ma “da variazioni nell’organizzazione e nella struttura dell’impresa [...] che è la sola fonte permanente di profitti, la sola la quale sia conforme all’interesse collettivo” (p. 225). La ripartizione dei profitti con collaboratori, impiegati e operai “è subordinata alla condizione che la partecipazione agli utili degli operai sia essa stessa uno dei fattori di creazione dei profitti che si vogliono ripartire” (p. 227). A tale fine occorre “che i partecipanti non temano dalla partecipazione alcuna conseguenza sfavorevole alle dimensioni del loro salario o stipendio normale”, né “alcuna conseguenza sfavorevole alla loro mobilità e indipendenza morale rispetto all’impresa; che essi siano incoraggiati dalla partecipazione a interessarsi meglio del lavoro che loro è affidato e a sentirsi parte operante dell’impresa, così da assumere eventuali iniziative di proposte e suggerimenti; infine, che essi abbiano fiducia nella dirittura morale dell’imprenditore” (p. 227). In definitiva, “se la partecipazione deve poter funzionare bene, non può non accompagnarsi a un certo grado di controllo da parte operaia”, che però può essere fruttuoso soltanto se attuato come “coronamento di uno stato preesistente di reciproca stima e fiducia”. La partecipazione agli utili, conclude Einaudi, “non crea la pace sociale; la rinsalda” (p. 217)» (Biagioli, 1996).

Cinque sono gli elementi su cui poniamo l’attenzione come *principi cardine* di tale forma di partecipazione:

- che la parte variabile dell’erogazione al lavoratore sia un’aggiunta al salario normale da questo percepito, e non sostitutiva di una quota di questo, ovvero non si deve trasformare una quota certa del salario in una quota incerta;
- che la partecipazione sia agli utili e non alle perdite dell’impresa, che invece rimangono parte del rischio imprenditoriale, per cui la concezione di suddivisione del rischio non è appropriata e non deve applicarsi alla relazione tra retribuzione variabile e risultati;
- che la variabilità della quota aggiuntiva deve collegarsi all’organizzazione e alla struttura dell’impresa, in particolare alla loro – dei lavoratori – par-

tecipazione all'organizzazione del lavoro, e non a fattori di rischio imprenditoriale e di mercato che possono risultare anche aleatori;

- che la partecipazione implica necessariamente che i lavoratori abbiano *voce* nelle scelte dell'impresa sui fattori organizzativi che li coinvolgono e che hanno effetti sulla retribuzione variabile, sotto forma di modalità non solo informative, ma anche consultive e negoziali con la direzione dell'impresa;

- che tutto ciò avvenga in virtù della pre-esistenza di una relazione fiduciaria tra le parti, piuttosto che essere questo lo strumento per costruire tale relazione fiduciaria.

Crediamo che a tali *principi cardine* possa essere ricondotto quanto previsto dal Protocollo del 1993, mentre è ben più difficile riscontrare analoga coerenza nell'Accordo sulla produttività del novembre 2012, che contrasta con tutti e cinque i *principi cardine* precedenti.

La concezione del legame tra retribuzione e risultati (produttività e/o redditività) che caratterizza l'Accordo implica infatti quanto segue:

- a) che una quota del salario da certa divenga incerta, transitando dal contratto nazionale di lavoro a quello aziendale/territoriale (contravvenendo al primo principio);

- b) che il lavoratore suddivida il rischio d'impresa con il datore di lavoro, ancorando la sua retribuzione variabile a eventuali indicatori di redditività aziendale, che possono essere per loro natura influenzati dal mercato e quindi anche aleatori (contravvenendo al secondo e terzo principio);

- c) che non si prevedano forme per dare sostanza alla partecipazione dei lavoratori alla definizione dell'organizzazione del lavoro e dell'impresa cui deve essere collegata la quota aggiuntiva e variabile del salario (contravvenendo al terzo principio);

- d) che nulla si dica circa le modalità di partecipazione/coinvolgimento dei lavoratori sulle scelte organizzative che li coinvolgono, e inoltre non si affronti la questione dei diritti di rappresentanza dei soggetti che negoziano accordi di secondo livello, indipendentemente che li sottoscrivano o meno (contravvenendo al quarto principio);

- e) che tutto ciò si realizzi in un clima che non è certo caratterizzato da relazioni fiduciarie tra le parti, come è attestato anche, ma non solo, da fenomeni quali l'esclusione dal tavolo delle trattative, sino ai ricorsi che con crescente frequenza si hanno di fronte ai giudici del lavoro (contravvenendo al quinto principio).

Alla luce di quanto scritto sopra sulla partecipazione, ritorniamo ora al tema dell'efficacia del legame tra retribuzione e risultati aziendali nell'innescare una crescita della produttività. Circa la possibilità, tutt'altro che remota, di favorire contratti cosmetici con la defiscalizzazione abbiamo già scritto in altra sede (Antonioli, Pini, 2012), così come abbiamo osservato lo scarso effetto di forme di defiscalizzazione registrato nel passato sulla diffusione della contrattazione aziendale in generale, e sulla diffusione dei premi in particolare. Conviene ritornarci comunque per alcuni ulteriori approfondimenti.

Sappiamo che lo strumento della defiscalizzazione non è nuovo, in Italia e neppure all'estero, nell'esperienza anglosassone e in quella francese ad esempio. Il primo intervento in Italia risale al 1997, quando era stata introdotta la parziale decontribuzione degli incrementi salariali flessibili. Tale norma è stata successivamente estesa e rifinanziata in anni diversi. A ciò si è aggiunta, alla fine degli anni duemila, anche la detassazione, sempre parziale, del salario variabile, pure essa finanziata in parte, poi sospesa, e poi rifinanziata. Ci dovremmo chiedere se tali interventi dal 1997 in poi abbiano esteso la contrattazione decentrata, in particolare quella sul salario variabile. In secondo luogo, se a fronte di un'eventuale negoziazione decentrata sul salario variabile si registri un'effettiva variabilità del salario tale da innescare circoli virtuosi tra retribuzione e produttività, di cui poi discuteremo nel seguito.

Se consideriamo fonti sindacali, oppure fonti nazionali istituzionali, non sembra possibile riscontrare una maggiore diffusione della contrattazione decentrata, fatta eccezione per una prima fase successiva all'accordo del 1993. Anzi, lo spazio della contrattazione decentrata sembra essersi ridotto, ed essa ha anche cambiato natura, concentrandosi spesso su istituti di tipo difensivo volti alla tutela del posto di lavoro, a retribuzioni minime in situazioni di crisi aziendale, o alla gestione della mobilità esterna all'impresa. In secondo luogo, meccanismi di defiscalizzazione possono indurre comportamenti collusivi tra le parti, accrescendo la probabilità di tali comportamenti se già presenti. Percentuali significative di contratti cosiddetti «cosmetici», ovvero contratti che formalmente introducono la flessibilità salariale ma che, nella sostanza, prevedono che tale flessibilità non sussista, in quanto i premi salariali sono pressoché garantiti dal meccanismo adottato, sono risapute nell'esperienza italiana, e tale modalità non è certo scomparsa in presenza di vantaggi fiscali distribuiti senza controllo alcuno. È interessante no-

tare che l'introduzione del vantaggio fiscale, nelle varie fasi, mai è stato accompagnato da un'attività di verifica e di controllo di quanto variabile sia effettivamente il salario che gode di tale vantaggio.

I contratti aziendali sottoscritti sui premi dovevano e devono semplicemente essere depositati, da parte dell'impresa firmataria dell'accordo, presso gli uffici provinciali del lavoro, mentre l'Inps riceve comunicazione scritta circa la data del deposito e l'ammontare del salario variabile, e questo era ed è sufficiente per godere della fiscalità di vantaggio. Nessuna verifica congiunta o unilaterale di un organo istituzionale viene prevista. Anzi, se un ricercatore fosse interessato a prendere visione di tali accordi, per farne appunto un'analisi di coerenza con quanto previsto dalla legislazione, nella maggior parte dei casi si troverebbe di fronte a un diniego dell'istituzione per ragioni di privacy. Il Cnel, che possiede l'archivio dei contratti nazionali di lavoro dalla sua istituzione, non è mai stato coinvolto nella raccolta e monitoraggio della contrattazione aziendale, benché quest'attività avrebbe davvero potuto costituire un lavoro meritorio per quest'istituzione e rientrare nella sua *mission* a tutti gli effetti.

L'unica strada è quella di accedere per via diretta alla raccolta che ne fanno, in modo non sistematico, le organizzazioni sindacali o datoriali: in tal caso il quadro che emerge è quello di una diffusione significativa di contratti «cosmetici» nell'ordine del 10-20 per cento, e anche maggiore secondo le aree geografiche indagate, dei settori produttivi coinvolti, delle dimensioni d'impresa, del tasso di sindacalizzazione di settore e/o d'impresa. Percentuali di questo tipo risultano confermate anche dalle indagini di Banca d'Italia e Istat, che hanno individuato una diffusione significativa di premi salariali distribuiti in cifra fissa. Inoltre, nei casi di premi effettivamente variabili, le quote del salario di produttività non superano quasi mai il 10 per cento della retribuzione totale e spesso si aggirano attorno al 5, una soglia piuttosto contenuta, che non raggiunge il valore di una mensilità e quasi sempre non ha effetti sul salario differito, quindi non è computata per il trattamento di fine rapporto e neppure per la previdenza obbligatoria, cioè a fini pensionistici. Ampia è la documentazione anche scientifica su questi aspetti cui si può rinviare, che mette in evidenza come anche in tal caso vi sia grande variabilità secondo i settori, le dimensioni d'impresa, le aree geografiche, il tasso di sindacalizzazione (Cainelli, Fabbri, Pini, 2001, 2002; Pini, 2000, 2001; Isae, 2009; Casadio, 2010; Fazio, Tiraboschi, 2011; Del Boca, 2012; Lucifora, Origo, 2012a, 2012b; Bryson et al., 2012; Boeri, Lucifora, Murphy, 2013).

Per ovviare a questi possibili effetti collaterali della fiscalizzazione l'Accordo sulla produttività del novembre 2012, e anche l'Agenda Monti (Pini, 2012b), non prevede alcunché, ovvero nessun percorso di monitoraggio è contemplato, anche se il problema è ben presente nella letteratura economica e nell'esperienza sindacale. Ed era presente anche nell'esperienza anglosassone, che aveva adottato ampiamente la pratica della defiscalizzazione negli anni ottanta, tanto presente che essa venne ridimensionata alla luce della diffusione dei contratti cosmetici. Infatti il governo conservatore inglese, prima dell'epoca Blair, ne aveva preso atto, ridimensionando i vantaggi fiscali circa venti anni prima, a fronte di riscontri empirici che ne mettevano in discussione l'efficacia (Blanchflower, 1991; Blanchflower, Oswald, 1987; Estrin, Wadhvani, 1986). In Italia si intende introdurre in modo diffuso tale pratica senza modalità di monitoraggio, affidando a essa un obiettivo superiore, ovvero la diffusione della contrattazione decentrata e, mediante questa, del salario variabile nelle imprese. Il recente accordo di rinnovo del contratto per il settore metalmeccanico, firmato il 5 dicembre 2012, sembra invece prevedere tale opzione, spostando parte della retribuzione negoziata al livello nazionale sul livello decentrato per trarre vantaggio della minore fiscalità, garantendo al contempo gli aumenti retributivi concordati. E lo fa in modo del tutto particolare. Come abbiamo osservato, questa è la dimostrazione che o si intende realizzare una serie di contratti aziendali cosmetici, oppure si intende modificare la composizione del salario, diminuendone la quota certa a favore di quella incerta, depotenziando grandemente il contratto nazionale, con il quale non si garantisce neppure più in questo caso la salvaguardia del potere d'acquisto (Pini, 2012a).

Chiarito questo aspetto, ci interessa ora la distinzione tra utilizzo di indicatori di produttività e redditività. Modelli di premi variabili che utilizzano indicatori di redditività non sempre risultano efficaci: i guadagni di produttività sono modesti e spesso si introducono fattori di rischio aleatori e non dipendenti dai comportamenti collettivi e/o individuali dei lavoratori che riducono, anziché accrescere, comportamenti cooperativi che si basano su legami fiduciari; a volte innescano anche conflitti circa le strategie aziendali da adottare, che i manager o la direzione d'impresa non intendono condividere con le rappresentanze sindacali. Premi basati su indicatori di produttività risultano più efficienti (Cainelli, Fabbri, Pini, 2002; Lucifora, Origo, 2012a), anche se, essendo sostanzialmente basati sulla leva di indurre maggior sforzo e impegno lavorativo in presenza di azzardo morale dovuto

ad asimmetrie informative, sono applicabili a quelle condizioni nelle quali l'*output* è precisamente misurabile e risultante dal comportamento dei singoli e non dei gruppi (ad esempio, falliscono nel caso del *team-work* nel cui ambito si prevede l'emergere di comportamenti opportunistici non necessariamente risolvibili con il «controllo dei pari»); in altri termini, si adattano alle imprese in cui prevale un'organizzazione del lavoro sostanzialmente del tipo «tempi e metodi» di derivazione tayloristica, in cui il problema è ridurre l'assenteismo e accrescere il rapporto produzione/tempo lavorato sulla postazione di lavoro (Cristini, Leoni, 2007; Leoni, 2008).

Per riscontrare effetti significativi sulla produttività occorre abbandonare l'approccio del tipo *output-oriented* sin qui adottato, passando a un altro paradigma. Esso, definito *input-oriented*, pone al centro il comportamento cooperativo, sostituendo il concetto di partecipazione a quello di incentivazione: promozione dello spirito di appartenenza e condivisione; percezione di equità organizzativa oltre che retributiva; centralità delle competenze del lavoratore e del loro sviluppo mediante una formazione che conferisce, al contempo, responsabilizzazione e decentramento decisionale; coinvolgimento nelle procedure di determinazione degli obiettivi; monitoraggio e verifica finale dei risultati; pratiche di lavoro innovative centrate sul *team-work*, *multi-tasking*, *job-rotation*. Inoltre, secondo tale approccio, il tema della partecipazione diretta e di quella indiretta, ovvero tramite le rappresentanze sindacali, assume una rilevanza centrale in contesti in cui le relazioni industriali sono estese e storicamente determinate. Infatti molti studi teorici ed empirici di *industrial relations* hanno indagato sulle possibili relazioni di *complementarietà* o *sostituibilità* tra partecipazione diretta dei lavoratori nel processo di decentramento decisionale e partecipazione mediata dalle rappresentanze sindacali tramite la tripartizione *informazione*, *consultazione*, *negoziazione*, individuando evidenti effetti di complementarietà tra le due forme (Cainelli, Fabbri, Pini, 2002; Bazzana, Cristini, Leoni, 2005; Albertini, Leoni, 2009; Pini, Santangelo, 2005; Antonioli, Mazzanti, Pini, 2010; Antonioli et al., 2011; Leoni, 2012, 2013; Gritti, Leoni, 2012).

In conclusione, una concezione estremamente tradizionale di salario flessibile legato alle performance delle imprese fonda la sua efficacia su meccanismi di incentivazione dello sforzo lavorativo senza fare i conti con concezioni di impresa più moderne, centrate sul modello delle competenze, oppure su meccanismi di suddivisione del rischio, senza introdurre alcuna forma di partecipazione nei processi decisionali. Questa concezione evidenzia

come il fine ultimo della retribuzione flessibile sia la riduzione del costo del lavoro, e per questa via la diminuzione del costo del lavoro per unità di prodotto, senza innescare alcun meccanismo virtuoso sul denominatore della frazione, ovvero sulla produttività. E per fare ciò ci si affida unicamente a misure di defiscalizzazione del salario variabile per i dipendenti. Le esperienze passate, in Italia e all'estero, mostrano che lo strumento rischia di essere particolarmente inefficace e al contempo costoso: può avere un qualche effetto significativo sulla diffusione dei premi variabili, ma contribuisce soprattutto alla diffusione di premi cosmetici negoziati in assenza di un rigoroso monitoraggio.

Lo strumento delle retribuzioni variabili nell'ambito della contrattazione decentrata potrebbe certo sortire effetti efficaci sulla dinamica della produttività. Ne siamo convinti. Tuttavia, a tal fine occorre anzitutto che esso venga portato fuori dal campo delle ideologie e dei luoghi comuni che lo presentano come la *panacea* al problema del declino, e che venga introdotto come *premio di partecipazione* con quelle caratteristiche distintive che le riflessioni scientifiche e le evidenze empiriche, da Einaudi in poi, hanno da tempo prescritto. Solo in tale ambito il salario variabile potrà contribuire – come uno, ma non certo l'unico degli strumenti – a fermare il declino dell'apparato produttivo italiano, innescando un circolo virtuoso tra produttività e salario reale che si basi sia sulla crescita della produttività sia sulla distribuzione dei risultati a coloro che vi concorrono (AA.VV., 2006, 2012).

È solo in tale contesto che una proposta come quella contenuta nel Nuovo Piano del Lavoro deve essere perseguita. Lo strumento della contrattazione decentrata va rafforzato, perché è su quel piano che si realizza un gioco a somma positiva tra le parti sociali su retribuzioni/produttività. Ma questa componente aziendale della ripresa dal declino della produttività non può che connettersi a quella componente connettiva di sistema (istruzione, formazione, ricerca scientifica e tecnologica, innovazione) che quindi richiama la *necessità della contrattazione nazionale su obiettivi programmati di crescita della produttività*, non solo e non tanto per la scarsa diffusione della contrattazione decentrata, quanto per le complementarità con cui devono operare le varie azioni, come abbiamo sopra segnalato. Al contempo occorre trovare strumenti idonei per accrescere la diffusione della contrattazione decentrata, e ciò non crediamo possa essere fatto con strumenti di defiscalizzazione del salario variabile aziendale, che producono un trattamento economico iniquo tra lavoratori coperti e non

dalla contrattazione aziendale; neppure con il proliferare del metodo della deroga dal contratto nazionale, che introduce trattamenti economici sostitutivi a quanto stabilito dai minimi contrattuali e non aggiuntivi rispetto ai minimi; neppure, ancora, introducendo modelli di partecipazione al capitale di rischio dell'impresa, i quali hanno ben altri obiettivi rispetto a quello della crescita della produttività. Semmai occorre ridefinire i contenuti del contratto nazionale, procedere a una massiccia aggregazione di Ccnl e individuare per macro-settori o macro-filiere quali (a) sono le retribuzioni minime, (b) il meccanismo omogeneo di recupero del potere d'acquisto rispetto all'inflazione, (c) i diritti e le tutele comuni per i lavoratori, per ridurre il dualismo esistente sul mercato tra lavoratori protetti e non protetti, (d) *gli obiettivi di produttività da raggiungere mediante impegni concordati tra le parti e le modalità redistributive sui salari.*

I contratti aziendali e territoriali non possono derogare dagli standard fissati a livello nazionale, ma sono liberi di specificare ogni altro istituto mediante la contrattazione collettiva, individuando forme di partecipazione dirette e indirette dei lavoratori alle scelte organizzative, tecnologiche, strategiche delle imprese, sulla base delle modalità informazione-consulazione-negoziazione, ma anche individuando una pluralità di forme partecipative strutturate negli organi decisionali delle imprese *per conseguire gli obiettivi di crescita della produttività programmata.* Modelli di riferimento non mancano, e la sperimentazione anche in Italia dovrebbe essere favorita (Carrieri, 2011; Sateriale, 2011). Pre-condizione affinché ciò avvenga è che si dia attuazione all'art. 39 della Costituzione, da subito anche in via legislativa, realizzando per questa via ciò che le parti sociali hanno concordato nel giugno 2011.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2012), *Un Patto che stimoli la crescita della produttività e della competitività*, appello sottoscritto da numerosi studiosi, in <http://docente.unife.it/paolo.pini/appello-un-patto-che-stimoli-la-crescita-della-produttivita-e-della-competitivita>.
- AA.VV. (2006), *Per un nuovo Patto sociale sulla produttività e la crescita*, appello sottoscritto da numerosi studiosi, in [www.pattosociale.altervista.org/](http://www.pattosociale.altervista.org/).
- Accordo sulla produttività (2012), *Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia*, testo finale proposto da Confindustria alle

- parti sociali per la firma definitiva, portato al tavolo governativo il 21 novembre (in [www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/\\_Oggetti\\_Correlati/Documenti/Notizie/2012/11/produttivita.pdf?uuid=db0b72d8-30c8-11e2-801d-b3b9a2c2e005](http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/_Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2012/11/produttivita.pdf?uuid=db0b72d8-30c8-11e2-801d-b3b9a2c2e005)).
- Acocella N., Leoni R. (a cura di) (2007), *Social Pacts, Employment and Growth. Reappraisal of Ezio Tarantelli's Thought*, Heidelberg, Springer/Physica-Verlag.
- Albertini S., Leoni R. (a cura di) (2009), *Innovazioni organizzative e pratiche di lavoro nelle imprese industriali del Nord*, Milano, Franco Angeli.
- Anastasia B. (2012), *Effetto Fornero sul lavoro intermittente*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 4 dicembre (in [www.lavoce.info/effetto-fornero-sul-lavoro-intermittente/](http://www.lavoce.info/effetto-fornero-sul-lavoro-intermittente/)).
- Andersen M.S., Ekins P. (2009), *Carbon Taxation: Lessons from Europe*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Antonioli D., Bianchi A., Mazzanti M., Montresor S., Pini P. (2011), *Strategie di innovazione e risultati economici. Un'indagine sulle imprese manifatturiere dell'Emilia-Romagna*, Milano, Franco Angeli.
- Antonioli D., Mancinelli S., Mazzanti M. (2013), *Is Environmental Innovation Embedded within High-Performance Organisational Changes? The Role of Human Resource Management and Complementarity in Green Business Strategies*, in *Research Policy* (in corso di pubblicazione).
- Antonioli D., Mazzanti M., Pini P. (2010), *Productivity, Innovation Strategies and Industrial Relations in SME. Empirical Evidence for a Local Manufacturing System in Northern Italy*, in *International Review of Applied Economics*, XXIV, 4, pp. 453-482.
- Antonioli D., Pini P. (2012), *Un accordo sulla produttività pieno di nulla (di buono)*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, XIII, 4, pp. 9-24.
- Atkinson A., Picketty T., Saez E. (2011), *Top Incomes in the Long Run of History*, in *Journal of Economic Literature*, XLIX, 1, pp. 3-71.
- Banca d'Italia (2012), *Moneta e banche*, in *Supplementi al Bollettino statistico, Indicatori monetari e finanziari*, XXII, 64, Roma, Banca d'Italia.
- Bazzana E., Cristini A., Leoni R. (2005), *Il salario tra premio di risultato e nuove pratiche di gestione delle risorse umane. Gli effetti dell'Accordo di luglio del '93*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, CXIII, 2, pp. 157-184.
- Biagioli M. (1996), *Partecipazione agli utili*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Treccani (in [www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-agli-utili\\_%28Enciclopedia\\_delle\\_Scienze\\_Sociali%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-agli-utili_%28Enciclopedia_delle_Scienze_Sociali%29/)).
- Bianchi P. (2011), *Eurobonds? Rigore e crescita*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 settembre.
- Bianchi A., Pini P. (2009), *Riflessioni circa la natura della crisi, le vie per uscirne e le opportunità da (non) cogliere*, in *Economia e Società Regionale*, 1-2, pp. 32-55.

- Blanchard O., Leigh D. (2013), *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, Imf working paper 13/1, Washington, Imf, mimeo.
- Blanchflower D.G. (1991), *The Economic Effects of Profit Sharing in Great Britain*, in *International Journal of Manpower*, XII, 1, pp. 3-9.
- Blanchflower D.G., Oswald A.J. (1987), *Profit Sharing – Can It Work?*, in *Oxford Economic Papers*, XXXIX, 1, pp. 1-19.
- Boeri T., Lucifora C., Murphy K. (2013), *Executive and Employees Compensations: Productivity, Profits, and Pay*, Oxford, Oxford University Press (in corso di pubblicazione).
- Brancaccio E., Passarella M. (2012), *Lausterità è di destra. E sta distruggendo l'Europa*, Milano, Il Saggiatore.
- Bryson A., Freeman R., Lucifora C., Pellizzari M., Perotin V. (2012), *Paying For Performance: Incentive Pay Schemes and Employees' Financial Participation*, Cep discussion paper 1112, gennaio, Londra, Lse.
- Cainelli G., Fabbri R., Pini P. (2002), *Performance-Related Pay or Pay for Participation? The Case of Emilia-Romagna*, in *Human System Management*, XXI, 1, pp. 43-61.
- Cainelli G., Fabbri R., Pini P. (2001) (a cura di), *Partecipazione all'impresa e flessibilità retributiva in sistemi locali. Teorie, metodologie, risultati*, Milano, Franco Angeli.
- Cainelli G., Fabbri R., Pini P. (1999), *Contrattazione e mercati locali del lavoro: modalità, motivazioni e determinanti del premio di risultato*, in Idse-Cnr, *Trasformazioni strutturali e competitività dei sistemi locali di produzione*, cap. 5, pp. 183-239, Milano, Franco Angeli.
- Cainelli G., Mazzanti M., Montresor S. (2012), *Environmental Innovations, Internationalisation and Local Networks*, in *Industry and Innovation*, XIX, 8, pp. 697-734.
- Carrieri M. (2011), *Accordo 28 giugno. Un'intesa per rilanciare le relazioni industriali*, in *Il Diario del Lavoro*, 25 luglio (in [www.ildiariodellavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=38819](http://www.ildiariodellavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=38819)).
- Casadio P. (2010), *Contrattazione aziendale integrativa e differenziali salariali territoriali: informazioni dall'indagine sulle imprese della Banca d'Italia*, in *Politica Economica*, XXIV, 2, pp. 241-291.
- Ciccarone G. (2009), *Produttività programmata. Una proposta per la riforma della contrattazione e l'unità sindacale*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 24 aprile 2009 (in [www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=708&Itemid=135](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=708&Itemid=135)).

- Corsetti G., Meier A., Müller G.J. (2012), *What Determines Government Spending Multipliers?*, Imf working paper 12/150, Washington, Imf, mimeo.
- Costantini V., Mazzanti M. (2013), *The Dynamics of Economic and Environmental Systems. Innovation, Policy and Competitiveness*, Heidelberg, Springer/Physica-Verlag.
- Costantini V., Mazzanti M. (2012), *On the Green Side of Trade Competitiveness?*, in *Research Policy*, XLI, 1, pp. 132-153.
- Cristini A., Leoni R. (2007), *The '93 July Agreement in Italy: Bargaining Power, Efficiency Wage or both?*, in Acocella N., Leoni R. (a cura di), *op. cit.*
- Del Boca A. (2012), *Produttività, bene l'accordo ma ora serve monitorarlo*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 dicembre (in [www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2012-12-16/produttivita-bene-accordo-serve-081258.shtml?uuiid=Abu1GeCH&from-Search](http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2012-12-16/produttivita-bene-accordo-serve-081258.shtml?uuiid=Abu1GeCH&from-Search)).
- Eea (2008), *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2008*, Copenhagen, European Environment Agency.
- Eichengreen B. (2012), *Implications of the Euro's Crisis for International Monetary Reform*, paper presentato in «Allied Social Science Associated Meetings», Chicago, 6 gennaio (in corso di pubblicazione in *Journal of Economic Policy Modeling*).
- Einaudi L. (1949), *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi.
- Estrin S., Wadhvani S. (1986), *Will Profit-Sharing Work?*, Londra, The Employment Institute, mimeo.
- EuroMemoGroup (2012), *Euromemorandum 2013. The Deepening Crisis in the European Union: The Need for a Fundamental Change*, EuroMemoGroup, dicembre (in [www.euromemo.eu/](http://www.euromemo.eu/)).
- Fadda (2009), *La riforma della contrattazione: un rischio e una proposta circa il secondo livello*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 19 giugno 2009 (in [www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=759&Itemid=135](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=759&Itemid=135)).
- Fazio F., Tiraboschi M. (2011), *Una occasione mancata per la crescita. Brevi considerazioni a proposito della misura di detassazione del salario di produttività*, 19 dicembre, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it) (anche in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), alla voce Detassazione nell'indice A-Z).
- Garilli A. (2012), *L'art. 8 della legge n. 148/2011 nel sistema delle relazioni sindacali*, working paper 139, Centro di studi di Diritto del lavoro europeo «Massimo D'Antona», Catania, Università di Catania, mimeo.
- Gritti P., Leoni R. (2012), *High Performance Work Practices, Industrial Relations and Firm Propensity for Innovation*, in Bryson A. (a cura di), *Advances in the Economic Analysis of Participatory and Labor-Managed Firms*, Bingley, Emerald Group Publishing Limited, XIII, pp. 267-309.

- iAGS (2012), *independent Annual Growth Survey 2013*, Ofce, Eclm, Imk, novembre, rapporto preparato per conto di «S&D Group of the European Parliament within the Context of their Progressive Economy Initiative, Launched Jointly with Feps» (in [www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/4121\\_EN\\_iAGS\\_Report\\_version%20finale.pdf](http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/4121_EN_iAGS_Report_version%20finale.pdf)).
- Ilo (2012), *Global Wage Report 2012/13, Wages and Equitable Growth*, Ginevra, Ilo.
- Isae (2009), *Le previsioni per l'economia italiana. Ciclo, imprese, lavoro*, Roma, Isae, mimeo.
- Janssen R. (2012), *Trade Unions Are Stronger than they Might Think*, in *Social Europe Journal*, 29 dicembre (in [www.social-europe.eu/2012/12/trade-unions-are-stronger-than-they-might-think/](http://www.social-europe.eu/2012/12/trade-unions-are-stronger-than-they-might-think/)).
- Krugman P. (2013), *Battles of the Budget*, in *New York Times*, 3 gennaio.
- Krugman P. (2012), *Fuori da questa crisi, adesso!*, Milano, Garzanti.
- Krugman P. (2009), *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, Garzanti.
- Leon P. (2012), *Le origini della crisi*, relazione tenuta alla Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Roma, 12 luglio, mimeo.
- Leoni R. (2013), *Organization of Work Practices and Productivity: an Assessment of Research on World-Class Manufacturing*, in Grandori A. (a cura di), *Handbook of Economic Organization. Integrating Economic and Organization Theory*, Cheltenham, Edward Elgar (in corso di pubblicazione).
- Leoni R. (2012), *Workplace Design, Complementarities among Work Practices and the Formation of Key Competencies. Evidence from Italian Employees*, in *Industrial and Labor Relations Review*, LXV, 2, pp. 316-349.
- Leoni R. (2008) (a cura di), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche di lavoro e performance d'impresa*, Milano, Franco Angeli.
- Lucifora C., Origo F. (2012a), *Performance Related Pay and Firm Productivity: New Evidence from a Quasi-Natural Experiment in Italy*, Iza discussion paper 6483, mimeo.
- Lucifora C., Origo F. (2012b), *Accordo sulla produttività. Istruzioni per l'uso*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 7 dicembre (in [www.lavoce.info/accordo-sulla-produttivita-istruzioni-per-luso/](http://www.lavoce.info/accordo-sulla-produttivita-istruzioni-per-luso/)).
- Marin G., Mazzanti M. (2013), *The Evolution of Environmental and Labour Productivity Dynamics*, in *Journal of Evolutionary Economics* (in corso di pubblicazione).
- Mariucci L. (2013), *Contratto e contrattazione collettiva oggi*, in *Lavoro e Diritto*, XXVII, 1, pp. 23-36.

- Mazzanti M., Nicolli F. (2012), *Il ruolo sociale ed economico delle imprese e dei settori tra politiche globali e locali di sostenibilità: le strategie europee, l'innovazione ambientale e la produzione di beni pubblici*, in *Economia dei Servizi*, dicembre.
- Mazzanti M., Zoboli R. (2010), *The Environment as a Driver of Innovation and Economic Change*, in *Economia Politica*, XXVII, 2, pp. 237-245.
- Messori M. (2012a), *Serve un patto su produttività e retribuzioni*, in *Corriere della Sera*, 9 gennaio.
- Messori M. (2012b), *Problemi della produttività dell'economia italiana*, relazione a incontro Astrid, 20 settembre, Roma.
- Oecd (2002), *Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth*, Parigi, Oecd.
- Pianta M. (2012), *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di dieci anni fa*, Bari, Laterza.
- Pini P. (2012a), *Metalmecanici, un contratto sbagliato*, in [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), 7 dicembre (<http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Metalmecanici-un-contratto-sbagliato-15854>); ora in *Emilia-Romagna Europa*, 2013 (in corso di pubblicazione).
- Pini P. (2012b), *Salario di produttività nell'Agenda Monti*, in [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), 27 dicembre ([www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Il-salario-di-produttivita-nell-Agenda-Monti-16105](http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Il-salario-di-produttivita-nell-Agenda-Monti-16105)); ora in *Inchiesta* (in corso di pubblicazione).
- Pini P. (2001), *Partecipazione, flessibilità delle retribuzioni e innovazioni contrattuali dopo il 1993*, in Accademia nazionale dei Lincei (2001), *Tecnologia e società. Tecnologia, produttività, sviluppo*, Roma, Accademia nazionale dei Lincei, pp. 169-198.
- Pini P. (2000), *Partecipazione all'impresa e retribuzioni flessibili*, in *Economia Politica*, XVII, 3, pp. 349-374.
- Pini P. (1992), *Cambiamento tecnologico e occupazione*, Bologna, Il Mulino.
- Pini P., Santangelo G. (2005), *Innovation Types and Labour Organisational Practices: A Comparison of Foreign and Domestic Firms in the Reggio Emilia Industrial Districts*, in *Economics of Innovation and New Technology*, XIV, 4, pp. 251-276.
- Prodi R., Quadrio Curzio A. (2012), *EuroUnionBond, i perché di un rilancio*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 agosto.
- Prodi R., Quadrio Curzio A. (2011), *EuroUnionBond per la nuova Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 agosto.
- Protopapadakis A. (2012), *How to Save the Euro: A Little More Inflation in Germany, Please*, Usc Marshall School of Business, 18 giugno (in <http://think.usc.edu/2012/07/18/how-to-save-the-euro-a-little-more-inflation-in-germany-please/>).

- Quadrio Curzio A. (2012a), *Passi (timidi) sulla crescita in Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 dicembre.
- Quadrio Curzio A. (2012b), *Produttività, sfida cruciale per il Paese*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 novembre.
- Quadrio Curzio A. (2011), *On the Different Types of Eurobond*, in *Economia Politica*, XXVIII, 3, pp. 279-293.
- Rainews24 (2012), *L'autunno nero dei lavoratori*, inchiesta, 25 ottobre (in [www.rainews24.rai.it/it/canale-tv.php?id=30329](http://www.rainews24.rai.it/it/canale-tv.php?id=30329)).
- Romagnoli U. (2012a), *La deriva del diritto del lavoro*, in [www.insightweb.it/web/content/la-deriva-del-diritto-del-lavoro](http://www.insightweb.it/web/content/la-deriva-del-diritto-del-lavoro) (anche in *Lavoro e Diritto*, XXVII, 1, pp. 3-22).
- Romagnoli U. (2012b), *Il ritorno della libertà di licenziare*, in [www.insightweb.it/web/content/il-ritorno-della-libert%C3%A0-di-licenziare](http://www.insightweb.it/web/content/il-ritorno-della-libert%C3%A0-di-licenziare).
- Ruffolo G., Sylos Labini S. (2012), *Il film della crisi. La mutazione del capitalismo*, Torino, Einaudi.
- Rusciano M. (2011), *L'art. 8 è contro la Costituzione*, in *Eguaglianza & Libertà*, 8 settembre (in [www.eguaglianzaeliberta.it/articolo.asp?id=1389](http://www.eguaglianzaeliberta.it/articolo.asp?id=1389)).
- Sateriale G. (2011), *Partecipazione, per la Cgil un obiettivo contrattuale*, in *Il Diario del Lavoro*, 8 aprile (in [www.ildiariodellavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=37052](http://www.ildiariodellavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=37052)).
- Stiglitz J. (2012), *A Year on the Brink*, in *Project Syndicate*, 31 dicembre (in [www.project-syndicate.org/commentary/risky-europe-and-america-in-2013-by-joseph-e-stiglitz/](http://www.project-syndicate.org/commentary/risky-europe-and-america-in-2013-by-joseph-e-stiglitz/)).
- Sylos Labini P. (1989), *Nuove tecnologie e disoccupazione*, Bari, Laterza.
- Tronti L. (2012), *Per una nuova cultura del lavoro. Stabilità occupazionale, partecipazione e crescita*, in *Economia & Lavoro*, 2, pp. 117-130.



## DOCUMENTAZIONE





CGIL

## Per un Nuovo Piano del Lavoro\*

### Indice

Abstract

Percorso

#### *Parte 1. Analisi*

A) La crisi in Europa e in Italia

B) Le radici del lungo declino dell'economia italiana

C) Occupazione, disoccupazione e mercato del lavoro

#### *Parte 2. Strategie*

D) Un «Progetto Italia» per lo sviluppo e l'innovazione

E) Un Piano straordinario per la creazione diretta di lavoro

F) Un Piano per un «nuovo welfare»

G) Creazione di nuova e buona occupazione

H) Priorità dell'economia pubblica

I) Le risorse necessarie

#### *Parte 3. Ruolo dei soggetti sociali*

L) Impegni del sindacato

M) Impegni delle imprese

N) Contrattazione sociale e territoriale

O) Relazioni istituzionali

\* Il testo del Piano qui pubblicato è aggiornato al 31 ottobre 2012. La formulazione definitiva, successiva alla discussione nelle strutture, verrà presentata nel corso della Conferenza di programma della Cgil del 25-26 gennaio 2013.

## Abstract

La crisi globale insiste da cinque anni e il suo epicentro si è spostato in Europa. La ripresa non c'è e la natura strutturale della crisi richiede di agire sulle cause all'origine della stessa, non solo sulle conseguenze, come è stato fatto sinora. Occorrono nuovi lineamenti di politica economica sovranazionale per uscire dalla crisi finanziaria, economica e occupazionale in cui versano i paesi europei e, con essi, l'Italia. Per questo occorre una nuova governance economica europea. In questo contesto il sistema-Italia può invertire il processo, ritrovare la sua crescita e aumentare l'occupazione.

Oggi il lavoro non viene considerato una risorsa strategica e un bene in sé, ma un fattore marginale della produzione. Occorre invece ripartire dal lavoro per uscire dalla crisi. Su questa convinzione – come nel 1949, con Giuseppe Di Vittorio – la Cgil propone di affrontare la congiuntura negativa partendo proprio dai nodi strutturali, dal lato della domanda come dell'offerta, che per molti versi hanno portato l'Italia ad anticipare la crisi. La Cgil elabora così una politica economica espansiva, per un Nuovo Piano del Lavoro – e dello sviluppo, come lo stesso Di Vittorio tenne a sottolineare – in grado di fondare la nuova crescita proprio sulla creazione di buona e sicura occupazione, soprattutto dei giovani e delle donne, superando la logica della svalutazione competitiva sui costi della produzione e, in particolare, del lavoro; in linea con gli obiettivi europei di sviluppo, di innovazione, di sostenibilità e di coesione sociale.

Nell'identificare le principali aree di intervento, la Cgil definisce così gli obiettivi sostenibili per aumentare la produttività di sistema, del capitale, del lavoro, a cominciare dal Mezzogiorno, area di più acuta crisi del paese. Le direttrici di questa politica economica sono: gli investimenti pubblici (con un Piano di creazione diretta del lavoro) per i beni comuni, l'ambiente e il welfare; il sostegno pubblico agli investimenti privati legati alla domanda sociale e nei settori strategici dell'economia (attraverso «progetti prioritari»), partendo dai bisogni effettivi dei cittadini, dunque anche dalla regolazione amministrativa del territorio; una riforma fiscale che riequilibri la pressione tributaria permettendo, al tempo, di recuperare le risorse necessarie e rilanciare la domanda interna, data la straordinarietà della fase storica; il potenziamento del sistema dell'istruzione e della ricerca.

L'impegno delle parti sociali e dello Stato deve migliorare in efficacia le esperienze dei passati accordi negoziali e concertativi tra le parti. La respon-

sabilità del sindacato deve concentrarsi sull'estensione della contrattazione (nazionale, aziendale, sociale, territoriale) e della rappresentanza, in linea con l'Accordo del 28 giugno 2011 e con gli obiettivi di crescita della produttività e dei redditi da lavoro. La responsabilità dello Stato è di istruire su queste basi una nuova politica economica, industriale, fiscale, ambientale e sociale; mentre quella delle imprese è di scegliere la via alta della competitività e dell'innovazione, a partire da quella industriale – quindi dal sistema manifatturiero, acceleratore del valore aggiunto di tutti gli altri settori dell'economia in un'ottica di sistema, di filiera – per rompere l'alleanza tra profitti e rendite, a scapito del lavoro, che ha aumentato le disuguaglianze e portato alla crisi.

### **Percorso**

Il testo *Per un Nuovo Piano del Lavoro* è aperto al confronto e ai contributi delle strutture della Cgil e degli studiosi, a livello sia nazionale sia regionale e locale. Interlocutori del Piano saranno le imprese, le forze politiche, le istituzioni, le università, i centri di ricerca, le associazioni del volontariato. Al testo verranno via via allegare schede di approfondimento tematico e programmatico. I contributi del mondo intellettuale, a partire dal lavoro avviato nel Forum Politiche economiche Cgil, verranno raccolti in un «libro bianco», che affiancherà il presente documento.

## Parte 1

### *A) La crisi in Europa e in Italia: un quinquennio drammatico*

1. La crisi globale, economica, finanziaria, demografica, ambientale e democratica, che insiste ormai da cinque anni, ha portato a un rallentamento della domanda aggregata a livello mondiale e a una depressione della stessa a livello europeo (compresa quella italiana già stagnante).
2. Finora gli interventi hanno agito solo sulle conseguenze, mentre si confermano le cause strutturali della crisi – aumento delle disegualianze, compressione del reddito da lavoro e dei diritti, squilibri macroeconomici globali, investimenti e innovazione senza obiettivi sostenibili di progresso e sviluppo, dilapidazione delle risorse ambientali – che agiscono attraverso la deregolazione dei mercati e la degenerazione della finanza (in assenza di regole, europee e nazionali, per la definanziarizzazione dell'economia, a fine 2011 il valore nozionale dei derivati sui mercati finanziari è salito ancora fino a nove volte il Pil mondiale).
3. L'architettura dell'area euro (Bce, Trattati ecc.) e la politica economica europea (Patto di stabilità e crescita, Patto euro plus, *fiscal compact*, ecc.) non sono strutturalmente in grado di arginare la crisi, ridurre gli squilibri economici e finanziari, garantire la tenuta per una nuova crescita «intelligente, inclusiva e sostenibile» (Agenda Europa 2020). Il sistema dell'euro, nato fragile, sta ora cedendo.
4. La speculazione sta attaccando i paesi europei che più hanno subito gli effetti congiunti degli squilibri strutturali indotti dalla moneta unica e della crisi globale, e che stanno pertanto perdendo credibilità agli occhi del «mercato». I mercati finanziari speculano sulla capacità di restituire il debito sovrano dei paesi più esposti. Il mercato amplifica i fenomeni di instabilità anziché attenuarli, arrivando a determinare svolte politiche attraverso la pressione sui conti economici.
5. Ma nel sistema dell'Unione Europea nessun paese è in grado di produrre un equilibrio stabile dei conti, stante l'impossibilità di utilizzare la leva monetaria, e tantomeno crescere da solo (nemmeno la Germania). L'Europa è infatti divisa tra paesi in stagnazione e paesi in recessione.

6. Le politiche di riequilibrio e rigore a breve imposte dal Consiglio d'Europa (assieme alla Banca centrale europea e al Fondo monetario internazionale) per arginare l'instabilità non funzionano, non garantiscono la tenuta dell'Unione monetaria e hanno effetti recessivi sulle possibilità di ripresa, rinunciando nei fatti agli obiettivi europei di piena e buona occupazione, di coesione sociale e di sviluppo.
7. L'Europa continua a soffrire delle insufficienze della domanda aggregata e degli squilibri macroeconomici interni cumulati soprattutto nell'ultimo decennio.
8. La finanza non è più a servizio dell'economia reale. Con le più recenti decisioni europee sul sistema finanziario e del credito, le banche aumentano la propria prudenza nell'erogazione del credito e usano le nuove risorse per esigenze «interne» e compensazioni del sistema bancario:
  - a) aumentano i tassi di interesse interbancari e le condizioni restrittive;
  - b) cresce la richiesta di garanzie preventive ai clienti (di tipo patrimoniale);
  - c) la politica del credito non viene usata in funzione anticiclica.
9. Nel perseguire la linea dell'euro-austerità ed evitare il default dell'euro vengono anche calpestate le sovranità nazionali e distrutte le economie nazionali, dalla Grecia all'Irlanda, dal Portogallo alla Spagna, fino all'Italia, sotto l'istruttoria di governi «tecnici» e il dilagare dell'antipolitica e dei nazionalismi.
10. Persino l'attacco speculativo al debito pubblico dell'Italia, terza economia dell'area euro, non ha portato l'Europa a capire che si trattava di una crisi sistemica. I vertici europei continuano a prescrivere, anche al governo italiano, le soluzioni specifiche di bilancio, trascurando le dinamiche economiche e sociali reali.
11. L'Italia, assente per troppo tempo dal confronto europeo per proprie responsabilità, sta pagando un prezzo (economico, sociale e politico) molto alto per essere riammessa tra i paesi forti: ora fatica a imporre riconversioni europee verso la crescita e il controllo della speculazione monetaria e finanziaria.
12. L'attuale governo italiano, ispirato dalla politica europea, ha subito realizzato misure di rigore finanziario, stabilizzando l'emergenza con politiche di taglio della spesa pubblica, aumento delle tasse, soprattutto sui redditi «fissi», e provvedimenti microeconomici ancora una volta dal lato dell'offerta o nella logica della svalutazione competitiva sui costi in particolare del lavoro, che non favoriscono la crescita.

13. Il risanamento delle finanze pubbliche e l'abbattimento dello stock di debito pubblico sono necessari, specialmente in Italia, ma non possono essere perseguiti a scapito della crescita. A oggi, la debolezza della governance economica europea non permette di regolare la finanza privata (ad esempio, la tassa sulle transazioni finanziarie internazionali), mutualizzare il debito pubblico europeo (ad esempio, gli *eurobond*), scegliere linee macroeconomiche espansive per favorire gli investimenti. Occorre una nuova politica economica europea per consentire la crescita, ricercare la piena occupazione e risanare i conti pubblici.

### **B) Occupazione, disoccupazione e mercato del lavoro in Italia**

1. La crisi economica e occupazionale evidenzia l'esaurirsi di un ventennio di pensiero neo-liberista dominante, che in Italia si è fondato su un'alleanza fra profitti e rendite a scapito del lavoro (-8 punti di quota di reddito nazionale ai salari dal 1980 al 2010), quindi delle retribuzioni e dell'occupazione.
2. Il mercato del lavoro duale si è ulteriormente frammentato in molti segmenti separati e non comunicanti fra loro: giovani e meno giovani, stabili e precari, maschi e femmine, regolari e irregolari, scolarizzati e non, pubblici e privati, lavoratori del Nord e del Sud, dipendenti, autonomi e pseudo autonomi, agricoltura e industria e servizi, grandi e piccole imprese, migranti e non, ecc. E si conta un grave aumento della povertà relativa e della disuguaglianza tra i lavoratori (tipici e atipici) di tutti i segmenti.
3. Il mercato del lavoro italiano, oltre a essere segmentato, è anche «liquido»: non solo chi ha carriere discontinue accede sempre più difficilmente al «lavoro stabile», ma anche lo stesso lavoro stabile con la crisi diventa insicuro, più povero e meno tutelato, proprio a causa delle debolezze strutturali del tessuto produttivo di fronte alla competizione globale e alla politica di svalutazione competitiva del lavoro. Anche chi esce dal bacino del lavoro stabile ha difficoltà a rientrarvi.
4. La crisi italiana, prima, e quella mondiale, poi, hanno prodotto un aumento del tasso di disoccupazione strutturale (il tasso di disoccupazione in Italia ad aprile 2012 è pari al 10,2 per cento e continua a salire l'incidenza della disoccupazione di lunga durata).

5. Alta e crescente l'inoccupazione e la sottoccupazione di giovani e donne, che si aggiunge alla massa di lavoratori in cassa integrazione o mobilità (il tasso di disoccupazione delle donne è oltre l'11,3 per cento; quella dei giovani è oltre il 35 per cento, con picchi che superano il 40 nel Mezzogiorno). I lavori legati ai saperi femminili della cura, dell'assistenza e della relazione continuano a essere non riconosciuti e sottopagati.
6. I cosiddetti «Neet» (giovani che non lavorano e non studiano) hanno sfiorato i due milioni da tempo e costano circa 27 miliardi di euro l'anno di mancato reddito nazionale e welfare (soprattutto *welfare to family*). L'Italia ha però la minore spesa per disoccupazione giovanile e politiche attive (*welfare to work*) del lavoro in Europa.
7. L'Italia ha da sempre una forte incidenza del «lavoro nero»: negli ultimi anni, secondo le diverse stime, i lavoratori sommersi sono attorno ai tre milioni.
8. I lavoratori inattivi restano circa 15 milioni (26,8 per cento delle forze lavoro per gli uomini, il 48,7 per le donne), tra cui gli «scoraggiati» e i sommersi irregolari.
9. Eccessiva l'instabilità, la precarietà del lavoro giovanile e il prolungamento delle prime esperienze lavorative. Solo un nuovo contratto su tre è stabile, il bacino della precarietà ha raggiunto circa 1/4 dell'occupazione. Il turn-over dei lavoratori negli ultimi dieci anni ha registrato un forte aumento dei parasubordinati e degli pseudo autonomi.
10. Le competenze e le conoscenze sono però troppo spesso esternalizzate e tenute fuori dal sistema delle imprese. La flessibilità in eccesso spreca risorse professionali e genera bassa produttività e bassi salari (circa l'8 per cento di produttività persa solo nel decennio 2000-2010 a causa dell'aumento della precarietà). La segmentazione del mercato del lavoro è generata dalle caratteristiche regressive dello sviluppo economico italiano, non viceversa.
11. Domanda e offerta di lavoro inoltre non si conoscono, non comunicano, non sono orientate (nella convinzione errata che in un libero mercato domanda e offerta si incontrino spontaneamente e stabiliscano il loro giusto prezzo). Alti e medi profili scolastici non hanno una domanda corrispondente, così come alti e medi profili professionali non si reperiscono facilmente sul mercato.
12. Non si attuano le necessarie politiche attive del lavoro, la formazione professionale è ridotta e inadeguata.

### C) Le radici del lungo declino dell'economia italiana

1. La politica neo-liberista, tutta dal lato dell'offerta e della competizione sui costi, ha portato il posizionamento verso un basso valore aggiunto di larga parte del sistema industriale, come prima risposta alla globalizzazione e per conservare gli interessi costituiti. Risultato: poca qualità, poca innovazione; poca conoscenza e tecnologia nei processi produttivi; poco reddito nazionale da redistribuire e reinvestire; delocalizzazioni; elusione fiscale, contributiva, amministrativa, dei diritti e della sicurezza; degrado ambientale.
2. L'Italia da anni cresce meno, e per questo la crisi risulta più profonda rispetto ai principali paesi europei.
3. La politica industriale è stata pressoché assente nei governi negli ultimi venti anni, con l'effetto anche di incentivare le rendite a scapito degli investimenti reali o disincentivare la ricerca e l'innovazione.
4. Questa strategia difensiva e miope contribuisce a determinare una specializzazione produttiva a basso livello tecnologico e utilizzo della conoscenza, quindi a basso valore aggiunto, nonché una dimensione cronicamente troppo piccola delle imprese italiane e il loro eccessivo *turn-over*; fattori che concorrono alla progressiva riduzione della domanda interna e alla dipendenza del paese dalle importazioni, non solo extraeuropee, soprattutto di materie prime (causa dell'altissima bolletta energetica nazionale).
5. La competizione da costi, e la conseguente politica di precarizzazione dell'offerta di lavoro finisce per tenere fuori dal sistema produttivo le conoscenze e le competenze di un'intera generazione e moltiplica l'instabilità del sistema senza riqualificarlo e rinnovarlo.
6. L'enorme stock di debito pubblico, che oggi espone l'Italia sui mercati finanziari e che rappresenta un problema anche per la ripresa, oltre che per la progressiva riduzione della crescita del Pil, ha origine nel compromesso degli anni settanta delle forze politiche al governo con le parti imprenditoriali, che ha lasciato queste ultime libere di non contribuire (basta pensare all'alto tasso di evasione strutturale) e ha portato ad aumentare la tassazione solo sul lavoro per realizzare tutte le importanti riforme dal lato della spesa (istruzione, sanità, previdenza e lavoro), volute dall'opposizione politica e sociale.
7. Nel settore pubblico l'assenza di innovazione, il blocco delle assunzioni

- e il mantenimento annoso di forme di lavoro precario finiscono per accentuare l'inefficienza e la bassa produttività del sistema.
8. L'evasione, la corruzione e l'illegalità diffuse amplificano e generano distorsioni che distraggono risorse e impediscono la crescita.
  9. L'indebolimento della legislazione del lavoro e la minore sindacalizzazione e tutela contrattuale del lavoro atipico hanno accentuato le differenze e la segmentazione del mercato del lavoro, riducendo la spinta a investimenti e innovazione.
  10. Oggi l'assenza di una politica economica dal lato della domanda indebolisce l'Italia, anche nella sfida all'innovazione.
  11. La crisi e le politiche di risanamento dei conti riducono ulteriormente gli investimenti pubblici e privati persino nelle attività più tradizionali, quali l'edilizia e le infrastrutture (caratterizzate da una precarietà crescente dei rapporti di lavoro), e nelle attività strategiche, quali l'istruzione e la ricerca.
  12. In Italia si registrano dunque insufficienze strutturali sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta:
    - 12.1. Insufficienze quantitative (domanda):
      - a) investimenti fermi o deviati;
      - b) consumi ridotti;
      - c) risparmi in calo;
      - d) fiducia e aspettative in flessione;
      - e) bassa produttività «di sistema» (infrastrutture, capitale sociale, regolazione, ecc.);
      - f) basso grado di utilizzo degli impianti;
      - g) retribuzioni basse (negli ultimi anni più basse dell'inflazione);
      - h) profitti reinvestiti fuori dall'attività produttiva (rendite);
      - i) sistema fiscale iniquo e depressivo per l'economia reale.
    - 12.2. Insufficienze qualitative (offerta):
      - j) basso valore aggiunto dei prodotti e servizi;
      - k) scarsa innovazione dell'industria, dei servizi e della pubblica amministrazione;
      - l) dimensione prevalente di impresa molto piccola;
      - m) specializzazione produttiva a bassa intensità tecnologica e di conoscenza;
      - n) bassa propensione all'internazionalizzazione;
      - o) inefficienza dei servizi finanziari e difficoltà di accesso al credito;

- p) insufficiente regolazione dei mercati e della concorrenza;
- q) non si modernizza il paese (investimenti in *information and communication technology*, sostegno a ricerca e sviluppo, soprattutto di base);
- r) inefficienza energetica e conseguenti alti costi;
- s) diseconomie di scala per assetti proprietari e management.

## Parte 2

La proposta della Cgil per un Nuovo Piano del Lavoro segue nuovi lineamenti di politica economica e punta su innovazioni: di politica industriale, per riqualificare l'«offerta» del sistema economico-produttivo italiano (salvaguardare la presenza manifatturiera) partendo dalla «domanda»; di politica fiscale, per sostenere i redditi da lavoro e gli investimenti, all'insegna dell'equità e della sostenibilità; di politica sociale, rinnovando la contrattazione e il welfare. Le direttrici per creare nuova buona occupazione, crescita e sviluppo, coesione e capitale sociale, a partire dal Mezzogiorno, sono: i Progetti prioritari per lo sviluppo, l'innovazione e l'ambiente (punto D), un Piano per la creazione diretta di lavoro giovanile e femminile (punto E), un Piano di economia sociale per un «nuovo welfare» (punto F) e nuove leve dell'economia pubblica (punto H) per recuperare le risorse necessarie, ma anche per costruire le condizioni di realizzazione, gli strumenti più idonei di programmazione e regolazione, anche con processi di democrazia partecipativa ed elaborativa, di dialogo istituzionale e sociale. A tale scopo, oltre a definire nuove regole (europee e nazionali) per la defianziarizzazione dell'economia, è necessario istituire anche una banca nazionale per l'innovazione a maggioranza pubblica.

### D) Un «Progetto Italia» per lo sviluppo e l'innovazione

1. Partire dalle emergenze, dai limiti e dal patrimonio del paese (riassetto idrogeologico, prevenzione antisismica, risparmio energetico, controlli delle reti, sicurezza, tutela dell'ambiente, valorizzazione dei beni cultu-

- rali, turismo, trasporto pubblico locale, infrastrutture, ecc.) per sviluppare le potenzialità, accrescerne la competitività e la capacità di attrarre investimenti, declinando gli «Obiettivi-Paese» a breve e medio termine concordati tra governo e parti sociali.
2. Definire con le Regioni e gli enti locali i «Progetti prioritari», programmati nel triennio, per la crescita del paese (Progetto sul riassetto idrogeologico, Progetto *green economy* ed energie rinnovabili, Progetto efficienza energetica, Progetto agenda digitale, Progetto infrastrutture materiali, Progetto messa in sicurezza edilizia scolastica, Progetto riqualificazione urbana, Progetto per lo sviluppo rurale, Progetto per lo smaltimento e la riorganizzazione del ciclo dei rifiuti, Progetto diffusione banda larga, Progetto per i percorsi turistici integrati, Progetto trasporto urbano sostenibile, Progetto tutela e valorizzazione beni culturali, progetti *greening* per lo sviluppo agricolo e rurale, ecc.):
    - 2.1. coinvolgere nell'elaborazione e realizzazione dei Progetti prioritari le grandi aziende pubbliche nazionali;
    - 2.2. stabilire bandi pubblici per la realizzazione dei Progetti prioritari finanziati in partecipazione con enti locali e imprese, italiane ed estere.
  3. Attivare tavoli regionali con le parti sociali per co-decidere a quali Progetti prioritari partecipare, con piani territoriali di realizzazione anche sequenziali:
    - 3.1. verificare gli accordi di fattibilità dei piani territoriali.
  4. Definire l'impiego delle risorse europee, nazionali, regionali e locali per i piani triennali, anche in funzione di orientamento e attrazione degli investimenti privati mediante compartecipazione al finanziamento dei Progetti:
    - 4.1. riorganizzazione dei fondi europei;
    - 4.2. investimenti pubblici diretti;
    - 4.3. partnership delle imprese «partecipate» (Enel, Terna, Finmeccanica, Eni ecc.) e delle imprese di servizi pubblici locali;
    - 4.4. riordino e coordinamento degli strumenti amministrativi ordinari di programmazione (anche se non prevedono impiego di risorse) e degli atti regolativi locali, in coerenza con i Progetti prioritari per favorire innovazione tecnologica e di prodotto mediante la leva della domanda pubblica (assistenza sanitaria domiciliare, controllo del traffico, riduzione emissioni, sicurezza ecc.);
    - 4.5. superare i vincoli burocratici, sempre nell'ambito di coordinamento;

- 4.6. allentamento del Patto di stabilità interno per gli investimenti «innovativi» nel tessuto produttivo e infrastrutturale locale, a partire dalla riqualificazione e dalla difesa del territorio, dal ciclo integrato dei rifiuti, dal sistema idrico integrato, dal trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano;
- 4.7. l'esclusione dal Patto di stabilità interno per i Comuni delle Regioni meridionali deve essere possibile per tutta la spesa in conto capitale, in modo che possa aumentare la domanda aggregata nel Mezzogiorno, a partire dai cantieri per le opere pubbliche territoriali e dal welfare locale in forma omogenea e non differenziata come oggi (scuole per l'infanzia e assistenza agli anziani possono liberare risorse lavorative soprattutto femminili, diventando un'occasione di crescita dell'occupazione).
5. Requisiti premiali:
- 5.1. assunzioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi contenuti nei Progetti prioritari (nel settore pubblico e privato) utilizzando un contratto di inserimento formativo;
  - 5.2. collaborazioni con giovani professionalità a partire dalla fase progettuale e organizzativa;
  - 5.3. accordi fra imprese pubbliche e private finalizzati alla realizzazione dei Progetti prioritari;
  - 5.4. aggregazioni di imprese in rete fra loro e con università in modo da coinvolgere la ricerca universitaria e favorire la ricerca applicata.
6. I Progetti prioritari per il Mezzogiorno devono partire dalla manutenzione delle reti e dalla riduzione della dispersione energetica e idrica, dalla produzione di energie da fonti rinnovabili, dalla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e dalle importazioni di energia, dalla gestione integrata dei rifiuti con sviluppo della differenziata e riuso ai fini energetici.
7. Costituire cabine di regia territoriali sulla realizzazione dei Piani e momenti di monitoraggio e verifica nazionali e regionali.
8. Promuovere concorsi di idee e borse di studio per master sui temi e gli obiettivi dei Progetti prioritari.

### **E) Un Piano straordinario di creazione diretta di lavoro**

1. Costruire un Piano nazionale straordinario per la creazione di lavoro giovanile e femminile direttamente con Programmi di impiego o inter-

vento pubblico che producano consumi collettivi, ovvero beni e servizi pubblici, beni «comuni»:

- 1.1. selezione ed elaborazione dei Programmi nei settori pubblici non esposti alla concorrenza internazionale (Programma di risparmio energetico, Programma di riordino e manutenzione straordinaria delle infrastrutture e delle reti esistenti gravemente degradate, Programma di bonifica dei siti industriali inquinati, Programma di conservazione del patrimonio culturale, Programma di messa in sicurezza degli edifici scolastici, Programma di messa in sicurezza antisismica del territorio, Programma di formazione per il controllo della sicurezza sul lavoro e la prevenzione, Programma di valorizzazione dei parchi e delle riserve naturali ecc.), in accordo con le parti sociali;
- 1.2. definizione delle risorse necessarie;
- 1.3. definizione delle competenze e dei saperi (*know-how*) necessari.
2. Individuazione e implementazione del sistema di governance più idoneo, delle strutture amministrative e delle agenzie di riferimento:
  - 2.1. definizione del monitoraggio e dei controlli necessari a garantire l'efficienza e la qualità dei nuovi lavori pubblici.
3. Valutazione degli effetti economici e sociali (diretti e indiretti) e ridefinizione dei Programmi se necessario.
4. Il Piano straordinario di creazione di lavoro nel Mezzogiorno deve partire dal riassetto idrogeologico del territorio e la messa in sicurezza del patrimonio nazionale (Programmi di riqualificazione delle città e recupero del paesaggio).

## F) Un Piano per un *nuovo welfare*

1. Il welfare non è un costo da comprimere, ma una grande opportunità di sviluppo. Proprio dalla valorizzazione dei bisogni collettivi e dalla loro razionale soddisfazione dipendono sia una stabile ripresa dello sviluppo economico sia la sua qualità, cioè la correlazione tra sviluppo e benessere:
  - 1.1. le scelte degli ultimi anni, però, hanno prodotto un sostanziale disinvestimento nel welfare e nelle politiche sociali. Ciò ha accentuato alcune già evidenti disfunzioni del nostro sistema di protezione sociale. Una quota rilevante della nostra spesa sociale, infatti, è assorbita da ero-

gazioni monetarie, mentre sono assai ridotte le risorse dedicate ai servizi, che invece sono più egualitari, redistributivi e possono produrre nuove opportunità di buona occupazione. Un sistema di welfare integrato e universalistico riduce peraltro il lavoro di cura per le donne e può aumentare l'occupazione femminile diretta e indiretta, favorendo le pari opportunità di diritti e di carriera professionale;

1.2. i tagli alla spesa pubblica nazionale e locale hanno aperto la strada, quindi, a una riduzione del welfare universalistico e della qualità dei servizi per i cittadini. Il privato non è in grado di sostituire il pubblico né in quantità né sul piano dei costi;

1.3. il welfare italiano è molto disomogeneo a livello territoriale: varia in quantità di servizi erogati, qualità delle prestazioni, costi per i cittadini, modalità di gestione. La contrazione della spesa pubblica locale aumenta le diseguaglianze nel welfare, nella qualità dei servizi disponibili per le comunità e tra le diverse realtà territoriali, soprattutto a scapito del Mezzogiorno.

2. Il welfare è una rete complessa di imprese pubbliche, private, del terzo settore, di associazioni di volontariato sociale. L'obiettivo che sia l'istituzione pubblica a controllare le caratteristiche e la qualità della rete del welfare è irrinunciabile. Alle istituzioni pubbliche va attribuito il compito di promuovere il sistema dei servizi di welfare per i cittadini e le comunità. Il welfare locale può rappresentare l'occasione per costituire un distretto di lavoro sociale qualificato. Occorre intervenire a livello nazionale in una regia pubblica, «allargata» alle parti sociali, prioritariamente su povertà, infanzia, non autosufficienza:

2.1. è indispensabile su queste priorità definire Livelli essenziali di assistenza e di prestazioni sanitarie da raggiungere con i servizi da garantire ai cittadini, soprattutto nel Mezzogiorno;

2.2. occorre prevedere che i servizi pubblici locali creino lavoro pubblico qualificato.

3. Un Piano per un nuovo welfare è uno degli obiettivi della contrattazione nazionale e territoriale (salute, educazione, servizi sociali, politiche per la casa per anziani e giovani, ecc.) con le istituzioni per contrastare lo smantellamento del welfare e la crescita della diseguaglianza nelle condizioni di vita delle comunità:

3.1. il settore dei servizi sociali in diversi paesi europei è stato in grado di offrire servizi pubblici di qualità e occasioni di lavoro qualificato. U-

na politica per la salute e per il settore socio-assistenziale può consolidare i punti di forza del Servizio sanitario nazionale e delle reti locali di servizi sociali. Proprio i settori della salute e dei servizi sociali, infatti, possono diventare un sistema integrato all'altezza di quelli dei maggiori paesi europei, una fonte di occupazione qualificata e regolare e un fattore che migliora il benessere dei cittadini, a partire da quelli più vulnerabili;

3.2. intorno a questo sistema integrato può crescere un insieme di attività economiche moderne (farmaceutica, apparecchiature elettromedicali, forniture mediche, laboratori, servizi informativi di supporto), caratterizzato da alti livelli di conoscenza e qualificazione. Si potrebbe, in questi ambiti, estendere la ricerca (pubblica e privata) in campo medico e biologico, nelle biotecnologie e nella strumentazione medica, nei sistemi di cura e riabilitazione, facendo crescere così nuove attività economiche e nuovi servizi pubblici;

3.3. dati i recenti sviluppi istituzionali (comunicazione della Commissione europea del 17 febbraio 2011 e il parere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture 28/2011) è improrogabile un impegno per la creazione di servizi di alta qualità per la prima infanzia, sia da parte dei governi regionali sia inserendo un capitolo specifico nella Legge di stabilità;

3.4. le esperienze di welfare aziendale che si vanno sviluppando dovranno essere negoziate in coerenza con questo schema di riqualificazione e diffusione del welfare.

## **G) Creazione di nuova e buona occupazione**

1. Obiettivi quantitativi per la crescita dell'occupazione:
  - 1.1. sostenere la creazione diretta e indiretta di lavoro (non contando sulla spontaneità dei comportamenti dei mercati) attraverso un programma di investimenti pubblici e privati. Vedi precedenti punti D, E e F;
  - 1.2. incentivare attraverso agevolazioni fiscali – maggiori nelle aree svantaggiate – l'assunzione di giovani e donne e la riassunzione di lavoratori usciti dal ciclo mediante un contratto di inserimento formativo a protezione crescente, regolato dalla contrattazione collettiva, a partire dall'apprendistato;

- 1.3. predisporre un piano di integrazione dei lavoratori migranti;
- 1.4. prevedere una politica di sostegno fiscale e contributivo del contratto a tempo indeterminato;
- 1.5. istituire crediti d'imposta per assunzioni in settori verdi.
2. Obiettivi qualitativi per la crescita dell'occupazione:
  - 2.1. limitare tutti i contratti «a termine» e disincentivare, attraverso maggiori costi, i lavori precari, prevedendo che i compensi siano almeno pari ai minimi sanciti dai Ccnl;
  - 2.2. ridurre le tipologie di contratti di lavoro precari e atipici, privilegiando il contratto a tempo pieno e indeterminato, l'apprendistato e, per questa via, la stabilità e il contenuto formativo anche attraverso forme premiali;
  - 2.3. controllare maggiormente l'adesione alle regole e punire gli abusi e l'illegalità;
  - 2.4. porre una straordinaria attenzione alla sicurezza sul lavoro (e alla formazione collegata alla prevenzione), con specifiche azioni di monitoraggio settoriale;
  - 2.5. favorire l'ingresso delle competenze e della capacità innovativa nelle aziende industriali e dei servizi.
3. Riforma degli ammortizzatori sociali per la tutela universale di chi non trova, perde o sospende l'attività lavorativa, orientata più alla ricerca di un lavoro qualificato che a garantire un indennizzo per un mancato lavoro.
4. Qualificare l'istruzione e la formazione, investire nella conoscenza:
  - 4.1. innalzare a 18 anni l'obbligo di istruzione scolastica per tutti, garantendo una vera integrazione scolastica ai cittadini migranti;
  - 4.2. ridurre la dispersione scolastica;
  - 4.3. potenziare l'istruzione e la preparazione scientifica e tecnica;
  - 4.4. alzare i livelli di competenza dell'offerta: il paese deve «produrre» più diplomati e più laureati, anche con esperienze formative internazionali;
  - 4.5. sostenere la ricerca pubblica, a partire da quella universitaria;
  - 4.6. contrastare la riduzione delle iscrizioni all'università, prevedendo anche agevolazioni fiscali per studenti provenienti da famiglie a basso reddito o, comunque, da contesti svantaggiati;
  - 4.7. aumentare le risorse da destinare alle borse di studio;
  - 4.8. facilitare la possibilità di ottenere brevetti in Italia;

- 4.9. favorire il rapporto tra la ricerca universitaria e il mondo dell'impresa (anche in rete con imprese nate da *spin-off* universitari).
5. Sostenere mediante strumenti creditizi mirati (e garantiti da fondi modello «confidi») la formazione e la ricerca delle imprese giovani e dei progetti di impresa innovativa.
6. Riforma delle politiche attive del lavoro e costruzione del sistema dell'apprendimento permanente (attraverso il reimpiego più efficace delle risorse pubbliche in materia) per chi non trova, perde o sospende l'attività lavorativa, o per chi deve aggiornare le proprie competenze, da sviluppare a livello regionale e territoriale.
7. Riforma delle professioni per favorire la concorrenza, l'efficienza del mercato e l'efficacia dei servizi prestati, con attenzione alle professioni non regolamentate.
8. Regolarizzazione di almeno 500 mila stranieri che già oggi vivono e lavorano in condizioni di irregolarità. In questo modo, oltre a creare buona occupazione e crescita, si darebbe un colpo decisivo all'economia sommersa e al dumping sociale.

## H) Priorità dell'economia pubblica

1. Efficienza, innovazione e semplificazione burocratica della pubblica amministrazione (con riferimento al Memorandum d'intesa unitario su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche del 2007):
  - 1.1. sviluppo dell'azione di semplificazione amministrativa per snellire gli adempimenti per imprese e cittadini, anche in un quadro di controlli certi, qualificati e mirati, in concomitanza con lo sviluppo dei servizi alle imprese;
  - 1.2. promuovere e diffondere l'innovazione informatica e organizzativa (sulla base delle esperienze europee di *modernizing government*) con l'adozione estesa delle tecnologie Ict, anche nella prospettiva di riprogettare e riorganizzare le competenze e gli stessi servizi delle amministrazioni pubbliche;
  - 1.3. riorganizzazione di enti e uffici pubblici, la razionalizzazione delle loro funzioni in linea con i principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza, e con la necessità di garantire la coesione sociale;

- 1.4. miglioramento della performance della spesa del personale pubblico attraverso l'efficientamento del lavoro pubblico, riconoscendo i diritti contrattuali e legando parte delle dinamiche salariali all'effettiva produttività, anche utilizzando la leva fiscale;
- 1.5. ristrutturare la contabilità degli enti pubblici verso un criterio di contabilità per competenza, in contrasto con l'attuale orientamento dell'esecutivo che, anzi, pare rafforzare il criterio contabile per cassa (art. 36 del decreto 118 del 28 dicembre 2011). Infatti, l'attuale contabilità «per cassa» degli enti locali non consente di valutare in maniera corretta l'effettiva virtuosità dell'ente e di qualificare se il bilancio dello stesso potrà rimanere in ordine nell'immediato futuro o sarà soggetto a costi improvvisi e rovinosi. Questo criterio contabile livella verso un criterio prudenziale tutti i soggetti e penalizza le attività e i servizi delle amministrazioni locali più virtuose, in grado di garantire un equilibrio finanziario duraturo;
- 1.6. attuare davvero gli sportelli unici per le imprese fra istituzioni ed enti territoriali.
2. Revisione della spesa pubblica, a partire da quella corrente, per riquilibrare e tagliare la spesa «improduttiva», eliminare gli sprechi e sostenere settori strategici come istruzione e ricerca, sicurezza e welfare, prevedendo:
  - 2.1. un'azione decisa e programmata di lotta alla corruzione (che ogni anno la Corte dei conti rileva attorno ai 60 miliardi di euro) e contrasto delle mafie, soprattutto nel ciclo dei contratti pubblici di appalto (rendere obbligatori l'applicazione di norme vigenti, promuovere le stazioni uniche appaltanti, ripristinare il contratto di concessione, ecc.), coinvolgendo i diversi livelli istituzionali nel sistema di controllo e ispezione dell'attività amministrativa, sostenuto anche da un inasprimento delle pene pecuniarie (anche a danno del sistema economico);
  - 2.2. la valorizzazione del patrimonio pubblico e dei beni pubblici, anche dismettendo quelli improduttivi;
  - 2.3. la riquilibratura della spesa corrente, a partire da quella per consumi intermedi e acquisti della pubblica amministrazione, con un vero sistema di controllo e monitoraggio nei territori della distribuzione della spesa, dei centri di costo, delle competenze, ecc.;
  - 2.4. il riordino del sistema di incentivi alle imprese;
  - 2.5. l'aumento strutturale nel medio periodo della componente della spesa pubblica in conto capitale, destinata, da un lato, alla previdenza

- e alla protezione sociale (anche per attenuare gli effetti della recente riforma delle pensioni), dall'altro, agli investimenti, indirizzandola prioritariamente verso innovazione e conoscenza, il completamento delle opere pubbliche e verso quelle opere già cantierabili, la tutela dell'ambiente, l'efficientamento energetico degli edifici e gli acquisti eco-sostenibili;
- 2.6. l'adozione di un programma speciale di infrastrutture (in partnership pubblico/privato) per modernizzare il territorio nel Mezzogiorno, i collegamenti ferroviari, i porti, per togliere i camion dalle strade, le grandi reti informatiche e telematiche;
- 2.7. l'aumento strutturale nel medio-lungo periodo della spesa per ricerca e innovazione almeno fino al 3 per cento del Pil, come previsto dall'agenda Europa 2020; destinazione anche parziale dei «crediti verdi» all'occupazione nei settori ambientali.
3. Una corretta riduzione dei costi della politica, con un disegno organico di riforma istituzionale che non riduca gli spazi di partecipazione democratica:
- 3.1. riduzione del numero dei parlamentari e il rafforzamento del loro ruolo attraverso la riforma del sistema bicamerale, con una nuova legge elettorale, e affrontando il tema delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome;
- 3.1. Carta delle autonomie (già in Parlamento) e riforma delle Province, che prevede l'accorpamento delle funzioni amministrative e di servizio per i Comuni piccoli e medi, valorizzando la pratica dell'associazionismo (consorzi comunali, associazioni di Comuni ecc.);
- 3.3. taglio lineare e immediato di tutti gli emolumenti, le indennità e i «vitalizi» di politici e amministratori pubblici;
- 3.4. drastica riduzione delle «auto blu»;
- 3.5. sospensione fino al 2015 delle «consulenze» in tutta la pubblica amministrazione;
- 3.6. introduzione di un tetto retributivo e previdenziale per le alte cariche dello Stato, ripristinando il tetto già abrogato;
- 3.7. riduzione delle società che non producono servizi collegate agli enti locali e del numero di amministratori delle società di servizi.
4. Riforma dell'architettura istituzionale e degli assetti dello Stato secondo un modello federalista di funzioni, competenze, risorse:
- 4.1. ristrutturare l'attuale gestione di Tesoreria dello Stato secondo moderni criteri di *risk-management*, che utilizzino le più avanzate tecniche

di gestione del debito pubblico e di strumenti finanziari in grado di garantire la minimizzazione dei costi di finanziamento e dei rischi per l'erario pubblico.

5. Il *capitale sociale* è dato dall'insieme di norme informali fondate sulla fiducia, la cooperazione e le reti sociali di un territorio, strettamente legate al senso civico e ai rapporti dei cittadini tra di loro e nei confronti dello Stato, finanche a una maggiore attenzione e controllo verso i rappresentanti politici, quindi all'efficienza della pubblica amministrazione (servizio sanitario, istruzione, sistema giudiziario, servizi per l'infanzia, infrastrutture) e ai fattori di sviluppo economico (produttività, propensione all'imprenditorialità e cultura d'impresa, partecipazione delle donne al mercato del lavoro, disponibilità di credito per famiglie e imprese, cosiddetta *tax compliance*, ovvero l'adesione spontanea al pagamento delle tasse):
  - 5.1. il *capitale sociale* si può misurare con la partecipazione civile e politica (ad esempio, la partecipazione elettorale), la partecipazione sociale (ad esempio, l'associazionismo), le reti socio-familiari e gli indici di fiducia;
  - 5.2. l'Italia registra gravi divari territoriali, in particolare tra Centro-Nord e Mezzogiorno;
  - 5.3. le determinanti istituzionali che favoriscono l'aumento del *capitale sociale* su cui investire maggiori risorse o per le quali è necessaria una nuova regolazione sono:
    - a) facilità di accesso e qualità del sistema educativo, scolastico e universitario;
    - b) trasparenza e tempistica del sistema di realizzazione delle opere pubbliche;
    - c) elezione diretta dei rappresentanti politici a livello locale e nazionale;
    - d) diffusione dei canali e degli strumenti informatici della pubblica amministrazione;
    - e) dotazione infrastrutturale, materiale e immateriale;
    - f) promozione di forme di aggregazione sociale nel territorio.
6. Indirizzare le imprese di servizio pubblico locale verso una logica di maggiore concorrenza, aumentando l'efficienza, la dimensione media (anche con aggregazioni, reti, acquisizioni e fusioni, ecc.) e il ventaglio di servizi offerti.
7. Una «riforma fiscale», per un riequilibrio del prelievo e del carico fiscale a vantaggio del lavoro e delle imprese, fondata su una maggiore progressività dell'imposizione tributaria nel suo complesso, spostando il pe-

so del prelievo dai «redditi fissi» a quelle ricchezze improduttive o parassitarie non sufficientemente tassate:

7.1. maggiore imposizione su transazioni finanziarie a carattere speculativo, grandi ricchezze, rendite finanziarie:

a) piano strutturale di lotta all'evasione/elusione fiscale, contributiva e al sommerso. Si può programmare una riduzione dell'evasione fiscale e contributiva del 10 per cento nel 2012 e del 20 nel 2013;

b) introduzione dell'Imposta strutturale sulle grandi ricchezze (Igr), a sostituzione dell'Imu;

c) introduzione di una Tassa sulle transazioni finanziarie internazionali (Ttf), almeno nell'area euro, per ridurre drasticamente la speculazione finanziaria di breve durata (anche quella che mette in difficoltà i debiti sovrani), che per sua natura ha bisogno di fare molti movimenti finanziari, liberando risorse per gli investimenti «reali», che generano crescita e occupazione;

d) come clausola di salvaguardia all'aumento dell'Iva previsto dal governo, in caso di spinta inflazionistica (aumento dei prezzi e deflazione dei consumi) si può aumentare l'imposizione sulle rendite finanziarie (ora al 20 per cento, esclusi titoli pubblici), ancora al di sotto della media effettiva europea;

e) introduzione di tasse ambientali coerenti con l'indicazione europea in base alla quale «chi inquina, paga» (emissioni Co2, produzione di rifiuti tossici, consumo di combustibili fossili) e con la previsione di dinamiche premianti.

7.2. revisione della struttura dell'Irpef attraverso:

a) l'incremento e la linearizzazione della detrazione da lavoro dipendente e l'uniformità della detrazione da pensione a quella del lavoro dipendente;

b) l'innalzamento e l'unificazione delle attuali quote esenti per i redditi da lavoro e da pensione;

c) la riduzione della prima aliquota dal 23 al 20 per cento e della terza dal 38 al 36 per cento;

d) la costituzione di uno strumento di sostegno unico per le famiglie con figli, che integri gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni Irpef per figli a carico;

e) bonus fiscale per coloro che non sono in grado di usufruire appieno delle detrazioni.

## I) Le risorse necessarie al Nuovo Piano del Lavoro

1. Per realizzare il Nuovo Piano del Lavoro occorrono risorse da dedicare principalmente a:
  - a) Progetti prioritari (4-10 miliardi di euro l'anno);
  - b) programmi del Piano straordinario di creazione diretta di lavoro (15-20 miliardi di euro l'anno);
  - c) sostegno all'occupazione, riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali (5-10 miliardi di euro ogni anno);
  - d) Piano per un *nuovo welfare* (10-15 miliardi di euro ogni anno);
  - e) restituzione fiscale (15-20 miliardi di euro ogni anno).
2. Le risorse totali necessarie ammontano circa a 50 miliardi medi annui nel triennio 2013-2015, in parte aggiuntive in parte sostitutive.
3. Per recuperare le risorse necessarie:
  - a) riforma organica del sistema fiscale, fondata sul recupero strutturale del reddito evaso, l'allargamento delle basi imponibili, la maggiore progressività dell'imposizione tributaria nel suo complesso può generare maggiori entrate per un ammontare di almeno 40 miliardi di euro annui;
  - b) riduzione dei costi della politica e revisione della spesa della pubblica amministrazione possono produrre almeno 20 miliardi di euro di risparmi strutturali;
  - c) riordino agevolazioni e trasferimenti alle imprese, per recuperare almeno 10 miliardi;
  - d) utilizzo di una parte delle risorse delle fondazioni bancarie (verso «valori collettivi e finalità di utilità generale», così come previsto dall'ordinamento italiano, legge 218/1990), soprattutto per il Piano per il *nuovo welfare*;
  - e) utilizzo dei fondi pensione, riorientandone la gestione in funzione dello sviluppo;
  - f) riordino Fondi europei;
  - g) scorporo degli investimenti dai criteri di applicazione del Patto di stabilità e crescita.
4. Le risorse in avanzo possono essere dedicate al risanamento diretto dei conti pubblici.

### Parte 3

#### L) Impegni del sindacato

1. Applicazione dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011 sul sistema contrattuale a due livelli:
  - 1.1. il Ccnl come livello di protezione generale e strumento di inclusione regolata di tutti i rapporti di lavoro;
  - 1.2. il contratto aziendale (o territoriale) come livello di verifica delle specificità aziendali e di applicazione, anche sperimentale, delle norme demandate dal Ccnl in materia di organizzazione del lavoro, crescita della produttività e retribuzioni.
2. Sulla base dell'Accordo interconfederale del 28 giugno occorre rinnovare le rappresentanze sindacali elettive nel settore privato e in quello pubblico, avviare la certificazione della rappresentatività dei soggetti sindacali, sviluppare la democrazia sindacale.
3. Sperimentare forme di partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese, alla definizione degli obiettivi, alla loro realizzazione.
4. Avviare la discussione su un nuovo modello contrattuale basato sull'equilibrio della crescita economica, per rendere più equa la distribuzione del valore aggiunto e per aumentare gli investimenti, stabilendo il tasso contrattato/programmato di crescita della produttività e, di conseguenza, della retribuzione:
  - a) determinando nei contratti nazionali di settore il tasso di crescita della retribuzione, non inferiore all'inflazione, pari a un obiettivo minimo di produttività, compatibile con l'obiettivo distributivo;
  - b) determinando le quote potenziali della crescita della produttività e del salario nel secondo livello di contrattazione, che va incentivato e diffuso nel privato e nel pubblico.

#### M) Impegni delle imprese

1. È indispensabile che il sistema delle imprese aumenti gli investimenti fissi, realizzi innovazioni di processo e di prodotto, impieghi più risorse nella ricerca, favorisca le aggregazioni fra aziende e la crescita dimensionale per rafforzare la capacità di rispondere alla competizione internazionale, generando allo stesso tempo più crescita per il paese.

## **N) Contrattazione territoriale**

1. La contrattazione e il confronto sindacale territoriale con Regioni e Comuni può diventare il momento di attivazione, di adattamento e di verifica dei Piani prioritari per la crescita nei territori, il sostegno delle piccole e medie imprese, l'attivazione del Nuovo Piano del Lavoro.
2. La contrattazione territoriale può contribuire a un impiego più equo delle risorse e a un uso più equo delle leve fiscali in un momento di crisi della finanza locale.
3. La contrattazione territoriale è strumento per la diffusione di un welfare locale omogeneo nel paese, anche come occasione di crescita, di nuova e buona occupazione e veicolo di innovazione e arricchimento sociale.
4. La contrattazione territoriale dovrà ripensare il sistema del welfare universale in un contesto di riduzione delle risorse pubbliche e condividere la riforma per evitare percorsi unilaterali di privatizzazione.
5. La contrattazione territoriale del welfare porrà al centro della riforma la diffusione omogenea dei livelli e della qualità del welfare universale, e il governo pubblico della rete dei servizi prioritari, a partire dall'istruzione, dalla salute, dalla sicurezza.

## **O) Relazioni istituzionali**

1. Per la realizzazione del Nuovo Piano del Lavoro verrà richiesto agli interlocutori sociali e istituzionali a livello nazionale, regionale e locale, un confronto sui suoi obiettivi e contenuti.
2. Qualora vi sia condivisione degli obiettivi, si aprirà un percorso di definizione concordata delle priorità, dei progetti e dei piani attuativi del Nuovo Piano del Lavoro.
3. L'attuazione del Nuovo Piano del Lavoro verrà seguita da momenti congiunti di consultazione e verifica tra istituzioni e parti sociali che ne condividono obiettivi e strumenti.

## Una concisa antologia su come rimettere il salario, il lavoro e l'iniziativa pubblica al centro della società europea

Paolo Borioni\*

La questione della quota di ricchezza devoluta ai salari (come percentuale dell'*output* totale, del Pil o della produttività conseguita) è al centro della ricerca e delle preoccupazioni di diverse istituzioni, fondazioni e organizzazioni vicine alla sinistra e ai sindacati europei. Nell'antologia che qui presentiamo indichiamo alcuni esempi di questa riflessione collettiva, specie per ciò che concerne l'applicabilità del salario minimo europeo e l'idea, particolarmente discussa nell'area vicina al Labour britannico, della *pre-distribution*. Quest'ultimo termine, come mi è già capitato di mettere in luce sulla stampa (Borioni, 2012), significa promuovere la distribuzione primaria piuttosto che ridurre le diseguaglianze in seguito, mediante prelievo fiscale e welfare. Si tratta di una tematica di grandi implicazioni economiche e sociali, ma anche attinenti all'ideologia e alle dottrine politiche. È appunto di queste implicazioni che tratterà la presente introduzione.

In un interessante opuscolo del Cournot centre for economic studies, Bernard Gazier (2008) pone in luce la funzione di lungo periodo dei bassi salari per il capitalismo. Del suo lavoro sono due gli aspetti rilevanti al fine di introdurre la nostra antologia sulla *pre-distribution*. Il primo ha a che fare con le diverse funzioni assolte dai *working poor*, non solo nella società attuale, ma anche e proprio nella storia mutevole del capitalismo (*ibidem*, pp. 27-32). L'autore ne evidenzia sei, che comprendono varie fasi e condizioni del capitalismo:

- 1) assicurare bassi costi di produzione, ovvero offrire competitività attraverso costi contenuti della manodopera;
- 2) assicurare la «disciplina di fabbrica», ovvero più precisamente: provocare la competizione fra i dipendenti, anche creando difficoltà all'azio-

\* Paolo Borioni lavora per la Fondazione Brodolini e collabora con il Center for Nordic Studies dell'Università di Helsinki.

ne sindacale mediante la minaccia di retrocedere gli addetti nella scala retributiva; usare la differenziazione retributiva e contrattuale per ottenere la modulazione dei salari.

In questi primi due casi, secondo Gazier, si tratta di finalità disciplinanti che «corrispondono a una funzione latente», anche se appartengono soprattutto alla prima identità generativa del capitalismo. Le altre funzioni enumerate sono in qualche modo connesse a tale «funzione latente», ma sono anche coniugabili con una più moderna gestione dell'economia di mercato. Si tratta di quanto segue:

3) assorbimento temporaneo di manodopera, ovvero il preservare la pace sociale tramite lavori a commissione pubblica o sussidiati dal pubblico, finalizzati a offrire lavoro e un salario minimo in periodi di recessione e/o disoccupazione;

4) assorbimento durevole della manodopera: politiche di attivazione capaci di conferire al lavoratore precario uno status stabile, inserito fra il lavoro a bassa paga a tempo indeterminato e la disoccupazione vera e propria, a spese del welfare pubblico.

In ambedue i casi 3 e 4 ci si trova in contesti in cui è difficile eliminare zone di bassi salari, o addirittura, come nel caso 4, si costruisce un mercato del lavoro stabilmente connotato da questa caratteristica.

5) assicurare la disciplina di mercato: in questo caso l'esistenza di un segmento sociale con retribuzioni inferiori può servire sia a comprimere l'inflazione da salari sia, contestualmente o funzionalmente a ciò, a corrodere il potere sindacale, comprimendo l'entità del salario di riserva;

6) la pressione verso l'innovazione: tale specifica funzione serve a segnalare a gruppi di lavoratori che è opportuno spostarsi verso zone di produzione connotate da maggiore valore aggiunto e produttività, perciò in grado di corrispondere remunerazioni più soddisfacenti.

L'enumerazione di tutte queste funzioni dei bassi salari, nell'intento dell'autore, intende chiarire che quella di retribuire il lavoro il meno possibile rimane una tendenza intrinseca del capitalismo, che si determina in modi diversi e con finalità parzialmente differenti secondo i contesti e le fasi.

La seconda conclusione che è possibile trarre dal saggio di Gazier è che il successo capitalista nell'imporre bassi salari varia molto da modello a modello. È evidente, ad esempio, che i regimi a forte impatto socialdemocratico e sindacale riescono meglio a impedire che la tendenza latente del capitalismo a comprimere i salari abbia successo. Peraltro, visto che tali regimi

socio-economici sono anche quelli in cui innovazione e produttività fanno miglior prova, se ne trae anche che gli alti salari, se risultano da una solidità organizzativa e sociale di chi offre lavoro, costituiscono appunto una spinta verso una maggiore efficienza produttiva. Inoltre, rispetto a quanto vedremo affermare da Diamond nel saggio proposto nell'antologia, i dati offerti da Gazier contraddicono radicalmente anche che la *pre-distribution* debba imporsi contro un vizio storico della socialdemocrazia, che secondo Diamond sarebbe quello di prediligere ideologicamente la redistribuzione secondaria (leggi welfare) piuttosto che quella primaria (retribuzioni). Analizzeremo meglio questo aspetto poco sotto.

Quello di una distribuzione primaria più eguale è comunque un tema chiave, sempre e da sempre, ma particolarmente oggi. Schulten, nel saggio che apre l'antologia, contestualizza il problema, come molti ricercatori che lavorano nell'area del sindacato europeo, partendo dalla constatazione che l'origine della presente crisi da finanziarizzazione è da rinvenirsi nel fatto che l'economia globale è stata, negli ultimi decenni, sempre meno trainata dai salari. Il sostituto funzionale di questo fattore della domanda aggregata è stato alla fine l'indebitamento e, connesso a questo, il capitale finanziario, sempre più lontano dall'investimento produttivo di lungo periodo. Ora, a parte l'importante proposta di salario minimo europeo avanzata dall'economista tedesco Schulten, in questa antologia ragionata ci si concentra soprattutto sulla *pre-distribution* britannica. La ragione di tale scelta è che il dibattito britannico in questo campo testimonia in molti modi la fine di un'epoca, quella del blairismo, e la conseguente presa di coscienza, anche da parte di Policy Network (istituto di ricerche nato vicinissimo a Tony Blair), della necessità di concepire un futuro molto diverso dagli anni del New Labour.

Nei testi che qui presentiamo, infatti, emerge con tutta evidenza (come del resto confermano i dati di ogni tipo) che il modello di crescita economica costruito nel Regno Unito tra il 1997 e il 2010 ha fallito nel ridurre le grandissime diseguaglianze ereditate dai lustri del governo Thatcher-Major (1979-1997). Tale modello era basato sostanzialmente sulla fiducia in un liberismo finanziario pressoché assoluto, confidando nel fatto che i proventi di tale motore economico avrebbero poi finanziato politiche dedicate a segmenti di popolazione (specie giovanile) particolarmente svantaggiati, al fine di offrire loro una nuova «impiegabilità», che secondo l'ideale blairiano si sarebbe alla fine tradotta in posti di lavoro e relativo salario.

Ciò che accade oggi è, viceversa, una presa di coscienza di come il potere pubblico e politico debba occuparsi strettamente di promuovere migliori salari, e di come non basti affatto, per ridurre la disegualianza, disinteressarsi di come la ricchezza è prodotta, per poi concentrare risorse sulla povertà. Di tale nuova consapevolezza fornisce una spiegazione più puntuale il saggio di Gregg, ma ne è una prova forse ancora più illuminante il breve testo di Diamond. Importante animatore di Policy Network, Diamond ha collaborato strettamente con Blair ai tempi di Downing Street. Le sue affermazioni riguardo all'importanza essenziale della progettualità politica in campo economico, anche nel costruire la domanda di lavoro grazie all'iniziativa dello Stato, sono dunque davvero un svolta da notare. Ciò è tanto più vero poiché testimonia come anche gli ambienti blairiani che sostennero David Milliband, anziché il suo fratello più di sinistra Ed (poi eletto leader laburista nella contesa fratricida di due anni fa), sono oggi sempre più pronti a riconoscere il bisogno di svolte profonde. Ma il testo di Diamond è rilevante anche per ragioni relative all'analisi della cultura politica blairiana, o forse di quella progressista anglosassone in genere. Diamond sostiene, ad esempio, che occuparsi della costruzione e della progettazione del lato dell'offerta significa emendare una mancanza storica di quella che egli definisce «socialdemocrazia».

Secondo lui, sembra di capire, la socialdemocrazia avrebbe lasciato alla destra liberal-conservatrice la «competenza economica» e la creazione della ricchezza, occupandosi sostanzialmente soltanto di redistribuire ex-post il benessere creato dal mercato. Si tratta di una descrizione della socialdemocrazia al contempo molto insoddisfacente (persino un po' grossolana) e interessante. Da una parte, infatti, è più che discutibile sostenere che la socialdemocrazia europea si sia occupata di costruire il welfare re-distributivo senza pensare allo sviluppo: uno studio attento delle socialdemocrazie di maggiore successo, quelle nordiche e continentali europee, ma anche in buona parte del socialismo latino-mediterraneo, smentirebbe per certo l'assunto di Diamond.

Le sinistre riformiste di ispirazione socialista e socialdemocratica si sono in realtà sempre occupate di costruire la competitività dei rispettivi apparati produttivi: in Italia e in Francia ciò è avvenuto con una dose maggiore di iniziativa e proprietà pubblica, nella parte germanica e nordica del continente ciò è avvenuto invece prevalentemente regolando il mercato del lavoro, in modo da costringere il capitalismo a competere mediante la pro-

duttività piuttosto che tramite i bassi salari. L'obiettivo dell'investimento di lungo periodo, molto spesso con alto contenuto di innovazione, come via verso un'alta occupazione con salari elevati, è pertanto sempre stato un obiettivo principale della socialdemocrazia. La *pre-distribution*, ovvero l'attribuzione di grande importanza a una distribuzione primaria equa della ricchezza già prima del welfare, non è insomma una novità per la socialdemocrazia. Essa è semmai la riscoperta britannica post-Blair della funzione storica del movimento operaio democratico, e ciò in un'epoca, ossia l'attuale contesto di crisi globale, in cui tale funzione riemerge con più palese indispensabilità.

Il welfare state, sia chiaro, rimane una componente essenziale della proposta politica socialdemocratica, in quanto salari relativamente alti si ottengono di certo predisponendo una maggiore regolazione economica (cioè il giusto intervento pubblico di lungo periodo e un capitalismo privato meno finanziarizzato), ma di sicuro anche consentendo al lavoro di vendere la propria manodopera in una posizione di relativa forza. Il welfare state – questo è il punto – non è uno strumento di mera redistribuzione, bensì anche un'essenziale preconditione di un mercato del lavoro che favorisca condizioni adatte alla *pre-distribution*. Se, con il governo rossoverde esauritosi nel 2005, questo è avvenuto assai meno in Germania, ciò – come del resto anche avvenne per il New Labour britannico – si deve più al deliberato allontanamento dalla socialdemocrazia avvenuto a opera di leader come Blair e Schroeder, che non ai limiti intrinseci della cultura socialdemocratica europea. Comunque sia, se si vuole che i salari europei crescano in modo da creare un'alternativa al modello di crescita della finanziarizzazione di cui «Angloamerica» è stata maestra, sarà bene comprendere che anche il welfare state non è mera redistribuzione, e che esso, assieme all'intervento pubblico, va concepito parte di una nuova crescita più sana perché *wage-led*.

Nel suo testo Diamond comprende la necessità di rompere con il blairismo, laddove comprende la necessità dell'intervento pubblico e di una regolazione economica lontana dallo *shorttermism*. Egli, però, malintende un fondamentale carattere storico e ideologico della socialdemocrazia. In realtà la «redistribuzione ex-post», tralasciando di riformare in profondità il modo in cui la ricchezza si costruisce, si avvicina più a come hanno agito i governi di Blair che alla socialdemocrazia in genere. In sostanza, Diamond non comprende (forse tuttora?) che la filosofia programmatica di Blair era

non già una lodevole eccezione fra le insufficienze della socialdemocrazia europea, bensì una versione particolarmente moderata di certi approcci *liberal* anglosassoni. Questi, proprio perché in fondo liberali (e non socialdemocratici), non toccano in realtà il modo di produrre del capitalismo, salvo – per scopi etici e per garantire la pace sociale o la domanda interna – costruire il welfare state «intorno» al mercato (come mostrato da Gazier, peraltro, questo modo di agire non è necessariamente in contrasto con una realtà di bassi salari).

Per i socialdemocratici il welfare è e deve operare invece «dentro» il mercato, a partire dal momento in cui promuove condizioni favorevoli ai lavoratori nella vendita della propria manodopera, il che a propria volta condizionerà il capitalismo a competere e investire a partire da questa condizione di base, e non invece contando sulla preventiva svalutazione del lavoro. Il capitalismo così condizionato (ovvero riformato nel suo produrre, come mostra la comparazione di molti paesi europei continentali con «Angloamerica») è nettamente più capace di «pre-distribuzione», quindi di ridurre le disuguaglianze laddove esse si formano: al momento della retribuzione del lavoro, cioè della redistribuzione primaria.

Senza addossare ai *liberal* anglosassoni responsabilità, che hanno solo in parte, riguardo ai semi di crisi sparsi negli ultimi decenni, appare però piuttosto chiaro che la finanziarizzazione è penetrata a sinistra mediante un innesto eseguito su questa ideologia (il blairismo è una creatura post-keynesiana, ergo ancor più liberale dei *liberal* tradizionali). Solo per altre vie (il modo in cui è stato costruito l'euro) tutto ciò ha poi avuto un impatto sulla socialdemocrazia in senso proprio.

Quanto appena detto ci conduce a discutere della parte più qualificatamente teorica del contributo di O'Neill e Williamson, che si avvale delle critiche «repubblicane» di John Rawls al welfare state. Si è scelto di discutere qui, in sede di introduzione, questo punto davvero importante che invece abbiamo per brevità omesso dal testo antologico di questi due autori<sup>1</sup>. O'Neill e Williamson presentano il prestigioso punto di vista critico di Rawls articolandolo su tre punti:

1) secondo Rawls, il «capitalismo del welfare» fallisce l'obiettivo di garantire il valore equo delle libertà politiche poiché in esso il controllo dell'economia e di gran parte della vita politica rimane in ben poche mani;

<sup>1</sup> Gli autori fanno soprattutto riferimento a Rawls (2001).

2) secondo la filosofia politica di Rawls, inoltre, il capitalismo del welfare non può fare abbastanza per raggiungere l'eguaglianza delle opportunità, il che conduce a una violazione della regola di Rawls relativa al suo primo principio di giustizia: il principio di eguaglianza di opportunità. Per realizzare tale principio non basta che le cariche pubbliche siano egualmente aperte a tutti, occorre anche che tutti usufruiscano di una chance reale ed equa di ricoprirle;

3) infine, secondo Rawls, il capitalismo del welfare è incapace di per sé di istituzionalizzare un «principio di reciprocità» basato sul proprio «principio di differenza», secondo il quale sono giustificabili solo quelle diseguaglianze che, nel loro effetto complesso nella società, vanno comunque a beneficio dei più svantaggiati. Secondo Rawls, invece, il welfare state non agisce in ottemperanza a questo principio, ma si appropria alle diseguaglianze in modo acritico e meccanico, ovvero gestendo la garanzia di un «minimo sociale» per tutti, per quanto esso sia a volte e in determinati contesti socio-politici (più nell'Europa continentale che nei paesi anglosassoni, più in quelli con tradizione di forte socialdemocrazia che in quelli con meno forte tradizione socialdemocratica) piuttosto generoso<sup>2</sup>.

Si tratta di obiezioni importanti, che interrogano con fertile severità i limiti del riformismo progressista occidentale del Novecento e oltre. Tuttavia, ancora una volta, esse sono più utili come stimolo ai *liberal* anglosassoni che ai progressisti di stampo socialista. In modo analogo a quanto si è sostenuto nei confronti di Diamond, infatti, anche qui va ricordato che per la socialdemocrazia il welfare state non è affatto un insieme di istituzioni fine a se stesse, bensì uno degli elementi di una più vasta e articolata costruzione a favore del lavoro dipendente. L'insieme di questi elementi (il welfare, le politiche pubbliche di investimento, le politiche attive per il lavoro, il sindacato, il partito pro-labour, l'associazionismo operaio ecc.) consente appunto – lo ripetiamo – di bilanciare il rapporto di potere fra capitale e lavoro in varie circostanze e momenti della storia e della vita associata.

Il welfare state va percepito quindi non in quanto proposta politica complessiva ed esaustiva, ma come elemento di un gioco di egemonie

<sup>2</sup> Si può peraltro notare che, secondo Eric Shaw (2007), il principio di differenza è stato utilizzato proprio da alcuni dei teorici del blairismo per giustificare la fiducia nel fatto che le diseguaglianze crescenti dell'economia finanziaria britannica sarebbero alla fine andate, mediante opportune politiche favorevoli alle zone disagiate della società, proprio a beneficio dei ceti disagiati.

sempre reversibile e mutevole. Solo se il dispositivo egemonico favorevole alla rappresentanza del lavoro è abbastanza solido e ampio, esso può porsi obiettivi ambiziosi e strategici come la *pre-distribution*. Insomma, se è vero che è soprattutto grazie alla redistribuzione primaria che si ottengono risultati apprezzabili di mobilità sociale e di benessere collettivo<sup>3</sup>, e se è indiscutibile che una più eguale distribuzione primaria è presupposto ineludibile per battere le autodistruttive politiche in vigore oggi in Europa, è contemporaneamente anche vero che non esiste affatto una reciproca esclusività, ma storicamente, nei fatti, una complementarità fra redistribuzione primaria e redistribuzione secondaria. Lo si comprende bene adottando un metodo storico-critico, e storico-economico comparativo, che confronta le diverse *varieties of capitalism*<sup>4</sup>. Lo si verifica, insomma, se si rinforza con altre metodologie la pur utile guida della filosofia politica analitica anglosassone. E lo si constata soprattutto se, come tende a fare qualcuno con un certo provincialismo (e nonostante le ripetute e ineludibili repliche della storia), non si ritiene il dibattito storico anglosassone come l'alfa e l'omega di ogni modernità.

A ogni modo questa introduzione deve a questo punto contenere un *caveat*: forse Ed Milliband è interessato a veicolare politicamente la *pre-distribution* come un mero adattamento alla realtà di un bilancio pubblico disastroso, che non può più permettersi il «tassa e spendi». E può persino presentarla come una politica moderata. Ci pare però che abbia ragione Martin O'Neill in un articolo da lui pubblicato sul *Guardian* il 12 settembre 2012.

In questo articolo, che non riportiamo in antologia, O'Neill ravvisa ancora in Rawls (ma anche in Meade, 1964) i fondamenti teorici del nuovo corso predistributivo, ma soprattutto ci tiene a rimarcare che «mentre ambedue (Rawls e Meade) cercano di ridurre il meccanismo di tassazione e redistribuzione, nondimeno concordano sul fatto che la vera *pre-distribu-*

<sup>3</sup> Questa tematica è bene individuata, con ottima comparazione, in Carra, Putignano (2010).

<sup>4</sup> Su questo tipo di approccio, vedi l'edizione speciale della *Socio-Economic History Review*, vol. 7, n. 1, 2009. Come è ovvio anche questa scuola di ricerca storico-economica presenta dei limiti, e può di certo essere intesa come se le «varietà del capitalismo» siano delle costanti storiche deterministiche invalicabili per le diverse economie. Tale scuola è invece di grande utilità quando confuta le convinzioni secondo cui la globalizzazione avrebbe condotto ogni modello economico a uniformarsi a quello anglosassone, specie statunitense.

tion include un'aggressiva tassazione della ricchezza, attraverso tasse sul possesso e il trasferimento dei capitali, e specie sulle eredità. Le forme di pre-distribuzione vera e radicale non mirano tanto a lasciare meno potere fiscale ai governi, piuttosto mirano a spostare il peso dell'imposizione dai redditi ai patrimoni [...] si tratta di un progetto che comporta un confronto diretto con interessi consolidati, comporta rompere le esistenti concentrazioni di potere economico e di ricchezza. La politica di pre-distribuzione, se presa seriamente, semplicemente non può essere una politica senza nemici». Ciò che O'Neill pone qui bene in luce è che, se non si può, o si vuole, tassare molto di più i redditi elevati per redistribuirli, allora – come O'Neill e gli altri autori pongono in luce – toccherà ricorrere ad altre armi non meno (anzi forse più) incisive: un salario minimo europeo, una tassazione sistematica del capitale e del patrimonio per alleggerire quella sulle retribuzioni, un maggiore potere negoziale ai sindacati. Tutto logico e anche, secondo chi scrive, auspicabile. Va notato solo che, con tutte le novità del caso, si tratta pur sempre di una scelta di fondo ben nota: quella, oggi come ieri nella storia del capitalismo, inevitabile di rappresentare e difendere gli interessi del lavoro contro altri, con loro spesso non coincidenti.

Prima di chiudere indugiamo per un momento ancora sul contributo di Thorsten Schulten. È molto interessante constatare come egli si renda conto che in realtà le difficoltà della sinistra e del sindacato tedesco stanno proprio nel fatto che, se le politiche di austerità continueranno a deprimere la domanda interna europea, il mercantilismo tedesco non potrà che comprimere verso il basso i redditi da lavoro della maggiore economia europea. È dubbio che la Dgb, e ancora di più la Spd, possano trarne grandi giovamenti. Le retribuzioni germaniche, insomma, corrono il serissimo rischio di continuare a distanziarsi dal livello crescente dei profitti, generando sempre più diseguaglianza in Germania, e sempre meno contributo tedesco alla crescita equilibrata dell'Unione. Se non verrà rotto tale meccanismo, cioè, la Germania diverrà, al contempo, sia uno degli esempi più tipici della diseguaglianza fra capitale e lavoro all'origine della crisi globale sia il principale motore della specifica crisi europea che deriva dagli squilibri interni all'Unione Europea. La proposta di salario minimo europeo flessibile avanzata da Schulten costituisce invece il presupposto di una *pre-distribution* europea, e può servire a spezzare il meccanismo che nel nostro continente approfondisce la crisi.

### Riferimenti bibliografici

- Borioni P. (2012), *La sfida laburista*, in *L'Unità*, 1 ottobre.
- Carra A.E., Putignano C. (2010), *Un paese da scongelare*, Roma, Ediesse.
- Gazier B. (2008), *Why Contemporary Capitalism Needs the Working Poor*, in *Prisme*, 14, dicembre.
- Meade J. (1964), *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, New York, Routledge.
- O'Neill M. (2012), *Predistribution: an Unsnappy Name for an Inspiring Idea*, in *The Guardian*, 12 settembre.
- Rawls J. (2001), *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge, Harvard University Press.
- Shaw E. (2007), *Losing Labour's Soul? New Labour and the Blair Government 1997-2007*, New York, Routledge.

## Appendici

### **Un salario minimo europeo per una crescita più sostenibile e trainata dai salari\*** *Thorsten Schulten\*\**

Oltre alla regolazione dei mercati finanziari, forse la maggiore causa strutturale della crisi attuale è la rapida crescita della diseguaglianza reddituale. Dietro a questo sviluppo, che è stato possibile osservare nelle ultime due o tre decadi in quasi tutti i paesi industrializzati, si ravvisa un cambiamento fondamentale nelle politiche salariali, composto da due dimensioni principali. Primo: una chiara tendenza alla diminuzione della componente salariale nella ricchezza dei diversi Stati, che significa che gli incrementi salariali non sono andati dietro allo sviluppo della produttività, da cui una rilevante redistribuzione dal lavoro al capitale. Secondo: una tendenza verso una maggiore dispersione salariale, ampliata ai due estremi. Al vertice, un gruppo relativamente piccolo di salariati (compresi i manager) ha conosciuto un'enorme crescita delle retribuzioni, totalmente scissa dalla crescita salariale media. Sul fondo, si è verificata una rapida crescita numerica dei lavoratori con salari molto bassi, che ha condotto al noto fenomeno dei cosiddetti *working-poor* con livelli salariali sotto il limite di povertà o di sussistenza delle singole realtà nazionali.

La rapida crescita delle diseguaglianze di reddito è soprattutto il risultato di uno spostamento di potere fra capitale e lavoro, che ha condotto a un significativo indebolimento del potere negoziale dei sindacati. Questi contano su tre fonti di potere, fra loro interconnesse: organizzative, strutturali e istituzionali. Per quanto riguarda la base organizzativa, quasi tutti i sindaca-

\* Pubblicato in *Social Europe*, 8 giugno 2010.

\*\* Thorsten Schulten è ricercatore in Economia presso il Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (Hans Böckler Stiftung).

ti hanno perso iscritti. Rispetto al potere strutturale, che dipende soprattutto dal contesto economico complessivo, esso si è deteriorato grazie all'alta disoccupazione e alla crescita fiacca. Infine, il loro potere istituzionale è stato sistematicamente indebolito dalla deregolazione del mercato del lavoro.

La rapida crescita della disegualianza di redditi ha condotto a una situazione in cui la domanda privata proveniente dai salari è stata sistematicamente in ritardo rispetto allo sviluppo complessivo, rallentando quindi la crescita economica. Ciò riflette il fatto che i gruppi economici sovrastanti hanno una capacità di risparmio molto maggiore, che a sua volta è stata alla radice dell'enorme crescita dei mercati finanziari. Di fronte a questo contesto di crescente mancanza di domanda privata da salari sono emerse due strategie alternative.

La prima è un modello di crescita basato sul credito, esemplificato dagli Stati Uniti, ma presente anche in Europa, ad esempio nel Regno Unito e in Spagna. In questi casi si è affermato un modello trainato dal consumo privato, ma sulla base del credito e non del reddito da salario. Una seconda strategia è stata quella seguita da Germania, Giappone e Cina, che hanno sviluppato un modello trainato dalle esportazioni, che tentava di sostituire così la mancanza di domanda interna. Tali modelli di crescita erano interdipendenti e hanno creato gli enormi squilibri globali.

La costruzione di un modello di crescita post-crisi, più sostenibile e globalmente equilibrato, deve cambiare punto focale e adottare una strategia di crescita salariale e uno sviluppo assai più egualitario dei vari redditi. Ai sindacati spetta di fare il proprio dovere per recuperare capacità organizzativa, ai decisori della politica spetta di promuovere una politica distributiva più egualitaria, soprattutto grazie a due meccanismi: una politica fiscale più progressiva, con maggiori aliquote per i redditi elevati; una reregolazione delle istituzioni del mercato del lavoro, capace di riequilibrare i rapporti di potere fra capitale e lavoro e di rafforzare i sindacati sul piano istituzionale e strutturale. Considerato l'alto grado di integrazione europea, tale riequilibrio dovrebbe avvenire al livello dell'Unione.

### *Per un salario minimo europeo*

Si potrebbe partire da un salario minimo europeo. Al momento 20 dei 27 Stati membri dell'Unione hanno un salario minimo stabilito per legge, mentre nei restanti sette esso si determina mediante accordi collettivi. Nel primo gruppo di paesi il salario minimo gode di applicabilità universale,

mentre nei restanti dipende dalla copertura degli accordi negoziati dalle parti.

Esistono differenze quanto al valore del salario minimo. In termini assoluti si varia da meno di un euro l'ora in Romania e Bulgaria a oltre nove euro orari in Lussemburgo. Questo in parte riflette i diversi costi della vita nei diversi paesi, ma ci sono anche differenze significative nel valore relativo del salario minimo, cioè nel valore del salario minimo nazionale rispetto alla struttura salariale di ogni singolo paese. Così, il salario minimo varia dal 30 al 50 per cento del rispettivo salario medio.

Lo scopo principale di una politica per il salario minimo europeo sarebbe quello di assicurare a ogni lavoratore europeo un salario equo. Tale politica, ovviamente, non implica di uniformare tutti i salari minimi nazionali secondo una cifra standard europea. Piuttosto, il compito di tale politica sarebbe quello di definire standard e norme che regolino al meglio il valore relativo dei singoli salari minimi. Una possibilità sarebbe quella di determinare una misura di riferimento al livello dell'Unione secondo la quale, in ogni paese, il salario minimo – individuato per legge o tramite accordi collettivi – ammonti al 60 per cento della mediana (cioè del riferimento scelto, nazionale o settoriale). Tale proposta è stata anche avanzata dal Parlamento europeo, che ha richiesto al Consiglio dell'Unione di concordare un programma, con scadenze certe, per giungere a un salario minimo europeo in tutti i paesi membri.

Tale misura potrebbe venire incorporata nel cosiddetto «metodo aperto di coordinamento», il quale implica che a livello europeo vengano stabiliti fini e scadenze specifiche, da realizzare poi mediante le istituzioni nazionali preposte a fissare il salario minimo (per via legale, negoziale nazionale, estensione di accordi settoriali, combinazioni di queste procedure). Il livello europeo ha quindi il compito di sorvegliare l'implementazione sul piano nazionale e di contribuirvi, mediante il monitoraggio complessivo delle politiche e dei concreti esiti nazionali, fino a indicare le differenze fra le «migliori pratiche». Inoltre, l'Unione deve offrire dati contemporanei e comparabili riguardo alla dinamica salariale europea, che permetta una valutazione attenta dei minimi salariali nazionali.

Per i sindacati europei vi sono due modi per divenire parte di una politica per il salario minimo europeo. Il primo: le organizzazioni datoriali e del lavoro dovrebbero impegnarsi nello sviluppare le procedure e gli obiettivi concreti di un tale meccanismo attraverso il canale già esistente del dialogo

sociale tripartito. Il secondo: i sindacati potrebbero sostenere tale politica individuando i propri obiettivi riguardo al coordinamento del negoziato collettivo, organizzando anche campagne transnazionali contro le basse retribuzioni.

Una crescita significativa dei minimi salariali attraverso un coordinamento nazionale di questo tipo avrebbe numerose conseguenze positive:

- comprimere la struttura salariale dal basso, e condurre verso una distribuzione dei redditi maggiormente egualitaria fra diversi gruppi di lavoratori (inclusa la riduzione delle differenze retributive di genere);
- contribuire al rafforzamento complessivo della dinamica salariale per stabilizzare o persino incrementare la parte di risorse destinata al salario;
- contribuire a combattere la povertà e a sostenere l'onere dello Stato nei trasferimenti per il welfare;
- contribuire alla stabilizzazione e all'incremento della domanda privata, poiché i lavoratori con basse retribuzioni spenderebbero la parte maggiore del loro reddito addizionale;
- sostenere la funzione dei salari come ancoraggio nominale del livello dei prezzi per prevenire la deflazione.

Insomma, una politica per il salario minimo potrebbe contribuire in modo sostanziale allo sviluppo di un modello di crescita più trainato dai salari e maggiormente sostenibile. Al contempo, esprimerebbe in maniera concreta l'idea di un'Europa sociale.

### *Ulteriori letture*

- Schulten T. (2009), *Minimum Wages in Europe: New Debates against the Background of Economic Crisis*, Etui Policy Brief, 2.
- Schulten T. (2008), *Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe*, in *European Journal of Industrial Relations*, XIV, 4, pp. 421-439.
- Schulten T., Watt A. (2007), *European Minimum Wage Policy – a Concrete Project for a Social Europe*, European Economic and Employment Policy Brief, 2, Bruxelles, Etui.

*Questo articolo è parte del libro After the Crisis: Towards a Sustainable Growth Model, di Andrew Watt (Etui) e Andreas Botsch (Etui/Etuc), pubblicato dall'European trade union institute (Etui).*

**I fondamenti filosofici del «buon capitalismo». L'agenda economica del Labour, John Rawls e la democrazia della proprietà diffusa\***

*Martin O'Neill, Thad Williamson\*\**

*Oltre i dogmi defunti della deregolazione*

L'approccio alla regolazione e alla politica economica che Ed Milliband e il suo ministro ombra per l'Economia Chuka Umunna hanno cominciato a delineare ha attratto la sua quota di critiche da parte dei partigiani meno preparati del mondo degli affari [...]. Ma la visione di Milliband riguardo alla «costruzione di una nuova economia», per quanto bisognosa di grandi precisazioni, racchiude un approccio potenzialmente fruttuoso alla costruzione di un capitalismo migliore. Per capire perché e come sia così, è necessario fare un passo indietro e prendere in considerazione sia i fondamenti della relazione fra Stato ed economia sia alcune delle recenti patologie connesse a come a tale relazione è stato consentito di svilupparsi.

Il crollo dell'economia mondiale, scatenato dalla contrazione del credito del 2007, ha mietuto molte vittime. Fra di esse anche una visione, ora in discredito, di come lo Stato dovrebbe avvicinarsi alla regolazione dell'economia. Tale visione, secondo cui il compito principale di un governo nel campo della creazione di ricchezza è semplicemente quello di togliersi di mezzo, lasciando che l'iniziativa privata deregolata continui a occuparsi di generare la prosperità, aveva radici nel pensiero neo-liberale. Nondimeno, tale pensiero finì per essere entusiasticamente accolto dai partiti di centro e di sinistra, specie dal New Labour.

La variante laburista di tale approccio combinava la deregolazione acquiescente del governo con una sorta di redistribuzione sorvegliata, possibile soltanto in tempi di abbondanza. Un settore finanziario rampante, super vitalizzato dagli effetti liberatori della «regolazione lieve», avrebbe creato ritorni fiscali da investire poi in sanità e istruzione, e nell'incremento dei dipendenti pubblici per quelle zone del paese che, non essendo state toccate dal boom, spasmodicamente chiedevano aiuto mentre sprofondavano nella deindustrializzazione. Finché la spesa pubblica poteva essere mantenuta ele-

\* Pubblicato in *Renewal*, 20, 1.

\*\* Martin O'Neill è docente di Filosofia politica e morale nel Dipartimento di politica dell'Università di York; Thad Williamson è docente di Leadership studies e di Filosofia, politica, economia e legge nell'Università di Richmond.

vata, l'iniquità e l'instabilità di un'economia squilibrata potevano anche essere ignorate.

È stato bello finché è durato, ma abbiamo visto tutti che i bei tempi sono finiti nelle lacrime e nelle recriminazioni. Ciò che ne rimane è un'economia malata, afflitta dalle infermità e da una diseguaglianza crescente, giungendo dinanzi alla prospettiva di dover affrontare il futuro. Abbiamo imparato che abbracciare il neoliberismo e la deregolazione, anziché fornire ai partiti di sinistra una nuova possibilità di approccio alla prosperità e alla giustizia sociale, ha portato un misto tossico di ingiustizia e insicurezza economica. Su questo, è impossibile non concordare con il giudizio offerto da Stewart Wood (2012): «nessuno può più credere davvero che la regolazione minima dell'economia e la riduzione delle imposte per i ricchi possano creare un benessere che, guidato da una mano invisibile, poi sgocciola giù verso chi è nel mezzo o più in basso. Non funziona. Questo ha creato un'economia squilibrata, eccessivamente fondata sui servizi finanziari e di gran lunga troppo esposta agli shock esterni. E ha prodotto un paese sfregiato dalla crescente diseguaglianza: il benessere che decolla per una piccola minoranza e un declino persistente dei salari reali per la grande maggioranza».

Pare ora che gli elementi necessari per un approccio migliore di quello passato stiano emergendo. Ed Milliband ha cominciato a parlare di nuovi modi per far sì che i valori di equità e giustizia sociale siano meglio incardinati nei meccanismi mediante cui il governo politico regola l'azione del mondo degli affari. Wood (2012) parla di una «rivoluzione da sinistra del lato dell'offerta», ora che il fallimento «della rivoluzione di destra delle politiche dell'offerta ha fatto il suo corso».

Un cambiamento nella governance delle imprese potrebbe contemplare una rappresentanza dei lavoratori nelle commissioni salariali, in ottemperanza alle recenti raccomandazioni della High Pay Commission, con ciò creando una pressione interna finalizzata a ridurre le remunerazioni degli alti dirigenti (High Pay Commission, 2011; vedi anche O'Neill, 2010a, 2010b). Mutamenti nelle modalità di concessione di appalto pubblico potrebbero prevedere che le aziende destinatarie di appalti si impegnino a formare quantità significative di addetti, in tal modo contribuendo alla costruzione di competenze di lungo periodo, fermando l'erosione di lavori industriali di qualità e con contenuto di competenza. Anziché togliere di mezzo il governo dal mondo degli affari, tale nuovo modello alternativo pare prevedere un ruolo assai più attivo nel porre i termini nei quali avviene l'iniziazione.

tiva imprenditoriale, con lo scopo di assicurare che il fine sociale di puntare alla prosperità congiuntamente alla giustizia sociale possa essere conseguito (vedi Denham, 2011).

Questo nuovo approccio al «buon capitalismo» prevede, in sostanza, l'utilizzo di tre leve principali del governo:

- controllo sull'uso del sistema fiscale, per incentivare forme particolari di comportamento delle imprese mentre se ne penalizzano altre;
- mutamenti nella regolazione diretta, che possano proibire certe attività, imporne altre, incrementare o ridurre il costo di certe strategie aziendali rispetto ad altre;
- utilizzare il potere dell'appalto pubblico, che può essere dispiegato tenendo sott'occhio non solo i costi immediati, ma anche gettando uno sguardo più ampio alla sostenibilità sociale, ambientale ed economica (su come legare l'appalto pubblico alla politica sociale, vedi l'illuminante McCudden, 2007).

### **Riferimenti bibliografici**

- Denham J. (2011), *A Different Economy for Britain*, in *Renewal*, XIX, 3-4, pp. 16-31.
- Freeman S. (2007), *Rawls*, Londra, Routledge.
- Habermas J. (2009), *Life after Bankruptcy: an Interview*, in *Constellations*, XVI, 2, pp. 227-234 (ristampa).
- Habermas J. (2009), *Afterword: Lessons of the Financial Crisis*, in (id.), *Europe: The Faltering Project*, Cambridge, Polity Press.
- Hacker J. (2011), *The Institutional Foundations of Middle-Class Democracy*, in *Policy Network*, 6 maggio (in [www.policy-network.net/articles/3998/The-institutional-foundations-of-middle-class-democracy](http://www.policy-network.net/articles/3998/The-institutional-foundations-of-middle-class-democracy)).
- Hacker J., Pierson P. (2010), *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class*, New York, Simon & Schuster.
- High Pay Commission (2011), *Cheques with Balances: Why Tackling High Pay is in the National Interest*, report conclusivo della High Pay Commission, 23 novembre.
- Hsieh N. (2012), *Work, Ownership and Productive Enfranchisement*, in O'Neill M., Williamson T. (a cura di), *op.cit.*
- Hsieh N. (2009), *Justice at Work: Arguing for Property-owning Democracy*, in *Journal of Social Philosophy*, XL, 3, pp. 397-411.

- Jackson B. (2012), *Property-Owning Democracy: A Short History*, in O'Neill M., Williamson T. (a cura di), *op.cit.*
- McCudden C. (2007), *Buying Social Justice: Equality, Government Procurement and Legal Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Meade J. (1964), *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, Londra, George Allen & Unwin.
- Micklethwait J., Wooldridge A. (2003), *The Company: A Short History of a Revolutionary Idea*, Londra, Wiedenfeld & Nicholson.
- Milliband E. (2012), *discorso alla Oxo Tower*, Londra, 10 gennaio (in [www.newstatesman.com/uk-politics/2012/01/labour-government-money](http://www.newstatesman.com/uk-politics/2012/01/labour-government-money)).
- Murphy L., Nagel T. (2002), *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, New York, Oxford University Press.
- O'Neill M. (2012), *(Free and Fair) Markets without Capitalism: Values, Principles of Justice, and Property-Owning Democracy*, in O'Neill M., Williamson T. (a cura di), *op.cit.*
- O'Neill M. (2010a), *Let's make CEOs Justify their Wages*, in *The Guardian*, 19 ottobre (in [www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/oct/19/make-ceos-justify-wages](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/oct/19/make-ceos-justify-wages)).
- O'Neill M. (2010b), *Bringing High Pay into the Open: how and why*, presentazione alla High Pay Commission, 9 novembre (in <http://highpaycommission.co.uk/submissions/bringing-high-pay-into-the-open-how-and-why/>).
- O'Neill M. (2009), *Liberty, Equality and Property-Owning Democracy*, in *Journal of Social Philosophy*, XL, 3, pp. 379-396.
- O'Neill M. (2007), *The Doublethink of «Democracy»*, in *New Statesman*, 29 ottobre (in [www.newstatesman.com/politics/2007/10/democratic-rights-democracy](http://www.newstatesman.com/politics/2007/10/democratic-rights-democracy)).
- O'Neill M., Williamson T. (a cura di) (2012), *Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond*, Oxford, Wiley-Blackwell.
- Rawls J. (2001), *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge, Harvard University Press.
- Rawls J. (1993), *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press.
- Rawls J. (1977), *The Basic Structure as Subject*, in *American Philosophical Quarterly*, XIV, 2, pp. 159-165.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press (edizione rivista, 1999).

- Rawls J. (1955), *Two Concepts of Rules*, in *The Philosophical Review*, LXIV, 1, pp. 3-32 (ristampato in *Collected Papers*, a cura di S. Freeman, Cambridge, Harvard University Press, 1999).
- Rawls J., Van Parijs P. (2003), *Three Letters on The Law of Peoples and the European Union*, in *Revue de Philosophie Economique*, 8, pp. 7-20 (in [www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/RawlsVanParijs1.Rev.phil.Econ.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/RawlsVanParijs1.Rev.phil.Econ.pdf)).
- Rigby E., Schäfer D., Bounds A. (2011), «Predator» Attack Angers Industry, in *Financial Times*, 27 settembre.
- Sen H. (2011), *We Need to Talk about Gordon*, in *Renewal*, XIX, 3-4, pp. 6-14.
- Stiglitz J. (2011), *Of the 1%, by the 1%, for the 1%*, in *Vanity Fair*, maggio (in [www.vanityfair.com/society/features/2011/05/top-one-percent-201105](http://www.vanityfair.com/society/features/2011/05/top-one-percent-201105)).
- Wood S. (2012), *Responsible Capitalism is Labour's Agenda*, in *The Guardian*, 9 gennaio.

## La *pre-distribution*: un nuovo insieme di politiche\*

Paul Gregg\*\*

Gli economisti, parlando di redistribuzione, operano una distinzione fra la disuguaglianza nell'ambito delle pensioni e degli altri redditi nella sfera primaria del lavoro, e la disuguaglianza osservabile anche in seguito agli effetti delle tasse e dei trasferimenti del welfare. In tal modo la *pre-distribution* concerne il potenziale legato alla distribuzione primaria dei redditi, diretta a ridurre il bisogno di cospicui interventi in termini di tasse più elevate e di trasferimenti. Essa quindi può dirsi analoga a politiche preventive come quelle, ad esempio, miranti a ridurre l'abitudine al fumo, per poter poi contenere i costosi interventi *ex-post*.

Non viene forse abbastanza percepito che l'ampio incremento della disuguaglianza avvenuto negli anni ottanta e nei primi anni novanta non fu causato soprattutto dalle riduzioni fiscali per i redditi elevati, o dal fatto che ai trasferimenti non si consentì di adeguarsi al costo della vita, come si era fatto prima di allora. Piuttosto, la disuguaglianza derivò da una crescente polarizzazione fra famiglie a doppio reddito e famiglie a reddito unico, con un 20 per cento delle famiglie che nel 1995 non avevano percettori di reddito (contro l'8 per cento nel 1975). Ciò si è combinato a un rapido divergere fra redditi da lavoro alti e bassi: i salari reali dei lavoratori con reddito intorno alla mediana sono cresciuti del 23 per cento fra il 1979 e il 1995, quelli intorno al decimo percentile più basso sono cresciuti solo del 12 per cento, quelli del novantesimo percentile più elevato del 40. Chi appartiene al percentile più alto in assoluto ha goduto di una crescita ancora più rapida e sostanziosa. D'altra parte, le pensioni che integrano quella pubblica, legate al mercato del lavoro, sono cresciute rapidamente, cosicché una categoria sociale fra le più povere è in qualche modo riuscita a tenere il passo delle altre famiglie.

Ciò che tuttavia ha sorpreso molti economisti riguardo al periodo di governo del Labour è stato che il ritorno a livelli prossimi alla piena occupazione non ha comportato una vera inversione delle disuguaglianze determinatesi negli anni ottanta e novanta. Inoltre, la grande crescita di laureati e la riduzione dei giovani che lasciano la scuola con titolo di studio insufficiente

\* Pubblicato in *Policy Network*, 25 settembre 2012.

\*\* Paul Gregg è docente di Politica economica e sociale e direttore del Centro di analisi e politica sociale di Bath.

te ha soltanto contenuto, ma non risolto, il gap fra i redditi dei possessori e dei non possessori di titolo di studio elevato. Così, durante il governo laburista la diseguaglianza complessiva è avanzata, nonostante i notevoli sforzi redistributivi avvenuti, ad esempio, tramite precise politiche fiscali. Ciò è successo soprattutto dopo il 2002, quando i salari dei lavoratori hanno preso a ristagnare e la parte di reddito nazionale destinata ai lavoratori, piuttosto che ai profitti e alle libere professioni, ha cominciato a ridursi molto nettamente, combinandosi con la crescita rapida e continua dei guadagni più elevati.

Anche in questo periodo i tentativi di ridurre la povertà infantile sono stati ostacolati dal fatto che gli uomini con redditi bassi hanno visto i propri guadagni crescere non solo meno dei redditi elevati, ma anche delle retribuzioni delle donne con redditi modesti. Ciò significa che aver potuto contare su un secondo reddito è stato di sempre maggiore importanza, e che le coppie con un solo percettore di reddito, in cui di solito questo percettore è il padre, hanno conosciuto un incremento della povertà nonostante i crediti fiscali. In tal modo gli sforzi redistributivi sono stati annullati dalla tendenza inversa nella redistribuzione salariale primaria.

Naturalmente, come accade per molte parole suggestive simili a *pre-distribution*, il concetto sottostante che le sostiene non è nuovo. Governi di ogni colore hanno realizzato politiche miranti a questo stesso scopo. Il salario minimo nazionale per ridurre la diseguaglianza di redditi da lavoro, le politiche di *welfare to work* per ridurre il numero di famiglie senza percettore di reddito, gli aiuti agli schemi pensionistici legati al mercato del lavoro, sono tutte misure miranti a ridurre il bisogno di redistribuzione secondaria a beneficio dei redditi di determinati strati sociali.

La narrazione politica corrente sostiene che con il grande esplodere del debito e del bilancio pubblico ormai lo spazio di spesa pubblica concesso alle forze progressiste è molto limitato. Dunque, ridurre la diseguaglianza primaria limita la necessità di agire tramite politiche redistributive pubbliche, consentendo di liberare risorse per altri fini. Una condotta simile sarebbe anche utile a suggerire un cambiamento d'epoca rispetto a quando Blair e Brown trovavano del tutto pacifico che i ricchi si arricchissero sempre di più, purché poi le risorse che derivavano da tale visione fossero usate per contrastare la povertà.

La *pre-distribution*, tuttavia, apre a una nuova serie di strumenti, ma comporta anche tenere conto di alcuni limiti. Tali strumenti, che vanno ol-

tre alla fiscalità e ai trasferimenti, sono quelli della regolazione, del salario minimo, ma anche delle campagne pubbliche in favore dei consumatori, o dell'azione diretta dei consumatori per ottenere non solo il salario minimo, ma quello adeguato agli standard di vita (*living wage*), nonché il commercio equo.

Si può anche utilizzare la spesa pubblica per ottenere che attraverso gli appalti pubblici le imprese vengano condizionate a perseguire obiettivi sociali, in cambio appunto della partecipazione ai lavori pubblici. Oppure si può utilizzare la spesa per l'istruzione per ottenere una migliore lotta contro i bassi rendimenti scolastici.

Infine, è possibile usare politiche competitive allo scopo di ridurre i prezzi di quelle merci e quei servizi che incidono sul potere d'acquisto del salario (costi energetici, alimenti ecc.). Si possono considerare anche particolari incentivi pensionistici e schemi previdenziali come il National employment savings trust (Nest), tesi a ridurre la povertà nella terza età.

Il limite principale di politiche come queste è che producono effetti indiretti, e che hanno spesso il difetto di non sapere ribaltare i processi in atto. Una campagna sul *living wage* connessa a nuove regole per gli appalti, sarà mai capace di invertire la continua crescita della disuguaglianza salariale nel Regno Unito? E l'iniziativa diretta a favorire l'influenza democratica nelle remunerazioni aziendali, riuscirà davvero a limitare i compensi dei massimi dirigenti?

Inoltre, la maggior parte di coloro che ricevono remunerazioni basse non sono poveri, poiché vivono con altri percettori di reddito. Perciò, alzare le remunerazioni per tutti richiede l'impiego di risorse molto maggiori di quelle finora impiegate per assicurare vantaggi fiscali destinati a certi gruppi sociali.

Concentrarsi in modo specifico sulla *pre-distribution* poggia su tre dati di fondo. Primo: il potenziale di politiche dirette verso i bassi redditi è assai maggiore di quello contenuto nella redistribuzione attraverso il sistema fiscale e i trasferimenti pubblici. Secondo: questo spostamento di risorse può accadere con limitate o inesistenti conseguenze negative legate a perdite di efficienza nel sistema economico. Terzo: lo spazio politico a disposizione di queste politiche di *pre-distribution* è assai maggiore di quello a disposizione della redistribuzione connessa al sistema fiscale e allo stato sociale.

Le politiche da perseguire sono, almeno fino a un certo punto, abbastanza ovvie, ma è improbabile che esse possano riuscire da sole ad aggredire ef-

ficacemente il problema. Ridurre la disoccupazione di lungo periodo, specie dei giovani, è una di esse: la disoccupazione ha un impatto negativo sui redditi per molto tempo, anche dopo il ritorno al lavoro. Espandere la copertura dei programmi previdenziali come il Nest, che operi una redistribuzione dei trattamenti fra redditi elevati e redditi bassi, è una possibilità per ridurre la povertà in età avanzata. Limitare le tariffe energetiche per alcuni gruppi sociali è un'altra possibilità. Legare l'acquisizione di appalti al pagamento di retribuzioni vicine al *living wage*, cioè a redditi corrispondenti non al salario minimo, ma a un più elevato salario vitale, può essere un'altra opportunità. Si tratta di soluzioni valide, ma limitate nelle loro ambizioni e nella loro quantità.

Sarebbe più ambizioso elevare il tasso di occupazione, molto efficace sarebbe riservare i nuovi posti di lavoro a gruppi particolari: quelli delle regioni svantaggiate, gli over 50, i meno istruiti. In questo caso i vantaggi potenziali sono notevoli, ma apportare benefici verso i lavoratori anziani o svantaggiati richiede aziende capaci di offrire una flessibilità di condizioni adatta ai dipendenti con queste caratteristiche. Come per le donne in maternità, il diritto a tornare al lavoro dopo assenze per malattia e a richiedere il part-time sono verosimilmente fattori centrali per favorire l'occupazione, ma occorre, per realizzarli, che si inverta l'attuale tendenza a deregolamentare il mercato del lavoro. Lo stesso vale per le politiche attive e formative: l'attuale alto turnover nei settori con bassi salari disincentiva sia i lavoratori sia le imprese a promuoverle. Incentivare invece sia l'investimento sia l'occupazione di lungo periodo è probabilmente centrale al fine di promuovere strategie di *pre-distribution*, ma deve essere chiaro che tutto ciò confligge con gli attuali modelli regolativi in auge nel Regno Unito. Concentrare le risorse educative sulla riduzione dei risultati scolastici negativi potrà forse alienare il consenso di alcuni genitori delle classi medie, ma è un presupposto necessario della *pre-distribution*. Così, la strategia di *pre-distribution* potrebbe rappresentare una sfida al modello economico neo-liberale che ha imperato nel Regno Unito e negli Stati Uniti negli ultimi 30 anni.

## Verso una nuova politica produttiva\* *Patrick Diamond\*\**

La coalizione fra liberali e conservatori è pressoché a metà del proprio mandato, e ha concluso assai poco nella ricerca di una strategia per la crescita. Per il Partito laburista britannico vanno prendendo forma alcune nuove priorità, ma occorre ora definirle meglio.

Le recenti statistiche mostrano i danni catastrofici e l'impatto continuo della crisi finanziaria del 2008-2009, esacerbata dalla contemporanea crisi dell'eurozona. Nonostante gli effetti disastrosi delle sue ricette nei tardi anni ottanta e negli anni attuali, il Partito conservatore si è costantemente definito come il partito della disciplina fiscale, della competenza economica, dell'imprenditoria e dell'abbondanza materiale.

In contrasto a ciò, per decenni, la sinistra è stata vista come meramente interessata alla giusta distribuzione della crescita, al contempo dimentica della necessità di espandere le frontiere della produzione. Le eccezioni alla regola sono state il «calore bianco della tecnologia» indicato da Wilson nel 1964 e la «Nuova Gran Bretagna» di Blair nel 1997. Il Partito laburista ha lottato per assicurare una più equa porzione della torta alla classe lavoratrice organizzata, mentre i conservatori hanno sempre cercato di far crescere la torta e di diffonderne i benefici in tutti i settori della società.

Se si osserva lo stato dell'economia nel 2012 è chiaro che il governo liberal-conservatore al potere non ha alcuna strategia per la crescita. In Europa i governi di centro-destra hanno abbracciato le virtù dell'austerità, ma paiono inermi rispetto a come produrre la crescita. Ciò che Cameron e Osborne hanno applicato è una nuova versione delle politiche dell'offerta basate sulla deregolamentazione, la riduzione dei costi salariali, la flessibilizzazione del mercato del lavoro e il restringimento del perimetro dello Stato\*\*\*. L'impatto di queste scelte sulla crescita è stato nullo, e ciò ha diffuso un'atmosfera di pessimismo e malcontento. Una recente indagine demoscopica di You Gov per l'Istituto di politica economica dell'Università di Sheffield

\* Pubblicato in *Policy Network*, 5 settembre 2012.

\*\* Patrick Diamond è senior research fellow di Policy Network e presso il Nuffield College di Oxford.

\*\*\* Per una più completa e ampia analisi, e una contestualizzazione storica delle politiche del governo di coalizione britannico, vedi Jackson B., McClymont G. (2011), *Cameron's Trap. Lessons for Labour from the 1930s and 1980s*, in *Policy Network*, 28 dicembre.

(Speri) mostra come ormai l'opinione pubblica dia la priorità alla crescita e non ai tagli di spesa (47 contro 34 per cento), che si ritengono essere stati eccessivi e affrettati. Emerge quindi un vuoto politico: i partiti socialdemocratici devono insomma impossessarsi dell'agenda politica, mentre la credibilità economica del conservatorismo è messa a durissima prova.

Per questo il compito maggiore dei partiti di sinistra è quello di mostrare di possedere ancora la credibilità economica acquisita nel tempo, ma senza copiare le ricette della destra. Nel Regno Unito serve una gestione molto attenta e una revisione totale della spesa, anche perché attualmente il suo debito totale (pubblico, finanziario e privato sommati) è secondo soltanto a quello del Giappone. Nondimeno, il compito della sinistra va oltre il mero ristabilire le proprie credenziali nella gestione dell'economia: occorre, al contrario, delineare una politica credibile della crescita per il post-crisi, ovvero una vera e propria nuova politica produttiva.

L'impatto sismico della crisi ha evidenziato il bisogno di nuove idee. Le crisi economiche precedenti sono state accompagnate da una radicale confutazione delle ortodossie prevalenti. Invece, dopo il 2008-2009, mentre lo Stato è intervenuto per stabilizzare il credito e le banche tramite i salvataggi pubblici e le nazionalizzazioni, contrariamente a quanto accaduto negli anni trenta nell'era del *New Deal*, non sembra esserci entusiasmo per conferire allo Stato poteri e responsabilità nuove. Ciò che appare chiaro è che le soluzioni utili alla socialdemocrazia europea difficilmente verranno calate da una torre d'avorio, al contrario esse emergeranno da un costante processo di «sperimentazione audace e persistente», come diceva Roosevelt.

Per il Partito laburista vanno prendendo forma diverse priorità, ma occorre ancora definirle meglio. Il primo elemento di una strategia di crescita dovrebbe essere un programma di edilizia guidato dallo Stato, che consenta alle autorità locali di poter accendere prestiti garantiti dalle loro proprietà e risorse, emettendo titoli con garanzia pubblica da affidare ai mercati. Un obiettivo chiaro e raggiungibile di un milione di case da costruire entro una legislatura, di cui un terzo per famiglie, sarebbe capace di catturare l'immaginazione dell'elettorato, trasmettendo con chiarezza il senso di quali siano le priorità sociali post-crisi del Labour.

Il secondo elemento di questa strategia potrebbe essere la ri-nazionalizzazione della Royal Bank of Scotland (Rbs), per farne un istituto di interesse pubblico finalizzato all'investimento, specie verso le piccole e medie imprese e le aziende nascenti. Al Regno Unito manca qualcosa che assomigli al

*mittelstand* tedesco, che attragga risorse per grandi infrastrutture pubbliche, che contrasti la cronica tendenza all'investimento di breve periodo dei mercati di capitali, e che contemporaneamente dia un impulso più che necessario alla crescita economica. Esistono molti ottimi argomenti per conferire a una banca di questo tipo un mandato regionale, con una porzione dei fondi dedicati alle regioni affette da debolezze strutturali, specie nell'Inghilterra del Nord-Ovest e del Nord-Est.

Un terzo elemento può essere quello di utilizzare i ritorni provenienti dai salvataggi bancari al fine di creare fondi di investimento per le comunità locali: l'1 per cento delle risorse così originate dovrà essere reinvestito in istituzioni che sostengono e creano piccole attività economiche, consentendo al contempo che le persone possano ricorrere al credito senza essere gravate da interessi usurari.

Naturalmente, esistono altri elementi necessari a una strategia di investimento, come delle politiche che sospingano l'investimento in capitale umano: dar voce ai dipendenti all'interno delle aziende, conferire loro nuove competenze, investire maggiormente in ricerca e sviluppo, mettere capitale di rischio a disposizione delle imprese dei settori versati all'esportazione.

Ovviamente tutto ciò va posto nel contesto internazionale, e il rilancio dell'economia britannica deve tenere conto del fatto che ogni economia è esposta alle forti scosse dei mercati mondiali. I nostri governi devono insomma contribuire a trovare una soluzione vicina a quella degli *eurobonds*, o dei *blue bonds*, come proposto dal *think tank* Bruegel nel 2010. Nonostante le critiche di chi teme che ciò favorirebbe l'azzardo morale dei paesi indebitati, una soluzione simile pare plausibile, e gode di un certo favore fra i decisori politici europei.

Ma comunque la si pensi riguardo alle riforme necessarie, è chiaro che un cambiamento verso una crescita sostenibile e di lungo periodo avverrà solo grazie a un profondo mutamento negli equilibri di potere e di ricchezza all'interno del sistema globale. È necessaria anche una qualche forma di politica globale, piuttosto che nazionale, e la profonda interdipendenza europea rimane un dato di fatto. Per questo una partnership costruttiva e impegnata del Regno Unito in Europa non è negoziabile.

n. 1/2012 [49]

TEMA. Regole per il decentramento contrattuale - *Presentazione*. Come contrastare la spinta liberista nelle relazioni industriali di *Mimmo Carrieri* - Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune di *Lucio Baccaro*, *Chris Howell* - L'arte della comparazione nelle relazioni industriali di *Gian Primo Cella* - Le relazioni sindacali e la crisi europea. Pessimismo della ragione e ottimismo della volontà di *Bruno Caruso* - I contratti e la crisi in Europa di *Walter Cerfeda* - Le relazioni industriali europee dopo la crisi. Verso un interventismo regolatorio post-democratico? di *Roland Erne* - Contrattazione collettiva, decentramento e gestione della crisi. L'industria tedesca dopo il 1990 di *Reinhard Bispinck*, *Heiner Dribbusch* - Non solo convergenza neoliberale di *Roberto Pedersini* - Per un Laboratorio delle relazioni industriali: luogo di dialogo per i sindacalisti di *Adolfo Braga*

CONFRONTO. *Inchiesta sul lavoro* di Pietro Ichino [Mondadori, 2011]

Come riformare il mercato del lavoro: un'altra strada è possibile di *Claudio Treves* - Oltre le analisi monodimensionali del lavoro di *Maria Letizia Pruna*

CONFRONTO. *La pazienza e l'ironia. Scritti 1982-2010* di Riccardo Terzi [Ediesse, 2011]

Riscoprire la soggettività del lavoro di *Michele Prospero* - Idee per recuperare lo spazio pubblico democratico di *Paola Chiorrini*

TENDENZE. Il distacco transnazionale e le sue prospettive: attori e interventi nell'integrazione europea di *Alberto Mattei* - Da Washington a Cannes, l'Europa dei G20 di *Silvana Paruolo*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. All'origine del mito: 1944, la Cgil e l'Urss di *Riccardo Maffei*

n. 2/2012 [50]

MERCATO DEL LAVORO. La truffa ignorante di *Umberto Romagnoli* - Riforma degli ammortizzatori sociali, art. 18 e dintorni. Due «tecnici» a confronto: Ciampi versus Monti di *Nicola Acocella*, *Riccardo Leoni* - La non-riforma del mercato del lavoro italiano di *Paolo Pini* - La riforma vista dal Mezzogiorno di *Lorenzo Zoppoli*

TEMA. Innovazioni nell'organizzazione della produzione e relazioni di lavoro - *Presentazione*. Innovazione nell'organizzazione della produzione e nelle relazioni di lavoro nel postfordismo di *Gian Carlo Cerruti*, *Marcello Pedaci* - Nuovi paradigmi produttivi, performance d'impresa e gestione delle relazioni di lavoro: promesse e occasioni mancate di *Riccardo Leoni* - Le nuove forme di organizzazione del lavoro e i metodi di gestione della forza lavoro in Europa di *Antoine Valeyre* - Dinamiche dell'organizzazione dell'impresa e del lavoro di *Francesco Garibaldi* - Il modello *World Class Manufacturing* alla Fiat Auto: il Giano bifronte della nuova razionalizzazione produttiva di *Gian Carlo Cerruti* - Organizzazione e condizioni di lavoro. Una multinazionale americana a Torino e Detroit di *Andrea Signoretto* - L'eccezione normale del toyotismo di *Tommaso Pardi* - Le nuove frontiere del sistema industriale tedesco di *Jacopo Pepe* - Processi di aggiustamento industriale in Italia nell'epoca della globalizzazione di *Luciano Pero*

TENDENZE. Politiche neoliberali, diritto del lavoro e alternative di politica industriale di *Francesco Sinopoli* - L'Europa nel percorso evolutivo della Cgil: dalla Fsm alla Ces di *Pasquale Iuso*

n. 3/2012 [51]

ANALISI. La crisi nel suo contesto: il capitalismo democratico e le sue contraddizioni di *Wolfgang Streeck* - Gli scioperi in Europa: ancora un decennio di declino o la vigilia di una nuova ondata? di *Lorenzo Bordogna*

TEMA. Ricerca e sindacato - *Presentazione*. Azione del sindacato e bisogno di conoscenza di *Guglielmo Epifani* - Ascoltare/osservare il lavoro e la cittadinanza, comprendere, agire di *Emanuele Berretti*, *Alfiero Boschiero*, *Cesare Minghini* - Sindacato e ricerca: una riflessione storico/critica su un rapporto necessariamente complesso di *Ida Regalia* - Gli Ires: una discontinuità necessaria di *Vladimiro Soli* - «Ascoltare il lavoro» a Ca' Foscari: un'esperienza di collaborazione tra sindacato e università di *Alessandro Casellato*, *Gilda Zazzara* - Nel Mezzogiorno: una relazione difficile di *Paola De Vivo* - L'importanza di indagare il lavoro di *Gianfranco Francese* - «Investire nella cultura e nella formazione: un imperativo categorico per i sindacati». *Intervista a Guido Baglioni a cura di Adolfo Braga* - Sindacati e ricerca, sindacalisti e ricercatori. Qualche insegnamento dall'esperienza dell'Ires francese di *Jacques Freyssinet* - Dare forma all'azione: la formazione tra ricerca e sindacato di *Cristiano Chiusso*

CONFRONTO. *Fiat Chrysler e la deriva dell'Italia industriale* di Giuseppe Berta [Il Mulino, 2011] Nuove regole per le relazioni industriali nello scenario globale di *Cesare Damiano* - La rilevanza della frammentazione organizzativa della produzione di *Josh Whitford*

TENDENZE. Sardegna: Alcoa e Vynyls come parabola del sogno infranto di *Maria Tiziana Putzolu* - Come la flessibilizzazione dell'ingresso nella vita adulta cambia il rapporto dei giovani con la politica di *Claudia Pratelli*

n. 4/2012 [52]

ARGOMENTO. Un accordo sulla produttività pieno di nulla (di buono) di *Davide Antonioli* e *Paolo Pini* - Un Patto che stimoli la crescita della produttività e della competitività. *Un invito alle parti sociali affinché non perdano l'occasione di contribuire a fermare il declino, ed al Governo di sostenere concretamente tale impegno*

ANALISI. Relazioni industriali europee e pressioni internazionali. Analisi comparata fra sei paesi di *Guglielmo Meardi*

TEMA. Futuro e rilancio del lavoro pubblico - *Presentazione*. Cambiamenti ragionevoli di *Mario Ricciardi* - Tra passato e presente: un tentativo di lettura di *Mario Ricciardi* - Le stagioni del lavoro pubblico di *Michele Gentile* - La contrattazione collettiva nel pubblico impiego in Europa Opportunità e limiti di *Giuseppe Della Rocca* - Quale futuro per le relazioni sindacali di *Carmine Russo* - Dirigenti tra due fuochi: la politica a zig-zag distrugge l'amministrazione di *Pietro Barrera* - Welfare e settore pubblico di *Paolo Matteini*

TAVOLA ROTONDA. La valorizzazione del lavoro pubblico con *Paolo Bonomo*, *Federico Bozzanca*, *Daniele Ilari*, *Antonio Naddeo*, coordina *Mario Ricciardi*

40 ANNI DOPO. I cambiamenti del lavoro in Italia negli ultimi decenni di *Enrico Pugliese*

CONFRONTO. *La Rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie e welfare* di *Gøsta Esping Andersen* [Il Mulino, 2011]

Emancipazione femminile e nuove disuguaglianze di *Domenica La Banca* - Un ordine normativo futuro per equilibri instabili di *Elena Persano*

TENDENZE. Fratelli minori? I sindacati nei sistemi di formazione bilaterali in Italia e in Francia di *Lilli Casano* - Dal G20 messicano di Los Cabos al dopo-Consiglio europeo del 29 giugno 2012 di *Silvana Paruolo*

# **Pubblicità Unipol**

# **Pubblicità Unipol**