

## INDICE

### RICORDO DI GINO GIUGNI

- Umberto Romagnoli*  
L'ultimo giurista weimariano 7
- Salvo Leonardi*  
Giurista del lavoro e teorico delle relazioni industriali 15

### ARGOMENTO

- A cosa servono le relazioni industriali?  
*Una dichiarazione della British Universities*  
Industrial Relations Association (Buira) 37

### TEMA

- Quale intervento pubblico per un nuovo modello di sviluppo? 57
- Giacinto Militello*  
*Presentazione.*  
Dalla crisi non si esce senza innovazione 59
- Silvano Andriani*  
Dopo Pittsburgh 67
- Cristiano Antonelli*  
Appunti per una lettura schumpeteriana della crisi  
e implicazioni di politica economica 75
- Laura Pennacchi*  
La crisi e il nuovo intervento pubblico 105
- Elena Granaglia*  
In difesa dell'offerta pubblica in ambito sociale 131
- Maurizio Franzini*  
La crisi economica, l'economia «verde» e il cambiamento climatico.  
Riflessioni sulle istituzioni del capitalismo 147

<i>Giuseppe Croce, Michele Raitano</i>	
Lavoro temporaneo, livelli di istruzione, opportunità di formazione.	
Evidenze empiriche e suggerimenti di policy	163
TENDENZE	
<i>Mario Ricciardi</i>	
La rappresentatività nel settore pubblico	185
FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO	
<i>Carlo Ghezzi</i>	
A quarant'anni dalla morte di Giacomo Brodolini	201
<i>Adolfo Pepe</i>	
Il sindacato come strumento di democrazia nella riflessione di Fernando Santi	211
<i>LEGALITÀ, TI VOGLIO BENE</i>	
a cura di Vincenzo Moretti	221
<i>Vincenzo Moretti</i>	
Organizzare la legalità	223
<i>Vincenzo Moretti</i>	
Elogio della legalità Conversazione con Marcelle Padovani	233
<i>Teodoro Lamonica</i>	
Più politica, più cultura, più fatti Conversazione con Rita Borsellino	243
<i>Giovanni Trisolini</i>	
Quando la legalità conviene Conversazione con don Raffaele Bruno	251
<i>Francesco Alì</i>	
Non è mai abbastanza	257
<i>Alessandro Pecoraro</i>	
Oltregomorra	263
<i>Massimo Santoro</i>	
Legalità e res pubblica	269

*Ricordo di Gino Giugni*



## L'ultimo giurista weimariano

*Umberto Romagnoli*

«Dimenticare Weimar» non è stata la caratteristica dominante soltanto di una cultura giuridica tendente a negare, come ha scritto Maurizio Fioravanti, che «una forte scienza del diritto pubblico (fosse) indispensabile all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione proprio per sostenere la sua attuazione e la sua piena normatività». Infatti, neanche durante e dopo la discussione parlamentare sullo Statuto dei lavoratori venne messo adeguatamente in rilievo come il provvedimento si situasse all'interno di una strategia promozionale del movimento sindacale che trova nella Costituzione di Weimar e nella sua legislazione attuativa l'antecedente più significativo. Lo Statuto venne concordemente accostato alla legislazione del *new deal* rooseveltiano.

Perché? perché, è la risposta, il suo papà – come ci siamo abituati a chiamare Gino Giugni – sentì di dover dispensargli il viatico per affrontare l'imminente viaggio, prevedibilmente tempestoso, rifacendosi a precedenti di successo durevole che, in quanto tali, incoraggiassero la fiducia e l'ottimismo.

Nondimeno, sarebbe una sciocchezza immaginarsi che Giugni si sia astenuto dal compiere espliciti riferimenti ad ascendenze weimariane per quella specie di astuzia prossima alla superstizione che nel linguaggio corrente si chiama scaramanzia. La verità è che il percorso formativo della trama di coerenze di metodo e ideologiche riconoscibile nell'opera di Giugni è stato profondamente influenzato dal giovanile soggiorno di studio negli States. Là frequenta la scuola del Wisconsin fondata da John Roger Commons. Là ascolta le lezioni di Selig Perlman. Da là torna persuaso che il processo di istituzionalizzazione del sindacato, se è una via obbligata per fargli raggiungere la maturità, deve però svilupparsi lontano dagli schemi del legalismo statalista che lo catturerebbero e ne altererebbero l'identità.

\* Umberto Romagnoli è docente di Diritto del lavoro nell'Università di Bologna.

Dunque, se evita di enfatizzare i richiami alla vicenda storico-giuridica che aveva generato il moderno diritto del lavoro in Europa, ciò dipende dal fatto che sa come anche il più avanzato sistema di valori elaborato da un'assemblea costituente possa precocemente piegarsi nella direzione regressiva imposta dall'invisibile cabina di regia che presiede in ogni paese allo sviluppo del diritto vivente. Lo sa perché conosce l'esito disastroso del dibattito di cui furono protagonisti proprio i giuristi weimariani.

In un saggio scritto alla vigilia del crollo della Repubblica di Weimar, Otto Kahn-Freund aveva dimostrato che in essa il sindacato agiva più come strumento di attuazione di fini generali che come fattore propulsivo di innovazione, e la realtà del conflitto industriale non era stata accettata come un dato fisiologico del pluralismo degli interessi. Nello stesso arco di tempo, Franz Neumann imputava alla giurisprudenza del dopo-rivoluzione la responsabilità di negare spessore giuridico ai diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, «arrivando a minimizzarli e a vederli solo come l'espressione di principi programmatici in attesa di essere attuati». «Venuto meno il grande progetto», concordava Ernst Fraenkel, «si è persa anche la speranza di riuscire a trasformare l'organizzazione della società e dell'economia con l'aiuto del diritto del lavoro». Insomma, la metabolizzazione della lezione weimariana aveva fatto di Giugni un giurista positivo, attento a non cadere nel dogmatismo neo-pandettistico di chi si aspetta da un testo costituzionale la soluzione definitiva e globale dei problemi del diritto sindacale e del lavoro<sup>1</sup>.

Per questo, Gaetano Vardaro ritiene di poter rilevare che alla politica del diritto di cui è espressione il nostro modello giuslavoristico «può essere rimproverato un difetto di germanesimo e un eccesso di anglo-americanismo»<sup>2</sup>. In Italia, infatti, non è da molto tempo che la cultura giuridica del lavoro si confronta con l'esperienza costituzionale della Repubblica di Weimar. I contatti non possono dirsi iniziati prima dell'intelligente e appassionata divulgazione di quell'esperienza a opera del giurista testé menzionato<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Al riguardo, sarebbe opportuno rileggere le pagine d'apertura del saggio *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori* (1970), ora in Giugni G. (1989), *Lavoro, leggi, contratti*, Bologna, Il Mulino, pp. 183-191.

<sup>2</sup> AA.VV. (1982), *Il diritto del lavoro nel «laboratorio Weimar»*, Roma, Edizioni Lavoro, p. 8 [ora anche in AA.VV. (1989), *Itinerari*, Milano, Franco Angeli, p. 23-ss.].

<sup>3</sup> Del più irrequieto dei giuristi che fecero parte della scuola di Hugo Sinzheimer – Franz L. Neumann – Vardaro allestì per Il Mulino l'antologia *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura* (1983). Essa seguiva a distanza di un solo anno quella citata poc'anzi, curata con G.

Perché proprio lui? Intanto si può tranquillamente escludere che, in Italia, l'incentivazione ad aprirsi all'esperienza di Weimar la cultura giuridica del lavoro avrebbe potuto riceverla da un esponente della gius-pubblicistica. Un po' perché stringenti ragioni di natura antropologico-culturale hanno determinato la frattura comunicativa tra i settori del sapere giuridico, per i quali i problemi del lavoro potevano (e tuttora possono) rappresentare un terreno contendibile, perlomeno nella misura sufficiente a consentirvi la loro coabitazione. E un po' perché, come ha documentato da ultimo Lanchester Fulco<sup>4</sup>, l'interesse dei gius-pubblicisti italiani verso la Germania weimariana è sempre stato fiacco e di sostanziale rifiuto: valutata in età fascista a stregua di un esempio paradigmatico delle degenerazioni della democrazia, successivamente sarà oggetto di tutte le pratiche di esorcismo cui si presta lo «spauracchio» di una transizione a un regime post-liberale che si è chiusa con l'avvento di un regime autoritario o peggio.

In secondo luogo, Gaetano Vardaro era allievo di Gino Giugni. E Giugni, che nel dopo-guerra aveva intrattenuto un rapporto da discepolo a maestro con Kahn-Freund, formatosi nella scuola di pensiero di Hugo Sinzheimer, è stato il primo giurista italiano a riproporre la medesima controversia sul metodo, destinata a ridefinire il modo d'essere giuristi del lavoro che proprio Sinzheimer aveva promosso nella Germania di Weimar. Il più longevo degli allievi diretti di quest'ultimo, Franz Mestiz, interpellato alcuni anni fa su cosa avesse imparato da lui, dichiarò di essergli debitore anzitutto perché Sinzheimer gli aveva trasmesso «la convinzione che [...] l'interpretazione tecnico-dogmatica del dato normativo è necessaria, ma non sufficiente per comprendere e applicare il diritto del lavoro».

L'incisività del ruolo che Giugni svolse in qualità di *policy-maker* accademico aiuta senz'altro a rispondere alla domanda consistente nel sapere

Arrigo per i tipi di Edizioni Lavoro *Il diritto del lavoro nel «laboratorio Weimar»*. Per ricchezza dei materiali selezionati, entrambe le antologie rappresentano un evento nella storia dell'editoria giuridica nel nostro paese con pochi riscontri in quella della stessa Germania. Esse contribuiranno ad alimentare il clima culturale che avrebbe suggerito a Vardaro di ideare e organizzare nell'Università di Urbino (28-30 aprile 1986) un seminario internazionale i cui Atti confluiranno in AA.VV. (1988), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano, Franco Angeli.

<sup>4</sup> Fulco L. (2002), *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè.

come e perché sia uscito vincente dal contenzioso che aveva visto soccombere Sinzheimer. È sufficiente dare uno sguardo alla sua biografia per ricavarne la sensazione che la *Signora Storia* stabilì con lui un rapporto più confidenziale che con altri. Nessuno però è in grado di stabilire chi fosse il corteggiato e il corteggiatore, se cioè fosse Gino a girarle attorno o, al contrario, fosse lei a non volerlo perdere di vista. È un dilemma della medesima natura esistenziale di quello che, secondo una sorridente ammissione dello stesso Giugni, contraddistingue il suo operato: «Non saprò mai se sono un giurista prestato alla politica o un politico prestato al diritto».

Ciononostante, non basta dire che seppe combattere con impegno, sagacia e coraggio, sia perché queste doti non mancavano a Sinzheimer sia perché esse non sarebbero servite da sole a evitare la sconfitta anche di Giugni. La verità è che Giugni ha potuto giovare del complesso delle circostanze che hanno consentito al diritto del lavoro del nostro paese di assumere forme espressive, e acquistare contenuti, che richiedevano una cultura giuridica rinnovata in base a una metodologia solidale con i postulati della Costituzione. Dopotutto, pur non essendo riusciti a superare del tutto la sindrome procurata dalla Costituzione weimariana alla cultura giuridico-politica italiana, i nostri costituenti si proponevano ugualmente di prefigurare uno sbocco democratico alla rivoluzione del quadro politico-istituzionale e dei rapporti sociali che molti di loro avevano sognato negli anni trascorsi in esilio o al confino o nelle carceri del regime.

Pertanto, se la sconfitta di Sinzheimer ha il valore semantico di una metafora della tragedia di Weimar, che si consumò col logoramento di un programma gradualista di trasformazione dello Stato, l'opposta sorte che toccò a Giugni va messa in relazione col fatto che, nella Repubblica nata dalla Resistenza, i rapporti di potere tra le forze politiche si sono evoluti in modo da permettere al diritto del lavoro del dopo-Costituzione di orientarsi in una direzione in cui, nella peggiore delle ipotesi, le incognite non superassero le opportunità. Infatti, della Repubblica italiana può dirsi l'esatto contrario di quel che si è soliti ripetere della Repubblica di Weimar: «Nata da una sconfitta, a essa rimase sempre legata». Viceversa, figlia di un vittorioso movimento di riscatto popolare, la Repubblica italiana durerà, fornendo così un'ulteriore testimonianza che, come si esprime molto bene Peter Häberle, le costituzioni non sono «soltanto un'opera di normazione: sono anche l'espressione di uno stadio di sviluppo culturale,



strumento di auto-rappresentazione culturale del popolo, specchio della sua eredità culturale e fondamento delle sue speranze»<sup>5</sup>.

Vero è che – come ho appena accennato – Vardaro era un allievo di Giugni. Anzi, era il più brillante dei suoi numerosi allievi. Nondimeno, il dato non spiega da solo l'accentuarsi dell'interesse di Vardaro per la vicenda weimariana.

Per farsene una ragione più precisa bisogna contestualizzare la scoperta vardariana di Weimar e dei suoi giuristi. Essa si colloca nella seconda metà degli anni settanta, allorché acquista crescente trasparenza lo scambio politico che è all'origine dello Statuto. Benché sostenuto dalla convinzione che occorra accelerare la trasformazione della società italiana in una società industriale caratterizzata da un *big labor* contrapposto a un *big business*, disposti entrambi a cooperare con un *big government*, il provvedimento legislativo è adottato anche per la necessità di mitigare le asprezze di un indistinto protagonismo di massa, rafforzando e consolidando le organizzazioni degli interessi. È a questo fine che tende a somministrare dosi massicce di vitamine e proteine all'agente sociale che offra la garanzia di concorrere alla governabilità di una situazione complessa. «Esemplare», commenta Vardaro nel 1983, è «il mutamento di funzione subito nell'ultimo decennio dal concetto di sindacato maggiormente rappresentativo. Nato come criterio di effettività, logicamente e giuridicamente radicato nella stagione della legislazione promozionale, esso tende a trasformarsi in maniera silenziosa e strisciante in una variante 'prassista' del sindacato riconosciuto», ancorché sprovvisto della rituale personalità giuridica.

Come dire che Weimar ridiventa attuale perché in mezza Europa si pratica il culto del neo-corporativismo; e Weimar costituisce per l'appunto il prototipo delle democrazie a vocazione corporativa.

Infatti, il *new deal* italiano è tramontato in fretta. Nonostante lo Statuto che ne aveva solennizzato la nascita. Nonostante l'amnistia deliberata a ridosso dello Statuto col proposito di fare un falò di una larga porzione delle 14 mila denunce penali contro operai e studenti autori di vere o presunte illegalità commesse in un clima arroventato che si vuole archiviare per ristabilire la normalità. Nonostante la firma di un rinnovo contrattuale che, costato una cifra-record di ore perdute per scioperi aziendali, nazionali e anche generali, permetterà ai lavoratori metalmeccanici di lavorare di meno e guadagnare di più.

<sup>5</sup> Häberle P. (1997), *Introduzione*, in *La legge fondamentale tedesca*, Milano, Giuffrè, p. 6.

Il fatto è che mancano i presupposti di base: il *business* è più straccione che grande; il *government* soffre di una instabilità cronica; il *labor* si scopre grande, ma la cultura del capitalismo con cui si trova a suo agio gli ispira comportamenti eminentemente antagonistici. A mancare, però, è soprattutto una coscienza democratica diffusa. Si racconta che, raggiunto dalla notizia della tragedia di piazza Fontana il 12 dicembre del 1969 in apertura dell'ennesimo round del rinnovo del contratto per la categoria-pilota al centro dell'autunno caldo, il ministro incaricato della mediazione abbia esclamato: «O chiudiamo subito le trattative o arrivano i colonnelli». In effetti, l'estremizzazione del confronto sindacale aveva evocato non soltanto la «grande paura» del biennio rosso che aveva disorientato la borghesia del primo dopoguerra. Ha finito per evocare anche il nemico; un nemico senza nome né volto, la cui perizia ricattatoria emula quella delle forze eversive che, con lo svuotamento della Costituzione tedesca del 1919, cancellarono ogni traccia della rivoluzione del 1918.

È in questo contesto, inquinato nelle sue falde più sotterranee, che Varvaro riscopre l'esperienza weimariana. La riscopre non appena le seduzioni del corporativismo con le quali si misurarono con diseguale lucidità e sensibilità gli intellettuali della sinistra giuridica weimariana cominciano a farsi sentire, confermando così la tendenza mitteleuropea di lungo periodo analizzata per primo da Charles Maier in *La rifondazione dell'Europa borghese*. La riscopre, cioè, col diffondersi della percezione che non solo nell'epoca della Repubblica di Weimar, ma anche nel nostro tardo Novecento, il pluralismo si lascia ricondurre a un'accezione più gierkiana che schmittiana.

Da allora, le suggestioni che il «laboratorio Weimar» è in grado di produrre non hanno più abbandonato i giuristi del lavoro italiani: da allora, ne arricchiscono le categorie interpretative e ne influenzano i criteri valutativi.

La straripante letteratura sul neo-corporativismo in regimi di libertà sindacale ha posto in evidenza che l'alterità del sindacato rispetto allo Stato diminuisce nella stessa misura in cui il codice genetico del sindacato lo porta a cedere alla pressione di inserirsi stabilmente nella sotto-classe delle istituzioni in bilico tra pubblico e privato, ma più sbilanciate verso il pubblico che verso il privato. Che lo Stato annebbia la sua terzietà rispetto alle dinamiche sociali nella stessa misura in cui queste ultime assumono una dimensione istituzionale. E che la contrattazione collettiva, funzionalizzata a interessi che non sono più soltanto privati, ha cessato di agire come fonte di auto-normazione sociale.

Corposa, del resto, è la venatura corporatista che percorre la prassi della concertazione sociale culminata nell'accordo del 23 luglio 1993, di cui Giugni è stato il regista in qualità di ministro del Lavoro in un governo della Repubblica. Anzi, è proprio la realtà istituzionale che emerge dietro il risultato più importante del dialogo sociale a rimandare – malgrado l'elevato tasso d'informalità – al modello giuslavoristico di Weimar. Per questo, Giugni non ha potuto consegnarsi alla memoria collettiva con l'immagine di un *new dealer*. Probabilmente, lo desiderava. Ma, come scrisse Federico Mancini, il *new deal* «è effettivamente impensabile fuori d'America: movimento *home-grown*, 'cresciuto in casa', se mai ve ne fu uno»<sup>6</sup>. In casa nostra, invece, altre sono le cose che crescono. Fatto sta che Giugni è l'ultimo dei giuristi weimariani che possono riconoscersi in Sinzheimer.

Si sa che l'esperienza governativa di Giugni è stata breve. Però, il gusto dell'autoironia gli fece dire a un intervistatore d'essere «contento» che fosse durata non più di quanto occorresse per «poter godere ancora di una buona reputazione». L'aveva ottenuta sponsorizzando, da giurista prestatore alla politica, la partnership istituzionale di sindacati di cui conosceva i ritardi storici quanto a esperienza di autonomia e libertà. Da politico prestatore al diritto, però, conosceva i rischi di una legittimazione della rappresentanza degli interessi più dall'alto che dal basso. Per questo, teorizzando l'originaria valenza normativa dell'ordinamento sindacale, di fatto aveva precostituito l'habitat culturale che permette ai rappresentanti come ai rappresentati di sviluppare gli anticorpi. Difatti, l'idea su cui si basa lo Statuto, l'idea di una legislazione premiale del sindacato senza regolazione legale del soggetto collettivo e della sua attività, riduce quei rischi al minimo storicamente possibile.

Un giorno si saprà se il tempo è stato galantuomo. Tuttavia, è fin d'ora certo che Giugni fece quel che poteva; poi, è accaduto quel che doveva.

<sup>6</sup> Schlesinger A.M.jr. (1962), *Letà di Roosevelt*, Bologna, Il Mulino, p. 20.



## Giurista del lavoro e teorico delle relazioni industriali

Salvo Leonardi

1. Vi sono a volte figure intellettuali in grado di interpretare come nessun'altra, fra i contemporanei, l'intera evoluzione, e finanche la nascita, dell'area tematica e disciplinare al cui studio hanno dedicato la loro esistenza. Quella di Gino Giugni – spentosi a 82 anni lo scorso 5 ottobre – rientra all'interno di questa eletta categoria. Per gli studi italiani di diritto del lavoro e delle relazioni industriali si può senza ombra di dubbio affermare che il contributo di Giugni rappresenta uno spartiacque fondamentale fra il prima e il dopo. In grado di determinare, con l'autorevole concorso di pochi altri colleghi (nel suo caso certamente Federico Mancini), una vera e propria rivoluzione del paradigma scientifico che sino a quel punto aveva ispirato e orientato i cultori di questa materia.

Di lui si potrebbe dire ciò che Lukàcs scrive di Marx in *Storia e coscienza di classe*: al di là di ogni altro indubitabile merito, la principale grandezza della sua lezione risiederà sempre e innanzitutto nel suo metodo. Nel caso di Giugni il metodo è stato essenzialmente quello socio-giuridico applicato a un ramo del diritto che, nell'Italia dei primi anni sessanta, o è un'appendice del diritto privato (o di quello pubblico) oppure semplicemente non esiste, come nel caso del diritto sindacale e delle relazioni industriali. Nella misura in cui il contratto di lavoro si viene via via emancipando da quello di diritto civile – sulla base del principio del *favor* per il contraente debole – anche il diritto del lavoro deve potersi emancipare dal diritto dei privati e assurgere a uno statuto scientifico relativamente indipendente. L'operazione che Giugni compie nel campo degli studi giuslavoristici, da questo punto di vista, si iscrive in quel movimento di reazione antiformalista cui si ispirano, dagli anni sessanta in poi, le nuove generazioni di studiosi italiani<sup>1</sup>. Contro la rigida

\* Salvo Leonardi è ricercatore presso l'Ires nazionale e componente della redazione dei *Quaderni di Rassegna Sindacale*.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione della storia del diritto del lavoro in Italia, vedi Romagnoli U. (1995), *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, Il Mulino; Passaniti P. (2006), *Sto-*

dogmatica egemone nella cultura giuridica italiana, Giugni propone il superamento dei limiti della scienza specialistica, in direzione di un metodo interdisciplinare che sappia cogliere in profondità le dinamiche del cosiddetto «diritto vivente»<sup>2</sup>.

Le fonti di ispirazione cui attinge sono varie, come i suoi interessi e la sua cultura, e gli giungono dalla straordinaria conoscenza di cui si viene rapidamente dotando a livello di studi comparati. Si tratta in definitiva dei due filoni principali su cui si è edificato, in Italia e non solo, il diritto del lavoro contemporaneo<sup>3</sup>: quello tedesco e socialdemocratico del giurismo weimariano; l'istituzionalismo economico della cosiddetta *Scuola del Wisconsin*. I maggiori numi tutelari di queste correnti sono Hugo Sinzheimer e Selig Perlman, con le rispettive costellazioni di colleghi e discepoli. A questi occorre aggiungere la sociologia del diritto di Karl Renner e Eugen Erlich, ai quali si deve l'idea della centralità del diritto vivente, dunque del principio di effettività rispetto alla formulazione verbale della norma. La biografia personale e intellettuale di Otto Kahn-Freund, anch'egli esule ebreo-tedesco trapiantato in Inghilterra, incarna ai livelli più alti questa sintesi fra la cultura giuridica germanica e il mondo anglosassone. Per Giugni, Kahn-Freund costituirà un riferimento costante. Ai suoi studenti raccomandava di leggerlo direttamente in inglese, lamentando una cattiva traduzione italiana delle sue opere maggiori.

Dopo la laurea a Genova con Giuliano Vassalli, che ci lascia anch'egli a distanza di due sole settimane dal suo allievo, aveva ottenuto una borsa per gli Stati Uniti della Fondazione Fullbright (1951-52) dove, fra i tanti maestri americani e immigrati, conosce un altro talentuoso e giovane studente italiano, Federico Mancini, con cui stringerà un lungo sodalizio umano e intellettuale. Dirà più tardi di essere rimasto stupito dall'incontro americano con vari studiosi connazionali (fra i quali Sylos Labini, Lombardini, Ferrarotti), nessuno dei quali – in quell'epoca di guerra fredda – di formazione e orientamento democristiano. Di questa formazione non erano neppure i sindacalisti di area cislina, che a quella scuola avevano attinto la loro

*ria del diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè; Ichino P. (a cura di) (2008), *Il diritto del lavoro nella Repubblica italiana*, Milano, Giuffrè; Romagnoli U. (2009), *Giuristi del lavoro. Percorsi italiani di politica del diritto*, Roma, Donzelli.

<sup>2</sup> Una lettura «classica», su questi temi, rimane sempre Tarello G. (1967), *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano, Giuffrè.

<sup>3</sup> Giugni G. (1970), *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, p. 369-ss.

maggiore ispirazione. «Mi davo poi la risposta: e cioè che allora i democristiani stavano bene in Italia»<sup>4</sup>.

Di lui Edoardo Ghera ha scritto: «Il diritto del lavoro di cui è stato in giovane età riconosciuto maestro, occupa solo una parte della biografia intellettuale di Gino Giugni. Il suo profilo di studioso è piuttosto quello dello scienziato sociale e del politico socialista e riformista»<sup>5</sup>.

Di se stesso Giugni diceva: «Ero già riformista senza saperlo. Fossi stato inglese sarei stato laburista, e in fondo lo sono; se americano, sarei stato newdealista»<sup>6</sup>. Ne parlerà a lungo e diffusamente nel libro-intervista con Andrea Ricciardi, autobiografico, intitolato appunto *La memoria di un riformista* (2007). Le origini del suo riformismo sono antiche e risalgono ai primi anni dell'apprendistato politico e culturale del dopoguerra. Dopo avere brevemente frequentato il marxismo rivoluzionario, senza trarne però particolare attrazione, si orientò per quei filoni che possiamo definire socialdemocratici o liberaldemocratici. Preferiva il sofisticato socialismo giuridico dell'austro-marxista Karl Renner, o la *Storia del movimento operaio italiano* del vecchio capo riformista della Cgil, Rigola, di cui custodiva gelosamente una preziosa copia originale. Ancora nei primi anni novanta lo definiva «il miglior documento di storia del movimento operaio italiano». Militò fra gli azionisti e nel primo Psiup, per aderire successivamente alla scissione saragattiana del 1947 e rientrare infine nel Psi negli anni sessanta. Consigliere giuridico di Giacomo Brodolini (e poi di Donat Cattin) al ministero del Lavoro, è stato ministro a sua volta – in quel dicastero – nel 1993, nonché presidente della Commissione Lavoro del Senato dal 1983 sino agli anni novanta. Negli ultimi dieci anni guarderà con una certa simpatia all'ascesa di Tony Blair e del suo *new Labour*, e poi al nuovo Psoe di Zapatero, ritenendo queste esperienze ancora in grado di rilanciare quegli ideali socialisti in cui ha sempre dichiarato di credere.

Da John R. Commons e dal sindacalismo nordamericano aveva appreso l'attenzione pragmatica per le condizioni reali del mondo del lavoro, rispet-

<sup>4</sup> Ichino P. (a cura di) (1992), *Intervista a Gino Giugni*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I.

<sup>5</sup> Ghera E. (2007), *Gino Giugni e il metodo giuridico*, in *Scritti su Gino Giugni*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, II, n. 114, p. 265.

<sup>6</sup> Per una godibilissima ricostruzione della sua biografia intellettuale, accademica e politica, rinviamo a Ichino P. (a cura di) (1992), *op.cit.* Molti di quegli argomenti sono poi stati ripresi in Giugni G. (2007), *La memoria di un riformista*, Bologna, Il Mulino.

to al quale – per lo studioso americano – «non esistono soluzioni prefabbricate»<sup>7</sup>. In questo scenario «la lotta di classe si risolve in una lotta fra gruppi contrattuali contrapposti [...]. I compromessi che concludono [...] creano nuove fonti di diritto e strumenti di legalità»<sup>8</sup>. Il contratto collettivo viene inteso come «tecnica per l'evoluzione delle nuove classi sociali», ma su un terreno meramente pragmatico, il cui fine non è abolire i rapporti capitalistici di produzione, bensì quello di conseguire miglioramenti in una prospettiva di maggiore equilibrio sociale. Il giovane Giugni attribuisce grossa importanza a ciò che il sindacalismo americano e i suoi teorici definiscono allora *job consciousness*. E dunque alla concretezza specifica del proprio posto di lavoro, dei bisogni che al suo interno si generano. Il livello aziendale diviene il luogo principale in cui si dispiegano conflitto e negoziazione. Per Selig Perlman le due ideologie fondamentali in conflitto della società contemporanea sono quella del *welfarism* e quella del *managerialism*. Esse rappresentano «due esigenze ugualmente indispensabili al consolidamento e allo sviluppo della società democratica, e l'una non deve essere sacrificata in nome dell'altra, né in funzione degli interessi superiori della nazione, della produzione o dell'ideologia, né attraverso la più raffinata pratica del paternalismo padronale»<sup>9</sup>. Si tratta di un approccio che verrà notoriamente stigmatizzato dalla sinistra marxista la quale, da Lenin in poi – e proprio con riferimento al modello nordamericano di Gompers e dell'Afl – parlerà sprezzantemente, e non senza buoni argomenti, di «coscienza tradeunionistica». Vogliamo ricordare come Trentin, e con lui una parte autorevole della sinistra sindacale e politica italiana, vaglierà molto criticamente queste «ideologie neocapitaliste», incentrate su tecniche manageriali di *human resources* e modelli aziendalistici di azione sindacale, forieri di un'inevitabile deriva corporativa delle relazioni industriali<sup>10</sup>. Nel magistrale contributo di Richard Hyman e dei suoi colleghi del Buir, che i *Quaderni* ospitano su questo numero, si dice giustamente che

<sup>7</sup> Giugni G. (1980), *Introduzione* a Perlman S., *Per una teoria dell'azione sindacale* (1928), Roma, Edizioni Lavoro, pp. 12-15; Commons J.R. (1950), *The Economics of Collective Action*, New York, Macmillan, p. 114.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 24-25.

<sup>10</sup> Un forte elogio del sindacalismo americano, in area marxista, si ritrova invece nella seconda edizione di *Operai e capitale* di Mario Tronti (capitolo *Marx a Detroit*), che nel passaggio dalla coscienza di classe alla coscienza di posto scorge l'elemento politico all'interno della lotta sindacale generata dalla condizione nelle fabbriche.



i rapporti di lavoro «pur coinvolgendo sia la dirigenza sia i dipendenti, sono tuttavia definiti da forze che hanno origine altrove, lontane dallo specifico posto di lavoro: per esempio le politiche dello Stato, lo sviluppo del commercio internazionale, le dinamiche dei mercati finanziari, i legami fra il lavoro dipendente e gli altri aspetti della vita delle persone»<sup>11</sup>.

Giugni è consapevole dei forti rischi di deriva corporativa di un sindacato fortemente aziendalizzato, e dunque considera positivamente l'esigenza di individuare strategie unificanti per conseguire obiettivi collegati a una considerazione globale degli interessi dell'intera classe operaia<sup>12</sup>. Fu tuttavia un critico di ciò che riteneva un tratto specifico ed egemone della storia sindacale italiana: l'antagonismo, frutto del combinato disposto fra classismo marxista e solidarismo cattolico. Si riferiva, con ogni evidenza, all'esperienza sindacale degli anni settanta. Pur sensibile a un'idea movimentista del sindacato, ne criticava l'incapacità a volte di gestire le riforme che aveva negoziato e acquisito esso stesso in sede di contrattazione collettiva. Un sindacalismo, diceva, che «si esalta nel momento della lotta [...] in cui la rivendicazione e la susseguente (eventuale) conquista contrattuale assumono un'importanza non tanto per il loro contenuto intrinseco, quanto per la capacità di creare movimento, dunque per la loro suscettibilità di costituire strumento di lotta»<sup>13</sup>. Due esempi emblematici, a suo modo di vedere, sarebbero stati l'inquadramento unico e le 150 ore. O anche i diritti di informazione e consultazione, sanciti nelle cosiddette prime parti contrattuali. Insomma, un sindacato capace di vincere battaglie importanti, senza però riuscire a metterne pienamente a frutto i risultati nel momento della loro implementazione concreta. Uno scarto, quello fra lo slancio ideale e riformatore di alcune conquiste e la relativa povertà delle condizioni materiali di vita e lavoro che – ci permettiamo di chiosare – accomuna una parte significativa della vicenda politica e sociale del nostro paese.

**2.** Da tutte queste influenze Giugni mutua il convincimento secondo cui il sistema delle relazioni industriali dispone di tutte le condizioni – soggettive e procedurali – per provvedere a una regolamentazione normativa au-

<sup>11</sup> Vedi p. 38.

<sup>12</sup> Giugni G., Mancini F. (1972), *Contratto collettivo e tregua aziendale*, in *Mondo Operaio*, n. 7-8, p. 15.

<sup>13</sup> Ichino P. (a cura di) (1992), *op.cit.*

tosufficiente, relativamente autonoma rispetto all'ordinamento giuridico statale. Dall'istituzionalismo economico, in particolare, Giugni apprende «una metodologia dell'analisi dei fenomeni sociali, diretta a scoprire il meccanismo attraverso il quale una società risolve i problemi, man mano che si presentano»<sup>14</sup>. Un approccio pragmatico e antideologico – quello del *look and see* – che lo accompagnerà, come stile intellettuale, nel corso di tutta la sua vita. Giugni si definiva «un giurista-sociologo». Quando nella seconda metà degli anni sessanta fonda a Bari la famosa scuola di specializzazione di diritto del lavoro, il programma è quello di costituire «un centro di cultura interdisciplinare con particolare attenzione all'analisi empirica». Poco tempo prima aveva partecipato attivamente a un'inchiesta sociologica sulle condizioni di lavoro degli operai agricoli di Gravina<sup>15</sup>. Sono anni in cui la contrattazione articolata si accinge a muovere i suoi primi passi e Giugni vuole capire bene cosa accade realmente in quelle sedi decentrate.

Nella sua prima *Introduzione* del 1955 al libro di Perlman *Per una teoria dell'azione sindacale*, che ricordiamo esce in America nel 1928, Giugni enuncia un principio che svilupperà ulteriormente pochi anni più tardi: quello della peculiarità del fenomeno sindacale, e dell'autonomia collettiva come suo corollario. Su questo terreno Giugni pone quella vera e propria pietra miliare che è – per gli studi italiani di diritto sindacale – *L'introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, del 1960. Già Santi Romano, da noi, aveva teorizzato la dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici. Giugni riprende quella lezione, depurandola di qualche residuo corporativo-istituzionale<sup>16</sup>, e la declina sul versante delle relazioni sindacali, intese su un piano di fondazione originaria che è al contempo extra-statale ed extra-costituzionale. La questione è ben espressa da Stefano Liebman: «In assenza di una disciplina legislativa organica dell'intera materia, la teoria dell'ordinamento intersindacale si offre come strumento euristico, di conoscenza e di analisi del fenomeno sindacale, con lo scopo dichiarato di fornire agli interpreti e agli stessi operatori delle relazioni industriali i contorni di una possibile certezza giuridica, ricostruibile per via interpretativa nell'ambito

<sup>14</sup> Giugni G. (1980), *op.cit.*, p. 11

<sup>15</sup> Sull'impegno di Giugni in quegli anni, vedi Misiani S. (2001), *Gino Giugni e l'idea di cultura sindacale*, in Pepe A., Iuso P., Misiani S., *La Cgil e la costruzione della democrazia*, Roma, Ediesse.

<sup>16</sup> Vardaro G. (1984), *Contrattazione collettiva e sistema giuridico*, Napoli, Jovene.

stesso del sistema sindacale di fatto, anche indipendentemente dall'applicazione dell'art. 39 della Costituzione»<sup>17</sup>.

Lo snodo principale risiede nel contratto collettivo e nella maniera inedita con cui d'ora in poi verrà considerato. Più tardi dirà: «Il diritto del lavoro non è scritto né nel libro V del Codice civile, né nella Costituzione»<sup>18</sup>, bensì – in gran parte – negli atti negoziali delle parti sociali. Nella sua concezione privatistica dell'ordinamento intersindacale, legge e contratto collettivo non si dispongono secondo uno schema gerarchico verticale, ma di coordinamento orizzontale. Non più, o non solo, strumento di regolazione normativa (salario; rapporto di lavoro), bensì forma complessa di «legislazione autonoma bilaterale», articolata in una molteplicità di funzioni giuridiche in grado di determinare un'amministrazione autonoma delle controversie di lavoro. E ciò avviene attraverso la parte cosiddetta obbligatoria e gestionale del contratto collettivo, nonché attraverso la giurisdizione intersindacale mediante istituti quali l'arbitrato, la conciliazione<sup>19</sup>, ma anche – più tardi – gli enti bilaterali. Temi, questi, su cui il riformismo sindacale di Giugni raccoglierà probabilmente i risultati più deludenti.

Quali sono le principali tesi enunciate nell'*Introduzione* del 1960? Fra le altre, a noi paiono rilevare in particolare le seguenti: il diritto del lavoro come parte delle scienze sociali descrittive, aperto alla ricezione di materiali extra-legislativi; il rifiuto di considerare il giurista come un'esegeta del diritto statale esistente, bensì come creatore di strumenti concettuali adeguati alla disciplina e al proprio tempo storico; le relazioni sindacali intese come sistemi basati sul compromesso.

Giugni, come si diceva, recepisce la grande lezione di Kahn-Freund (ma anche del Dahrendorf di *Classi e conflitto di classe nella società industriale*), successivamente ripresa e sviluppata ulteriormente dalla Scuola di Oxford (Flanders, Clegg, Fox ecc.). La lezione del cosiddetto *pluralismo conflittuale* è che, dal costituzionalismo sociale in poi (leggi Weimar), «l'ordinamento giuridico non nega e non soffoca la lotta di classe, ma non

<sup>17</sup> Liebman S. (1990), *Autonomia collettiva e legge*, in D'Antona M. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale. Le basi teoriche del diritto sindacale*, Napoli, Jovene, p. 72.

<sup>18</sup> Ichino P. (a cura di) (1992), *op.cit.*

<sup>19</sup> Ne scriverà diffusamente in Giugni G. (1995), *La giurisprudenza industriale e l'esperienza dei proviviri*, in Enrico Redenti. *Il diritto del lavoro ai suoi primordi*, Atti della giornata di studi, Roma, Accademia dei Lincei.

le concede nemmeno una libertà illimitata. Piuttosto tenta di delinearne, con norme giuridiche, la modalità di svolgimento nell'ambito del sistema capitalistico, e di utilizzare i risultati delle sue singole fasi evolutive ai fini di un complessivo sviluppo dell'ordinamento giuridico»<sup>20</sup>. È il conflitto il «padre di tutte le cose». La diversità e il contrasto di interessi, la «contesa industriale», costituiscono elementi insopprimibili e vitali di una società democratica e dinamica. Giugni fa proprio questo approccio e lo esplicita sin dalle prime pagine del suo ormai famoso manuale di diritto sindacale. Il sindacato nasce dal conflitto industriale e il diritto di sciopero rappresenta il sostrato del diritto di organizzazione sindacale. E dunque, con riferimento al nostro ordinamento, l'art. 40 della Costituzione svolge un ruolo primario persino rispetto allo stesso art. 39. Non sarebbe male, di questi tempi, ripassare quella lezione fondamentale, di fronte ai vagheggiamenti di «complicità» inesistenti fra capitale e lavoro, o a ideologie partecipazioniste di stampo vetero-corporativo. Ciò non è in contraddizione col fatto che al suo nome, fra le varie altre cose, è legata la legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Il suo disegno di politica accademica e del diritto può essere definito «collettivo pluralista», nel senso che ne ha dato Massimo D'Antona<sup>21</sup>. Quello di riconoscere un «primato del soggetto collettivo (sindacale) e una visione non statalista del diritto e del sistema delle fonti. L'ordinamento intersindacale come ordinamento autonomo in cui i gruppi professionali producono norme e ne curano autonomamente l'applicazione». Da questo punto di vista, lui e la sua scuola si vengono a contrapporre a quanti – da sinistra e da destra – sostengono una linea «individuale volontarista», per la quale, ancora con D'Antona, «la rilevanza del contratto collettivo nell'ordinamento giuridico rimane comunque segnata dalla regola fondamentale del diritto privato, secondo cui a nessuno è consentito di disporre degli interessi altrui senza l'altrui consenso»<sup>22</sup>. Basti pensare alla declinazione del diritto di sciopero dal punto di vista di una titolarità individuale mediata dall'esercizio collettivo. Il giuslavorismo di area comunista –

<sup>20</sup> Kahn-Freund O. (1984), *Il mutamento della funzione del diritto del lavoro* (1932), in Arrigo G., Vardaro G. (a cura di), *Laboratorio Weimar*, Roma, Edizioni Lavoro, p. 232.

<sup>21</sup> D'Antona M. (1990), *Diritto sindacale in transizione*, in D'Antona M. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale. Le basi teoriche del diritto sindacale*, Napoli, Jovene, p. XXII-XXIII.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

quello di Natoli, di Smuraglia o della *Rivista Giuridica del Lavoro* – interpreterà questa linea che è stata definita di *garantismo costituzionale*.

Ricordiamo come una dialettica per molti versi analoga, fra «garantisti» e «promozionali», si era già avuta al tempo della Repubblica di Weimar, in cui il modello *legislativo-protezionistico* era stato sostenuto da Franz Neumann e dal primo Kahn-Freund – ruolo garantistico della legge legato alla conquista del potere politico da parte dei partiti operai – e modello *sindacale-contrattuale*, promosso da Kirkheimer, Fraenkel e, più tardi, dal Kahn-Freund «inglese», basato sulla capacità dei lavoratori di agire la mobilitazione collettiva e la «giuridificazione» intesa come pericolo per l'autonomia conflittuale del sindacato.

3. Giugni è interessato a realizzare il massimo sviluppo della contrattazione collettiva a tutti i livelli, da quelli macro-concertativi a quelli micro-aziendali. Agli inizi degli anni sessanta è fra quanti si adoperano attivamente per la creazione di un sistema articolato, di cui il Protocollo Intersind-Asap del 1962 costituirà il primo importante tassello. Il tentativo è quello di porre in essere, con la parte più illuminata del management pubblico, una governance multilivello in grado di razionalizzare un sistema di relazioni industriali ancora anchilosato su assetti totalmente centralizzati di confronto interconfederale.

Come è noto, la Cgil si era opposta al decentramento della contrattazione. Fino alla sconfitta in Fiat, nel 1955, e al cambiamento di rotta deciso nel Direttivo dell'aprile di quello stesso anno. Oggi può risultare agevole irridere a certe rigidità di quella concezione – un po' tetragona – dell'unità di classe e, di conseguenza, del primato della contrattazione iper-centralizzata. Ma Giugni capì già allora come, insieme ai motivi ideologici pur presenti e non certo peregrini (la frantumazione molecolare e corporativa del paese e, al suo interno, della classe operaia), ve ne fossero altri molto più concreti e ben più inquietanti. Ne scriverà nel 1976: «La struttura reale dei rapporti nella fabbrica era infatti caratterizzata da una Cisl che cercava di agganciare le direzioni su un piano di discorso a esse omogeneo e quindi, relazioni umane, produttività ecc., ma per escludere l'altro sindacato, e una Cgil che si difendeva come poteva, attaccando sia la prassi discriminatoria sia gli strumenti di giustificazione ideologica della stessa. [...] Mentre la Cgil riusciva a difendersi abbastanza bene sul piano nazionale dalla politica della contrattazione separata (ahia; ci risiamo! ndr), al livello aziendale appariva esposta in pieno al-

l'azione discriminatoria, che aveva il suo centro nelle grandi imprese e nei gruppi a partecipazione statale»<sup>23</sup>.

Quel sistema di contrattazione articolata non ebbe vita lunga. Da lì a poco infatti, durante l'*autunno caldo*, si sarebbe infranto uno dei pilastri di quell'assetto: l'obbligo di pace sociale, oltre che nel negoziato («quando si tratta non si sciopera»), anche attraverso clausole di tregua fra un contratto e un altro, con la limitazione dei temi alla sola partita economica e, per giunta, su un terreno più *applicativo* del Ccnl che non anche *integrativo*. Giugni criticherà il sistema della tregua aziendale, anche implicito, invocato sulla base di una malintesa, per quanto seria e diffusa, interpretazione del principio *pacta sunt servanda* (o addirittura dall'etimologia che lega il contratto, *pactum*, al vincolo di pace, *pax*). Esso infatti non possiede valore assoluto in quanto «la capacità di previsione dei contraenti è limitata e ben concreto è il rischio che sopravvengano circostanze tali da alterare l'iniziale equilibrio delle prestazioni»<sup>24</sup>. La tesi è perentoria: «Bisogna dire allora, e bisogna dirlo a tutte lettere, che dal contratto collettivo non nasce alcun obbligo di pace, che la pace non interviene in alcun modo a caratterizzare la sua funzione. Questa è la semplice verità»<sup>25</sup>.

Giugni salutò molto favorevolmente quella stagione di lotte e di contrattazione, culminante nell'autunno caldo, di cui proprio in questi mesi ricorre il quarantennale. È grazie a essa che diviene finalmente possibile lo sviluppo di quella parallela azione legislativa, alla quale partecipò intensamente, e di cui lo Statuto dei lavoratori – un anno dopo – rappresenterà l'approdo più avanzato<sup>26</sup>. Della Fiom di allora disse di apprezzare la ricerca di principi validi per l'azione sindacale, soprattutto nella ricerca di una prassi sistematica della democrazia di base e della spinta unitaria. Alla Fim riconosceva il grande merito di avere operato per il distacco dei lavoratori cattolici dall'e-

<sup>23</sup> Giugni G. (1976), *Critica e rovesciamento dell'assetto contrattuale*, in AA.VV., *Problemi del movimento sindacale in Italia 1943-73*, Milano, Fondazione G. Feltrinelli, p. 784. Ci sarebbe di che sorridere a rileggere oggi quanto, sulla falsariga di Giugni, scriveva il giovane Fabrizio Cicchitto, allora esponente marxista della corrente lombardiana del Psi e oggi «falco» del berlusconismo: «Una parte cospicua dell'esperienza Cisl di "contrattazione articolata" è stata fondata sull'accordo separato, sull'erogazione paternalista del padrone, sulla manipolazione e sul gioco al ribasso nei confronti dei contratti nazionali»; *Sindacato unitario: problemi e prospettive*, in *Mondo Operaio*, n. 2/1972, p. 50.

<sup>24</sup> Giugni G., Mancini F. (1972), *op.cit.*, p. 10.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Giugni G. (1970), *L'autunno caldo sindacale*, in *Il Mulino*, n. 207, pp. 24-43.

gemonia democristiana. La stessa che lo aveva indotto a lasciare prima la Cisl e poi il suo ufficio studi, dopo una breve collaborazione fra gli anni cinquanta e sessanta.

Fra l'ideologia giuridica di Giugni e le pratiche sindacali dell'autunno vi è una sintonia che ha ricordato bene Gian Primo Cella in un recente convegno per il quarantennale del 1969 operaio. Vale a dire l'espansione della democrazia attraverso l'insorgenza del pluralismo dei gruppi; dell'autonomia sociale rispetto al tradizionale primato dei partiti politici.

Giugni nutrì a lungo una diffidenza metodologica nei riguardi dell'intervento legislativo sulle materie sindacali. Pur non sottovalutandone l'importanza e l'opportunità – si legge nella sua famosa *Introduzione* – «riteniamo che esso debba essere considerato come una prospettiva meramente marginale»<sup>27</sup>. Sin dagli esordi, egli non condivise con buona parte dei suoi colleghi l'impegno a conseguire una legislazione organica, in grado di applicare i dettati costituzionali in materia di organizzazione sindacale, contratti collettivi e sciopero.

È indubitabile l'incidenza che le teorie di Giugni esercitarono su un sindacato come la Cisl, ispirato sin dalle origini dalla duplice preoccupazione di dotarsi di una teoria dei rapporti collettivi di lavoro da contrapporre a quella marxista, nonché di preservare un ampio grado di autonomia organizzativa e funzionale nei riguardi dello Stato e dei suoi apparati<sup>28</sup>. Tanti giovani quadri e studiosi di quella organizzazione, sin dalla fine degli anni cinquanta, si formarono al suo insegnamento nella famosa scuola sindacale di Fiesole. E se la Cisl di Storti, Macario e Carniti sarà diversa da quella di Pastore e Romani – come ricorderà bene Guido Baglioni nel suo *Il sindacato dell'autonomia* (1975) – lo si deve anche alla capacità didattica di Giugni nell'innovare anche all'interno di quel contesto. E tuttavia, proprio sulla concezione dell'autonomia collettiva, non sempre i rapporti fra Giugni e la Cisl furono dei migliori. Come quando quest'ultima si oppose all'intervento legislativo sui licenziamenti individuali (1966) e poi ancora, di lì a poco, sullo Statuto dei lavoratori. Lo ha ricordato bene Tiziano Treu: Giugni rimproverava alla Cisl «il pregiudizio, pure storicamente fondato, di ritenere che tali

<sup>27</sup> Giugni G. (1960), *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, Giuffrè, p. 9.

<sup>28</sup> Su questo aspetto Grandi M. (2007), *Gino Giugni e l'esperienza associativa della Cisl nel suo primo ciclo storico (1950-1970)*, in *Scritti su Gino Giugni*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, II, n. 114, p. 293-ss.

interventi potessero essere solo limitativi dell'autonomia e dell'azione sindacale, col rischio di dimenticare che l'azione del sindacato non si svolge nel vuoto giuridico e che lo spazio dell'azione in fabbrica, se non è riempito di potere collettivo, lo è dei poteri dell'imprenditore»<sup>29</sup>.

4. Sempre Treu ha iscritto Giugni alla categoria, molto autorevole e influente fra i giuristi del lavoro (e a causa della quale – sia detto per inciso – lui e altri colleghi pagheranno un prezzo salato), del «giurista politico». Malgrado non amasse l'appellativo di «padre dello Statuto», il suo nome è stato e rimarrà indelebilmente legato a quella legge del maggio 1970, cui lavorò in collaborazione con il ministro di allora, il socialista Giacomo Brodolini. La Cgil, sin dal suo IV Congresso del 1952, chiedeva una «Carta dei diritti dei lavoratori» volta a riconoscere l'esercizio dei diritti civili e politici nei luoghi di lavoro. L'obiettivo, si disse, era quello di «fare entrare la Costituzione in fabbrica». Un programma che avrebbe dovuto completarsi con la realizzazione di forme più avanzate di democrazia industriale, alle quali Giugni lavorò a più riprese<sup>30</sup>, senza però riportare il successo conseguito con il «suo» Statuto, nel maggio del 1970. L'ispirazione di quel testo era chiaramente quella del roosveltiano Wagner Act, del 1935, che però supera ampiamente in garantismo operaio, divenendo esso stesso un modello per la legislazione di alcuni paesi latini, una volta usciti dalle dittature vetero-corporativiste<sup>31</sup>. Il suo iter non fu semplice, e non soltanto a causa della prematura morte del ministro Brodolini, nell'estate del 1969, quando il disegno di legge era ancora in discussione. Obiezioni e resistenze provenivano da un variegato fronte di organizzazioni e interessi. Sorvolando sulle scontate resistenze del mondo datoriale e della sua rappresentanza politica, ricordiamo come il Pci si opponesse a causa dell'esclusione degli organismi politici dai luoghi di lavoro; la Cisl per ragioni di metodo (la legislazione di sostegno); la sinistra extra-

<sup>29</sup> Treu T. (2007), *Gino Giugni: politico del diritto e legislatore*, in *Scritti su Gino Giugni*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, II, n. 114, p. 334.

<sup>30</sup> Su questi temi Giugni intervenne ripetutamente. Ricordiamo qui Giugni G., Cafagna L. (1977), *Democrazia industriale: tesi per un dibattito*, in *Mondo Operaio*; Giugni G. (1977), *Democrazia industriale e controllo operaio*, in AA.VV., *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, in *Mondo Operaio*; Giugni G. (1978), *Democrazia industriale e controllo sull'impresa*, in *Mondo Operaio*, agosto.

<sup>31</sup> Lo spagnolo Estatuto de los Trabajadores, del 1995, porta numerose tracce dell'ascendente che Giugni esercita sulle nuove leve del diritto sindacale iberico.



parlamentare per il timore di imbrigliare e cristallizzare rapporti di forza che, allora, dovevano apparire come inesauribilmente progressivi. Ripensando a quelle preoccupazioni possiamo dire oggi «meno male!», chiedendoci attoniti cosa sarebbe rimasto oggi dello Statuto dei lavoratori se nel 1970 lo si fosse adottato non per legge ma tramite accordo interconfederale.

Alla fine lo Statuto venne approvato e si trattò – ha ragione Cella – «dell'atto di ammissione (se non di promozione) delle relazioni industriali più significativo messo in atto nei sistemi liberal-democratici»<sup>32</sup>. Articoli come il 18 e il 28 doteranno i lavoratori e il sindacato italiano di alcune fra le misure più intensamente garantiste del panorama internazionale. In realtà, l'obiettivo che Giugni si poneva con lo Statuto non era quello di restringere lo spazio autonomo di regolazione delle parti sociali, bensì di rimuovere quegli ostacoli giuridici che di fatto ne ostruivano il pieno dispiegamento. La conflittualità operaia andava ammessa e persino favorita, ma solo nella misura in cui non fosse finalizzata a rovesciare il sistema delle imprese, sotto la guida vigile e responsabile delle confederazioni<sup>33</sup>.

La concezione che Giugni ha della legislazione di sostegno, premiale, non contraddice il suo orientamento prevalente a favore dell'autonomia collettiva e dell'ordinamento intersindacale. Nello Statuto, ad esempio, esso rivela di sapere assorbire i dati dell'esperienza extra-costituzionale dei rapporti sindacali. Oltre tutto non interviene con la pretesa di fornire una legge sindacale organica, ad esempio sul terreno della definizione del modello giuridico di sindacato ex art. 39 della Costituzione. Esso, come scrive a ridosso di quegli anni, «ha esteso al massimo grado il valore del primo comma dell'art. 39», con una opzione che, implicitamente, «muove nella direzione di un modello che è già espressione spontanea dell'autonomia sociale in una determinata realtà storica»<sup>34</sup>.

I semi di questo approccio germoglieranno ulteriormente anni dopo, con le teorie sistemiche del *diritto riflessivo* (o anche *autopoietico*) e della *degiuridificazione*<sup>35</sup>, approfondite in Italia – fra gli altri – da uno dei suoi al-

<sup>32</sup> Cella G.P. (2007), *Il cammino del pluralismo: Giugni e le relazioni industriali*, in *Scritti su Gino Giugni*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, II, n. 114, p. 288.

<sup>33</sup> Giugni G. (1981), *Garantismo e rigidità dello Statuto dei lavoratori*, in AA.VV., *Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo*, Fondazione Giacomo Brodolini, Venezia, Marsilio, p. 45-ss.

<sup>34</sup> Giugni G. (1973), *Il sindacato fra contratti e riforme: 1969-1973*, Bari, De Donato.

<sup>35</sup> Giugni G. (1986), *Giuridificazione e deregolazione del diritto del lavoro italiano*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 30.

lievi più brillanti: Gaetano Vardaro. Il concetto fondamentale, in cui ci sembra di rintracciare chiaramente l'approccio di Giugni al diritto sindacale, è quello della differenziazione funzionale del diritto attraverso sistemi giuridici non statali. Il concetto è pressappoco il seguente: «Invece di disciplinare direttamente il comportamento sociale, il diritto si limita a regolare l'organizzazione, il procedimento e la redistribuzione dei diritti di orientamento»<sup>36</sup>. Il tipo di intervento regolativo che realizza questo modello consiste nel predisporre uno schema generale e indiretto di *stimolazione esterna dell'autoregolazione interna*. Un tema che ricorrerà costantemente nel lavoro teorico e politico di Giugni negli anni ottanta, quando – nella stagione del garantismo collettivo e del «diritto del lavoro dell'emergenza» – si diffonde con forza il fenomeno della legislazione che delega alla contrattazione ampie prerogative regolative. Persino nella *soft law* del cosiddetto «metodo aperto di coordinamento» – oggi caro a tanti studiosi e *policy makers* dell'Unione Europea e che, sia detto per inciso, non trova chi scrive particolarmente entusiasta – possiamo rintracciare, insieme ad altri, il concorso di idee che anche Giugni aveva contribuito a forgiare. Ma a livello europeo mancano quei bilanciamenti – formali e soprattutto sostanziali; dall'alto e dal basso – in grado di sanzionare quei comportamenti elusivi che tanto peculiarmente affliggono, sul versante datoriale, l'effettività delle norme lavoristico-sindacali.

Negli anni settanta Giugni respingerà l'accusa di «pansindacalismo» e di politicizzazione delle lotte che molti osservatori muoveranno polemicamente alle organizzazioni confederali di allora. Per Giugni il movimento si sviluppa in un ambito del tutto compatibile con l'assetto parlamentare e costituzionale. Evocando l'immagine – destinata a durare – della «supplenza sindacale», scrive Giugni, si compie di fatto «una critica implicita dell'attuale sistema dei partiti, nessuno dei quali presenta la capacità di assumere la rappresentanza globale ed effettiva del mondo del lavoro»<sup>37</sup>. Trattandosi degli anni che preparano la massima ascesa elettorale del Pci, con un Psi che con Giugni stesso, Federico Mancini e Giacomo Brodolini scrive lo Statuto dei lavoratori, e con una vivace galassia di formazioni extra-parlamentari in gra-

<sup>36</sup> Teubner G. (1987), *Il trilemma regolativo. A proposito dei modelli giuridici post-strumentali*, in *Politica del Diritto*, n. 18, p. 97.

<sup>37</sup> Giugni G. (1970), *Stato sindacale, pansindacalismo, supplenza sindacale*, in *Politica del Diritto*, I, n. 1, p. 49-ss.

do di stimolare il dibattito culturale e politico fra studenti e operai, si è quasi indotti a provare – ci sia perdonato – una certa nostalgia<sup>38</sup>.

5. Insieme al Protocollo Intersind del 1962 e allo Statuto del 1970, il terzo più importante atto cui rimane legato il suo nome, sul terreno delle grandi riforme, è senz'altro quello del Protocollo del 23 luglio 1993. Venne definito «la nuova costituzione delle relazioni industriali»; una sorta di *Grundnorm*. In esso trovava compimento quell'idea dell'autonomia collettiva e del sistema intersindacale con cui, nella prospettiva di Giugni, diviene possibile definire consensualmente le regole dell'autogoverno sociale delle relazioni industriali. Egli riaffermò fino all'ultimo il valore della concertazione sociale<sup>39</sup>, prendendo le distanze da quanti – soprattutto nel centro-destra – ne hanno via via declassato l'importanza o l'opportunità. Per Giugni esso costituisce un metodo indispensabile per governare nel consenso una società democratica. Non vi è espropriazione della funzione della rappresentanza generale delle assemblee elettive, come ha spesso lamentato il filone radical-democratico del pensiero politico. Mediante la concertazione, il processo negoziale fra le parti sociali – divenuti veri e propri «governi privati», nell'accezione di Schmitter – diviene strumento co-decisionale di auto-composizione del conflitto, interrelato coi poteri pubblici. Diversamente dal corporativismo storico, che rappresentò una negazione della democrazia, il neocorporativismo – o se si preferisce lo *scambio politico* – ne è piuttosto un elemento «connaturato», reso necessario dal carattere sempre più complesso delle società contemporanee<sup>40</sup>. Giugni, in vero, non amava troppo le dispute nominalistiche. Preferiva in ogni caso la nozione di «concertazione sociale», più elastica e ideologicamente neutra rispetto a quella di neocorporativismo, allusiva a uno «stato di quiete di un sistema di rapporti politici strutturato»<sup>41</sup>. Una tesi interessante a questo riguardo è quella secondo la quale, per Giugni, un governo pro-labour non rappresenta – per la concertazione sociale – una condizione sufficiente e neppure necessaria. Essa ha retto con governi di diverso orien-

<sup>38</sup> Leonardi S. (2003), *Autonomia e unità nel sindacato italiano. Un excursus storico*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4.

<sup>39</sup> Giugni G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino.

<sup>40</sup> Giugni G. (1985), *Concertazione sociale e sistema politico italiano*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 25.

<sup>41</sup> Giugni G., Vardaro G. (a cura di) (1988), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano, Franco Angeli, p. 352.

tamento (Austria, Germania), laddove governi socialisti come quello francese e greco, negli anni ottanta, non faranno ricorso a quest'approccio. È però necessario che il governo non sia anti-labour, del genere di quello inglese del periodo (thatcheriano) in cui ne scriveva, a cavallo fra gli anni ottanta e novanta. L'Italia – concludeva – «dove non c'è mai stato un governo anti-labour, ma sempre un governo instabile, può offrire il campo alle più disparate ipotesi sperimentali»<sup>42</sup>.

Negli ultimi anni Giugni si rese conto dei limiti di un ordinamento intersindacale che, come nessun altro al mondo, neppure nell'area anglosassone, si è così fortemente attenuto al principio volontaristico dell'*abstention of law* in materia di relazioni industriali. Rappresentanza, contrattazione collettiva, sciopero e partecipazione dei lavoratori – tutti istituti ben contemplati nella Carta costituzionale del 1948 – non hanno ricevuto alcuna sistematizzazione da parte del legislatore ordinario. Con l'eccezione importante del pubblico impiego, il cui sistema – delineato da Massimo D'Antona – veniva ora guardato con grande apprezzamento da parte di Giugni. L'art. 19 dello Statuto, norma pilastro dell'intervento promozionale, mostra ora tutti i suoi limiti, aggravati dalla rottura del patto federativo nel 1984. Quella norma infatti non disciplina le procedure di costituzione della rappresentanza, limitandosi a prescrivere che esse si costituiscano «a iniziativa dei lavoratori»; è generica sulle soluzioni organizzative da adottare (elettive, associative). Rispetto a questi requisiti la maggiore rappresentatività viene presunta nelle realtà di secondo grado (viene derivata a cascata, dal centro ai luoghi di lavoro). In tale modulo si affievolisce, nel tempo, la natura effettivamente consensuale del mandato, nonché del controllo sul suo esercizio da parte dei rappresentanti. E ciò proprio mentre il diritto del lavoro «dell'emergenza» ha accresciuto le funzioni assegnate dalla legislazione alla contrattazione collettiva<sup>43</sup>.

Nella seconda metà degli anni ottanta, e poi nel 1992, Giugni si fa promotore di un disegno di legge su questa materia, ma non accade nulla. I consigli di fabbrica nel frattempo paiono avere perso gran parte della loro originalità e potente forza propulsiva. La mancanza di regole democratiche chiare, trasparenti e condivise, in un quadro di crescente instabilità dei rapporti

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 353.

<sup>43</sup> Sull'argomento vedi De Luca Tamajo R. (2008), *Gli anni '70: dai fasti del garantismo al diritto del lavoro dell'emergenza*, in Ichino P. (a cura di), *op.cit.*, p. 79-ss.

intersindacali, prelude ad assetti tutt'altro che soddisfacenti. Venuto meno quel principio cardine che nel suo disegno era la «maggiore rappresentatività», si tratta ora di identificare nuove e più rigorose regole legislative su quella che rimane la pre-condizione dell'efficacia degli accordi e della gestione dei conflitti fra le parti e in seno a esse. Senza quel criterio, la legislazione di sostegno non si capisce più bene a chi dev'essere rivolta, e questo Giugni lo lamenta espressamente in un suo saggio del 1995, dopo il referendum tenuto quell'anno<sup>44</sup>.

Nel settembre del 1997 l'allora presidente del Consiglio Romano Prodi incaricò Giugni di presiedere la Commissione che, sulla base di una esplicita previsione del Protocollo del 1993, avrebbe dovuto effettuare una verifica e una valutazione di quel sistema contrattuale, al fine di apportare eventuali correttivi<sup>45</sup>. Le relazioni finali della Commissione Giugni espresse non poche valutazioni critiche, pur sottolineando «l'inopportunità di procedere a radicali e/o ampie revisioni del Protocollo e, in particolare, del sistema delle relazioni industriali ivi formalizzato». In quel documento veniva raccomandata una riforma che giungerà piuttosto tardiva e solo marginalmente nelle direzioni che aveva indicato quel rapporto. Fra le proposte di modifica più importanti avanzate dalla Commissione alcune, per altro controverse, sono state effettivamente riprese dall'accordo separato del gennaio 2009. Quali? Il mantenimento dei due livelli contrattuali, ma con una maggiore specializzazione funzionale; il ridimensionamento quantitativo e qualitativo del Ccnl; un maggiore decentramento, da realizzare anche attraverso la possibilità di inserire «clausole di uscita», secondo il modello già sperimentato in Germania, e che però ha concorso a determinare uno smottamento della copertura contrattuale in quel paese (ormai intorno al 60 per cento); l'incentivazione alla creazione di organismi bilaterali con funzioni sia di sostegno e orientamento della contrattazione collettiva sia di composizione di eventuali conflitti di merito. È invece rimasta finora lettera morta la parte in cui si suggeriva «una revisione della legislazione di sostegno»: a) per consolidare e diffondere il modello di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro (o anche a livello territoriale); b) per conferire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi.

<sup>44</sup> Giugni G. (1995), *La rappresentanza sindacale dopo il referendum*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 3, p. 367.

<sup>45</sup> *Relazione finale della Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 3/1998, p. 571-ss.

La Commissione auspicava infatti l'introduzione di strumenti di misurazione della rappresentatività utilizzando due indici obiettivi, come il numero di iscritti e i voti conseguiti nelle elezioni delle Rsu, sul modello della riforma appena varata nelle pubbliche amministrazioni (d.lgs. 396/1997). Una riforma che avrebbe dovuto mirare a risolvere, per via legislativa, l'annosa questione dell'*erga omnes*. Il testo suggeriva la generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti «che siano espressione della maggioranza dei lavoratori» (e non – si badi – dei soli iscritti), come già inteso dalla parti nel Protocollo del 1993.

Da questo punto di vista, il nuovo sistema contrattuale – varato quest'anno – non affronta, anzi aggrava questi decisivi aspetti. A cominciare dalla validazione democratica dei contratti. Nell'accordo quadro separato del 2009 il governo non si è assunto alcun impegno per intervenire a riguardo, passando – come è stato giustamente rilevato – «da politiche promozionali a politiche astensionistiche [...] alle quali è connesso l'allargamento – diretto o indiretto – dei poteri unilaterali dell'imprenditore nell'amministrazione del rapporto di lavoro»<sup>46</sup>. Mentre scriviamo questa nota, i meccanici hanno siglato il nuovo contratto nazionale, da cui rimane esclusa l'organizzazione di gran lunga più rappresentativa – per voti, iscritti e ponderazione fra voti e iscritti – dopo che in precedenza, il 22 gennaio 2009, è stato stipulato un nuovo accordo quadro sugli assetti contrattuali, senza e contro il parere del maggiore sindacato italiano.

L'idea stessa di un accordo separato sulle regole generali del sistema contrattuale, per Giugni, risultava a dir poco inconcepibile. Nell'ultima edizione del suo manuale si lamenta di come il governo di centro-destra abbia operato in direzione opposta allo spirito dell'accordo del 1993, realizzando «alcuni tentativi [...] di escludere la maggiore confederazione sindacale italiana, la Cgil, dal confronto con il potere politico». E conclude lapidario e profetico: «Se questi tentativi andassero in porto, gravi sarebbero i rischi per la tenuta dell'intero sistema di relazioni industriali e per la sua capacità di gestione razionale della conflittualità tra capitale e lavoro»<sup>47</sup>.

Due grandi allievi di Giugni, Cella e Treu, hanno di recente scritto che un sistema di relazioni industriali può definirsi efficiente e capace quando «il

<sup>46</sup> Bellardi L. (2009), *Concertazione e contrattazione: dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3.

<sup>47</sup> Giugni G. (2006), *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci, p. 20-21.

conflitto in uscita sarà minore di quello in entrata, almeno per il periodo di tempo nel quale sono in vigore le regole (normative o salariali) definite attraverso la contrattazione». E continuano: «I sistemi di relazioni industriali entrano in crisi, aprendosi al mutamento, quando questa efficienza decresce, attenuandosi le capacità di riduzione del conflitto»<sup>48</sup>. Ecco, un accordo separato sulle regole – e di conseguenza sugli accordi che le traspongono – è destinato a produrre più incertezza e conflitto di quanto non ne risolva. E dunque fallisce in partenza il suo obiettivo fondamentale.

Per concludere; Gino Giugni fu un grande teorico della sua materia, un politico del diritto, un legislatore. Un socialista, un uomo indubitabilmente collocato nello spazio storico e attuale della sinistra, un autentico riformista (in un'epoca in cui questa parola, mai tanto inflazionata, sembra aver perso completamente di significato). Un uomo in grado di sprovvincializzare un ramo degli studi giuridici e persino di fondare, nel nostro paese, quel peculiare e fertile ibrido disciplinare che sono gli studi delle relazioni industriali. È stato e rimane il nostro accademico più conosciuto e apprezzato fuori dai confini nazionali. Un maestro per i giuslavoristi di tante parti del mondo (dalla Francia alla Spagna, dall'Inghilterra alla Germania, dagli Stati Uniti all'America Latina), che già in vita non gli hanno mai nascosto il riconoscimento e la gratitudine per la formidabile influenza esercitata sui loro studi. Ci sia qui permesso di accostare il suo nome a quello del grande Norberto Bobbio, col quale non furono poche le affinità intellettuali, nonché i meriti enormi nel campo degli studi giuridici e politologici.

È stato un giurista e un intellettuale capace di confrontarsi, con spirito operativo e pragmatico, con la realtà storica e sociale del suo tempo, verso cui fu sempre curioso e aperto. Con quel grado di concretezza e di ottimismo che, si dice, appartenga ai buoni riformisti. Inutile aggiungere, a questo punto, quanto tutto ciò – in tempi così difficili – ci verrà a mancare.

La redazione della rivista dei *Quaderni di Rassegna Sindacale*, che all'opera di Giugni e al suo indirizzo metodologico ha ispirato la sua stessa ragion d'essere, piange la scomparsa di un maestro insostituibile.

<sup>48</sup> Cella G.P., Treu T. (2009), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino, p. 14-15.





## ARGOMENTO



# A cosa servono le relazioni industriali?

*Una dichiarazione  
della British Universities Industrial Relations Association (Buir)*

## 1. Introduzione

Le relazioni industriali sono state argomento di trattazione accademica (nonché di dibattito pubblico) dalla fine del XIX secolo, ossia da quando i Webbs pubblicarono la loro ormai classica analisi sulla regolamentazione del lavoro in Gran Bretagna<sup>1</sup>. Le prime cattedre universitarie incentrate su questo specifico studio furono istituite negli anni trenta, grazie a un finanziamento concesso dal magnate industriale Montague Burton. La British Universities Industrial Relations Association (Buir) venne fondata nel 1950, innescando, nei successivi decenni, una rapida espansione nel numero di dipartimenti e corsi. Ma alcuni critici rilevano che le relazioni industriali come disciplina accademica è sorpassata. Le problematiche relative al «fattore umano» nel lavoro sono, dunque, state o tutte risolte oppure si possono affrontare meglio da posizioni diverse, ad esempio facendo ricorso allo *human resource management* oppure al comportamento or-

\* Questa dichiarazione è stata scritta da un gruppo di membri della British Universities Industrial Relations Association (Buir) di Londra (Linda Clarke, Eddy Donnelly, Richard Hyman, John Kelly, Sonia McKay e Sian Moore) e presentata alla Conferenza Buir del luglio 2008. Questa nostra relazione è stata aggiornata alla luce dei commenti che ci sono pervenuti, in particolare da Steve Brawley, John Budd, Ralph Darlington, Paul Edwards, Mike Emmott, Helen Rainbird, Ian Roper e Ed Sweeney, nessuno dei quali può essere ritenuto responsabile per i contenuti di questa dichiarazione. Lo spunto iniziale è stata la crisi presso la Keele University, allorché il management annunciò la chiusura del rinomato Centre for Industrial Relations allo scopo di creare una *business school* che fosse «riconfigurata» nelle proprie strutture. Il nostro scopo, tuttavia, non è meramente quello di difendere la nostra disciplina contro gli attacchi filistei dei *policy-makers* in alcune istituzioni accademiche. Pur se importante, reagire a questa sfida non rappresenta il nostro obiettivo unico, poiché è nostra intenzione spiegare in termini più ampi la validità del nostro approccio allo studio dei rapporti di lavoro.

<sup>1</sup> Webb S., Webb B. (1894), *History of Trade Unionism*, Londra, Longmans; Webb S., Webb B. (1897), *Industrial Democracy*, Londra, Longmans.

ganizzativo, il cosiddetto *organisational behaviour*. Noi non condividiamo affatto questa posizione, ed è nostra intenzione – attraverso questo contributo – delineare non solo le argomentazioni intellettuali e morali, ma anche quelle relative alle politiche del lavoro, che sono alla base del nostro distintivo modo di affrontare le tematiche relative al lavoro e all'occupazione, fermamente convinti che la nostra ricerca e il nostro insegnamento sono più importanti ora, in questo scorcio di secolo, di quanto non lo fossero mai stati prima.

L'insegnamento e la ricerca nel campo delle relazioni industriali sottintendono lo studio delle relazioni, in tutte le sue forme, che determinano il lavoro e l'occupazione. Tali relazioni, pur coinvolgendo sia la dirigenza sia i dipendenti, sono tuttavia definite da forze che hanno origine altrove, lontane dallo specifico posto di lavoro: ad esempio, le politiche dello Stato, lo sviluppo del commercio internazionale, le dinamiche dei mercati finanziari, i legami fra il lavoro dipendente e gli altri aspetti della vita delle persone. Lo studio delle relazioni industriali implica un'analisi a vasto respiro sul passato, presente e futuro del lavoro. «Lo scopo è di tenere in alto uno specchio che possa riflettere ciò che accade nel mondo del lavoro»<sup>2</sup>, contribuendo quindi a una migliore comprensione di quegli aspetti che potrebbero risultare sgradevoli ai diretti partecipanti.

L'ambiente del lavoro è diventato più complesso rispetto al passato. È un ambiente caratterizzato da una forza lavoro che si diversifica sempre più, da cambiamenti radicali nella tecnologia e nell'organizzazione del lavoro, dalla progressione verso un'economia di servizi, da fattispecie contrattuali e tipologie di lavoro nuove, nonché dalla crescente pressione esercitata da una sempre più intensa competizione a livello globale. Ma come ha sottolineato Lord Wedderburn, questa trasformazione economica e sociale non significa «che si debba abbandonare il discorso delle relazioni sociologiche, comparative e industriali»<sup>3</sup>. Piuttosto, tali trasformazioni esigono un'analisi sistematica e di più largo respiro delle relazioni industriali, poiché esse diventano sempre più uno strumento fondamentale per cercare di comprendere gli snodi cruciali delle politiche che si attuano nel

<sup>2</sup> Sisson K. (2007), *Responding to Mike Emmott: What «Industrial Relations» Suggests Should Be at the Heart of «Employee Relations»*, p. 2, in [http://buira.org.uk/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=26](http://buira.org.uk/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=26)

<sup>3</sup> Lord Wedderburn (2007), *Labour Law 2008: 40 Years On*, in *Industrial Law Journal*, 36, 4, p. 402.

mondo del lavoro moderno. Quindi, pur insistendo sul fatto che lo sforzo intellettuale non debba essere esclusivamente animato da esigenze pratiche (il tentativo di convertire le università in business, dove per esigenze aziendali si impartiscono istruzioni tecniche piuttosto che incoraggiare un'analisi indipendente, non solo rappresenta un disservizio per gli studenti, bensì mina la *ratio* propria dell'educazione secondaria o specialistica intesa come un mezzo per allargare la conoscenza e comprensione umana), sottolineiamo che molti docenti attenti sono consapevoli dei benefici che scaturiscono dalle relazioni industriali come insegnamento e ricerca accademici.

Anche se il dominio tradizionale delle relazioni industriali si è trasformato, il nostro insegnamento così come la nostra ricerca si sono adeguati alle nuove realtà, come spiegheremo di seguito. Infatti, gli studiosi di relazioni industriali sono in prima linea nel tentativo di dare un significato alla natura cangiante del lavoro e delle relazioni occupazionali, spesso sfidando l'eccessiva semplificazione che prevale nel discorso popolare e in alcuni manuali di management. Basti un esempio: il resoconto di Deakin e Koukiadaki<sup>4</sup> sui processi di relazioni industriali innescati nella costruzione del Terminal 5 di Heathrow, pur non rappresentando un testo definitivo, offre un'analisi puntuale delle ragioni del successo (completamento del Terminal entro i termini previsti) e del fallimento (il fiasco dello smistamento bagagli) che dovrebbe dar da pensare ai manager d'azienda. Come in tutte le discipline di studio, si può discutere su quali siano gli snodi tematici nonché le prospettive analitiche che meritino maggior risalto, tuttavia noi riteniamo che proprio questa ampiezza di vedute e di approcci che caratterizza il mondo delle relazioni industriali ne sia in realtà uno dei veri punti di forza<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Deakin S.F., Koukiadaki A. (2008), *Governance Processes, Employee Voice and Performance Outcomes in the Construction of Heathrow Terminal 5*, Centre for Business Research, University of Cambridge, working paper n. 368, giugno, in [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1262170](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1262170)

<sup>5</sup> Per un'ottima illustrazione della ricchezza e diversità della ricerca nel campo delle relazioni industriali, vedi Blyton P., Heery E., Bacon N.A., Fiorito J. (a cura di) (2008), *The Sage Handbook of Industrial Relations*, Londra, Sage.

## 2. Relazioni industriali, occupazione e lavoro

Il focus delle relazioni industriali è su regolamentazione, controllo e – per usare un termine che oggi va per la maggiore – governance<sup>6</sup> del lavoro e dei rapporti di lavoro. È uno studio *multidisciplinare* (o, idealmente, interdisciplinare) che fa ricorso all'economia, alla legge, alla sociologia, alla psicologia, alle scienze politiche e alla storia. Esso offre una conoscenza delle relazioni lavorative a più livelli, analizzando le interconnessioni tra occupazione, compagnia, comparto, nonché normativa a livello nazionale e – in modo sempre più crescente – europeo e globale. Considera il rapporto di lavoro come uno nel quale siano presenti *stakeholders* multipli con priorità e interessi conflittuali, se non contrastanti, come spiegheremo di seguito. E come disciplina il cui scopo è di contribuire alla definizione di specifiche politiche, essa si occupa di *obiettivi multipli e concorrenti*, ossia, come si legge in un recente studio<sup>7</sup>, di efficienza, ed equità, oppure, come si stabilisce in altro studio<sup>8</sup>, di produttività e giustizia sul posto di lavoro.

Alcuni ritengono che le relazioni industriali si fondino sul conflitto, mentre i rapporti di impiego nel mondo di oggi si baserebbero sul perseguimento, tutti assieme, di soluzioni *win-win*, ossia di soluzioni dove nessuna delle parti perda. Ma una visione del mondo del lavoro di oggi che si basi esclusivamente sul consenso fra le parti è fuorviante quanto la rappresentazione delle «vecchie» relazioni industriali considerate come una forma di guerra di trincea<sup>9</sup>. Mike Emmott, che ha sollevato dubbi circa la rilevanza accademica dello studio delle relazioni industriali, può quindi scrivere che «sebbene il conflitto sul posto di lavoro ormai non si rifletta più sui livelli più alti dell'azione industriale, la capacità di gestire il conflitto continua a essere il punto centrale dell'azione di molte organizza-

<sup>6</sup> Sisson K. (2007), *Revitalising Industrial Relations: Making the Most of the «Institutional Turn»*, in *Warwick Papers in Industrial Relations*, 85, luglio, in [www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/wp/ir/wp/ir\\_85.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/wp/ir/wp/ir_85.pdf)

<sup>7</sup> Budd J. (2004), *Employment with a Human Face: Balancing Efficiency, Equity and Voice*, Ithaca, Cornell University Press.

<sup>8</sup> Edwards P. (2007), *Justice in the Workplace: Why It Is Important and Why a New Public Policy Initiative Is Needed*, Londra, The Work Foundation, in [www.theworkfoundation.com/products/publications/azpublications/justiceintheworkplace.aspx](http://www.theworkfoundation.com/products/publications/azpublications/justiceintheworkplace.aspx)

<sup>9</sup> Questa caratterizzazione delle «vecchie relazioni industriali» è stata fatta da Dunn S. (1990), *Root Metaphor in the Old and New Industrial Relations*, in *British Journal of Industrial Relations*, 28, 1.

zioni»<sup>10</sup>. Gli scioperi – pur non del tutto scomparsi – sono meno frequenti oggi di quanto non lo fossero fino a due decenni fa, ma altre forme di lotta risultano essere altrettanto pervasive. Nel passato, «quando si stava peggio», quando nelle relazioni industriali imperava il conflitto, cioè prima dell'era thatcheriana, circa 40 mila casi arrivavano a essere dibattuti presso gli *Employment Tribunals*. Nel 2007 – malgrado i cambiamenti avvenuti a livello legislativo per rendere l'iter più difficile – quel numero era 140 mila e in rapida ascesa. L'assenteismo è caratteristicamente visto come indice di un conflitto non organizzato; secondo uno studio effettuato dal Chartered Institute of Personnel and Development (Cipd), gli impiegati nel 2007 erano assenti dal lavoro in media 8,4 giorni, un numero di gran lunga più alto dei giorni che sono stati persi in scioperi anche nei giorni più caldi degli anni settanta<sup>11</sup>. La cornice analitica delineata dallo studio delle relazioni industriali offre la base necessaria per dare un senso alla natura del lavoro nel Regno Unito di oggi.

Ma per quale motivo si devono considerare gli obiettivi e gli interessi propri della relazione occupazionale come – anche nei migliori dei casi – potenziali generatori di conflitto? In primo luogo, perché tale relazione non solo è in parte uno scambio economico (da qui il concetto di «mercato del lavoro») ma perché, nello stesso tempo, il lavoro non è, come sancito nella conferenza fondativa dell'Organizzazione internazionale del lavoro, «una merce». I lavoratori (impiegati) sono un fattore di produzione, ma anche essere umani le cui prestazioni lavorative vengono definite dalle proprie esperienze e dalle proprie aspirazioni e aspettative personali, che sono spesso diverse da quelle del datore di lavoro. In secondo luogo, il contratto di lavoro è sempre incompleto e aperto (*open-ended*)<sup>12</sup>, poiché la mansione da eseguire né cosa si intenda esattamente per «prestazione accettabile» si possono definire anticipatamente e in modo preciso. Si potrebbe infatti affermare che, per certi versi, il datore di lavoro dipenda dalla volontà che i lavoratori hanno di mostrare iniziativa o discrezione piuttosto che di eseguire pedissequa-

<sup>10</sup> Emmott M. (2007), *What is Employee Relations?*, Londra, Cipd, p. 14, in [http://bui-ra.org.uk/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=32](http://bui-ra.org.uk/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=32)

<sup>11</sup> Cipd (2007), *Absence Management: Annual Survey Report 2007*, Londra, Cipd, in [www.cipd.co.uk/NR/rdonlyres/6D10534D-A175-4376-88A6-52153CDFB84C/0/4122AbMansurveyPROOF.pdf](http://www.cipd.co.uk/NR/rdonlyres/6D10534D-A175-4376-88A6-52153CDFB84C/0/4122AbMansurveyPROOF.pdf)

<sup>12</sup> Edwards P. (2003), *The Employment Relationship and the Field of Industrial Relations*, in Edwards P. (a cura di), *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Oxford, Blackwell.

mente gli ordini (ecco perché «lavorare secondo le regole» si è dimostrato essere una forma estremamente efficace di lotta). Per questi motivi i termini della relazione datore di lavoro/impiegato sono sempre oggetto di trattative, a volte formali e istituzionali, più spesso informali e individuali. In terzo luogo, il potere è sottinteso nelle relazioni di lavoro. Il singolo lavoratore si trova in una posizione di svantaggio ed è per questo motivo che in tutti i paesi la legge prescrive una serie di diritti e salvaguardie che limitano l'autorità dirigenziale. L'economia ha sempre manifestato un certo disagio nell'affrontare questi aspetti delle relazioni di lavoro. Estremamente mobile è, infatti, la dinamica di tali rapporti di potere e dei processi negoziali, che spesso vede il difficile tentativo da parte del management di bilanciare il controllo da una parte e di motivare lo staff dall'altra. Ed è ciò che rende le relazioni industriali una disciplina di studio tanto affascinante.

Nel passato, i temi portanti dello studio delle relazioni industriali erano il sindacato, il contratto collettivo e lo sciopero. Nel contesto britannico, il tesseramento sindacale, l'estensione della copertura sancita nel contratto collettivo, nonché l'agitazione industriale, hanno registrato un fortissimo calo negli ultimi tre decenni (anche se si osserva parallelamente un significativo ricorso alla *legal prescription*). Ma è sotto agli occhi di tutti che le relazioni industriali hanno una portata ben più ampia<sup>13</sup>. La disciplina delle relazioni industriali ha a che fare, infatti, con l'esperienza del lavoro a livello sia personale sia collettivo, e con tutte le fonti delle regole che governano il legame di lavoro. Va osservato che gli studiosi di relazioni industriali insistono sul fatto che il confine fra la sfera personale e quella collettiva è fluido e che la cornice istituzionale nazionale determina, intenzionalmente o per *default*, il lavoro stesso<sup>14</sup>.

La copertura decrescente offerta dagli istituti giuridici tipici dei rapporti di lavoro ha convinto molti autori che le relazioni industriali, intese come disciplina accademica, sono ormai sorpassate<sup>15</sup>. Va rilevato, in tal senso, che molti corsi e dipartimenti che un tempo si fregiavano dell'aggettivo «relazioni industriali» hanno fatto crescente ricorso alla leva del *re-branding*, trasformandosi in dipartimenti di *employment relations* oppure *hu-*

<sup>13</sup> Vedi Blyton P., Heery E., Bacon N.A., Fiorito J. (2008) (a cura di), *op.cit.*

<sup>14</sup> Questo aspetto si riflette in modo evidente nella recente letteratura sulle relazioni industriali prodotta dai teorici delle «varietà di capitalismo».

<sup>15</sup> Vedi, ad esempio, la prospettiva del praticante come delineata in Emmott M. (2007), *op.cit.*



*man resources management*. Le *employment relations*, ossia le relazioni di lavoro, non sono altro che la riformulazione del concetto originale di relazioni industriali, dove l'attenzione principale viene posta sui rapporti di lavoro. E, in considerazione del fatto che la maggior parte del lavoro avviene oggi al di fuori del comparto industriale (inteso come produzione di beni), il termine «relazioni di lavoro» potrebbe perfino essere considerato quello più idoneo.

Tuttavia, il legame fra le relazioni industriali e la *human resource management* è più problematico. Per un verso, la gestione delle risorse umane potrebbe essere vista come un elemento delle relazioni industriali, come la regolamentazione del rapporto di lavoro. Da tempo ormai prevale la convinzione che il management, il vertice aziendale, svolge un ruolo determinante e che, di conseguenza, le politiche e le pratiche definite dai manager devono essere studiate e spiegate<sup>16</sup>. Se, da un lato, alcuni corsi e manuali che adottano l'etichetta di *human resource management* sostengono l'approccio critico e multidisciplinare tipico delle relazioni industriali, l'attenzione della stessa, intesa come disciplina di insegnamento e ricerca, è in realtà molto più ristretta. Il termine stesso di «gestione delle risorse umane» implica che la *human resource management* è letteralmente un aspetto della funzione manageriale. Troppo spesso il suo insegnamento accetta acriticamente gli obiettivi dei vertici aziendali, concentrandosi sulle attività aziendali e tralasciando gli ambienti esterni come quelli della società e delle istituzioni. Esso si fonda sulla psicologia e sulla sociologia dell'organizzazione piuttosto che sulle scienze sociali nella sua accezione più larga. Gli manca quindi la natura multidisciplinare e multi-livello delle relazioni industriali. In particolare, per come viene insegnato nelle *business school*, esso viene spesso visto come una specie di kit degli arnesi per i manager. Da questo punto di vista, la *human resource management* può differire radicalmente dall'orientamento *multi-stakeholder* delle relazioni industriali e sul fatto che esse pongano, pur in presenza di un consenso globale circa gli obiettivi da raggiungere, grande attenzione sulle dinamiche dei rapporti di lavoro, che sono talmente complesse da non offrire facili rimedi per la gestione delle tensioni che essi provocano.

<sup>16</sup> Per un inquadramento iniziale di questo punto di vista, vedi Hyman R. (1987), *Strategy or Structure? Capital, Labour and Control*, in *Work, Employment and Society*, 1, 1.

### 3. Le parti in gioco e le istituzioni si trasformano

In pochi altri periodi della storia vi è stato un momento in cui i rapporti di lavoro sono stati così complessi, e cercare di comprendere la natura di queste trasformazioni una sfida così difficile. La vecchia concezione secondo cui il lavoratore tipico era maschio, il manovale *breadwinner*, è ormai di gran lunga superata. «Mestiere» e «commercio» non sono più categorie determinanti, mentre le distinzioni fra manuale e non-manuale, fra colletti bianchi e colletti blu e, addirittura, fra servizi e industrie diventano progressivamente superflui. *Skill*, ossia «abilità», che in inglese si riferisce più al lavoro che alla persona, ha un'accezione sempre più limitata per coprire la gamma di competenze di cui c'è bisogno oggi. La «formazione» è anch'essa un concetto ormai inadeguato, vista la natura in costante evoluzione del lavoro che necessita di una formazione professionale sempre più approfondita ed esaustiva. In questo modo, il lavoro specializzato diventa lavoro qualificato. A onor del vero, non è più chiaro chi conti come lavoratore di fronte alle confuse distinzioni fra lavoratore, *independent contractor*, libero professionista e lavoratore autonomo, e alla diffusione di relazioni «triangolari» mediate da agenzie di lavoro. Esperti di diritto del lavoro si sforzano a sviluppare nuovi concetti che possano comprendere – e quindi contribuire a regolamentare – quei lavoratori che dipendono, ma che tecnicamente non sono impiegati, dall'organizzazione per cui lavorano<sup>17</sup>.

La Commissione europea nel 2006 ha pubblicato un rapporto intitolato *Modernizzazione del diritto del lavoro*, nel quale sottolinea che termini quali «contratti a termine, contratti part-time, contratti a chiamata, contratti a zero ore per lavoratori assunti da agenzie interinali, contratti freelance ecc. sono ormai una caratteristica ricorrente nei mercati europei del lavoro». Il 40 per cento della forza lavoro nella Eu25 detiene contratti atipici («non-standard»)<sup>18</sup>. Se, da un lato, l'insistenza da parte della Commissione per la *flexicurity* – ossia, quella combinazione fra flessibilità e sicurezza – ha contribuito a introdurre nuove istanze nell'ambito del dibattito

<sup>17</sup> Freedland M. (2003), *The Personal Employment Contract*, Oxford, Oxford University Press; Deakin S. (2007), *Does the «Personal Employment Contract» Provide a Basis for the Reunification of Employment Law?*, in *Industrial Law Journal*, 36, 1.

<sup>18</sup> European Commission (2006), *Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century*, COM(2006) 708 final, p. 7, in [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/nov/green\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/nov/green_paper_en.pdf)

tito sulle relazioni industriali, essa ha determinato, dall'altro, una progressiva trasformazione delle politiche pubbliche quasi ovunque in Europa, la quale, inevitabilmente, applicherà proprio questi trend che sta analizzando.

In seguito alle crescenti preoccupazioni circa l'impatto della globalizzazione, degli effetti drammatici del collasso degli ex Stati socialisti e dei cambiamenti in atto nelle relazioni produttive in Cina e in paesi latinoamericani, stiamo assistendo, dunque, a un progressivo cambiamento della prospettiva analitica. Nel tentativo di capire questi grandi cambiamenti, la disciplina delle relazioni industriali ha allargato la propria prospettiva e cornice di riferimento. L'attenzione ora è posta sempre di più sulla situazione internazionale. I corsi oggi caratteristicamente affrontano temi quali i rapporti di lavoro nelle multinazionali, l'immigrazione e il lavoro, la crescita dell'economia informale e il fenomeno del lavoro minorile, nonché la possibilità di attuare una regolamentazione transnazionale attraverso, ad esempio, l'applicazione di *labour standard* internazionali. Si osserva inoltre che gran parte della ricerca che oggi viene condotta sulle relazioni industriali è *comparativa* e *internazionale*, poiché lo scopo è di comprendere e interpretare le analogie, i processi e i risultati negli altri paesi. In tal senso, gli studiosi di relazioni industriali hanno non solo fatto ricorso all'innovazione analitica in campi di studio quali l'*international business* e la politica economica internazionale, ma hanno contribuito a svilupparle.

I sistemi di rappresentazione dei lavoratori sono cambiati radicalmente negli ultimi anni. Di fronte alla riduzione del numero di iscritti, i sindacati si sono ristrutturati in modo così profondo da risultare addirittura irriconoscibili. Un risultato di questo processo di consolidamento, ad esempio, è che oggi oltre il 40 per cento dei tesserati del Regno Unito fanno riferimento a *Unite* e *Unison*. Un analogo sviluppo si registra in molti altri paesi. Nel dare una risposta alla crescente internazionalizzazione dell'economia, i sindacati hanno rafforzato i propri legami internazionali ma anche, conseguentemente, modificato le loro direttive politiche<sup>19</sup>. Se, da un lato, i datori di lavoro hanno tentato di riempire il gap di rappresentatività con le loro stesse strutture di «partecipazione diretta» concepite appositamente per i propri dipendenti, dall'altro lato, i mutamenti istituzionali imposti dalla legislazione eu-

<sup>19</sup> Frege C.M., Kelly J.E. (a cura di) (2004), *Varieties of Unionism: Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy*, Oxford, Oxford University Press.

ropea hanno creato nuovi canali collettivi indipendenti. Si citano, ad esempio, i Comitati aziendali europei e, ancora più recentemente, quei meccanismi obbligatori di informazione e consultazione a beneficio dei lavoratori. Inoltre va anche detto che molti impiegati non iscritti al sindacato, con problemi al lavoro, hanno fatto ricorso in numero crescente alle organizzazioni volontarie di assistenza come i *Citizens Advice Bureaux* e i centri locali di assistenza.

I datori di lavoro non solo hanno trasformato le proprie politiche e pratiche, ma addirittura le loro stesse identità. Grazie all'internazionalizzazione dei mercati, dell'organizzazione della produzione e delle filiere, alla liberalizzazione dei flussi transnazionali di capitali, è diventato estremamente difficile individuare il proprietario del capitale o degli *asset* di produzione e la compagnia intesa come fruitore di forza lavoro. L'azionariato, inteso come la forma dominante di proprietà, si è trasformato in una giungla di quote, di quote collegate a fondi a loro volta collegati a fondi di fondi, rendendo praticamente impossibile capire chi possiede cosa e facendo sì che ogni compagnia – grande o piccola che sia – diventi vulnerabile ai *take-over*<sup>20</sup>. Mentre le «risorse umane», magari agendo come un'unità separata o esterna, possono firmare il contratto di lavoro, diventa sempre più difficile capire chi realmente è il datore di lavoro. E la situazione s'ingarbuglia ulteriormente se il contratto viene negoziato da un'agenzia di lavoro. La conseguenza è che «l'equilibrio di potere fra il lavoro e il capitale raggiunto nel corso del XX secolo si è ora spostato a favore del capitale»<sup>21</sup>. Se il sistema della rappresentatività dei lavoratori si è trasformato, lo stesso è accaduto nel campo dei datori di lavoro, le cui confederazioni hanno altresì perso iscritti e visto indebolito il mandato che ricevevano per trattare con i sindacati. In virtù di questi mutamenti nell'identità dei datori di lavoro e dei lavoratori, lo studio delle relazioni industriali deve essere ridefinito in base alle nuove e complesse relazioni fra le parti in gioco, fra le quali vi è anche la collettività.

Nell'analizzare lo sviluppo della legislazione sul lavoro degli ultimi 40 anni, Lord Wedderburn arriva alla conclusione che «ciò che abbiamo sot-

<sup>20</sup> Janssen J. (2007), *Employees without Employers, a New Status*, in *CLR News*, in [www.clr-news.org/CLR-News/CLR%20News%203-2007%20ISSN.pdf](http://www.clr-news.org/CLR-News/CLR%20News%203-2007%20ISSN.pdf).

<sup>21</sup> O'Higgins P. (2004), *The End of Labour Law as We Have Known It?*, in Barnard C., Deakin S., Morris G.S. (a cura di), *The Future of Labour Law: Liber Amicorum Sir Bob Hepple QC*, Oxford, Hart, p. 292.

tovalutato è stata la forza emergente del capitale globalizzato»<sup>22</sup>. Al posto della contrattazione nazionale è sorto il «dialogo sociale» a livello europeo e il riconoscimento di un corpus allargato di diritti sociali fondamentali, racchiusi nella legislazione sul lavoro di primo e secondo livello. Allo stesso momento, però, diventa sempre più improcrastinabile la necessità di fissare standard universali di lavoro a prescindere dal contratto di lavoro stesso. Questo cambiamento nella prospettiva delle relazioni industriali, ponendo l'attenzione più sui diritti del lavoro che sulla contrattazione nazionale, è stato accompagnato dalla lotta alla disuguaglianza e alla discriminazione cui sono vittime, ad esempio, le minoranze etniche e le donne. Sono questi i motivi dietro il proliferare di cause che vengono dibattute presso i tribunali del lavoro nel Regno Unito. E ancora, un'analisi della letteratura specializzata in relazioni industriali sottolinea proprio con quanta insistenza gli esperti stiano ponendo l'attenzione sui cambiamenti in atto. Potremmo affermare, infatti, che l'importanza del contributo degli studiosi di relazioni industriali stia proprio qui – nell'aver utilizzato le feconde basi interdisciplinari offerte dal nostro campo di studio per capire e interpretare i cambiamenti in atto.

#### 4. Le relazioni industriali e la cittadinanza democratica

Come abbiamo ribadito precedentemente, lo studio delle relazioni industriali insiste sul fatto che il rapporto fra management e dipendenti, così come si espleta sul posto di lavoro, non può essere pienamente compreso se lo si estrapola dal contesto economico, politico, sociale e storico più ampio. I mutamenti nella natura del lavoro sottintendono, infatti, processi sociali e politici di portata molto più ampia. Lo studio delle relazioni industriali è dunque elemento integrante del campo d'azione delle scienze sociali. Il posto di lavoro è generalmente assente dalle considerazioni che si fanno sul tema della cittadinanza, eppure esso è un elemento centrale nella vita dell'individuo.

È stato più volte affermato che la ristrutturazione economica, così come il processo di reindustrializzazione, oltre che produrre povertà, ineguaglianza ed «esclusione sociale», hanno minato l'identità sociale basata sull'occupazio-

<sup>22</sup> Lord Wedderburn, *Labour Law 2008*, p. 404.

zione. In tutta risposta, il governo britannico attua politiche miranti a ricostruire un concetto di cittadinanza e di «inclusione sociale» che si basa, sostanzialmente, proprio sul lavoro. Sono politiche che mirano a portare sempre più persone nel novero dei rapporti di lavoro, ad aumentare il tasso di occupazione e di allungare la vita lavorativa. Secondo la *Leitch Review*, «la miglior forma di welfare sarà quella di assicurare che le persone siano in grado di trovare il prossimo impiego, di restare sul mercato del lavoro [...]. Apprendere capacità professionali di alto livello sarà la chiave di volta per raggiungere il successo economico e la giustizia sociale nella nuova economia globale», e influirà su questioni «sociali di portata più ampia come la salute, la criminalità e la coesione sociale»<sup>23</sup>.

Dal punto di vista del governo, l'apprendimento viene sempre più definito come un mezzo per stimolare «la capacità di trovare impiego, la produttività e la competitività»<sup>24</sup>. Per la Leitch, la *mission* di raggiungere capacità professionali di livello internazionale necessita di «una cultura dell'apprendimento che deve essere radicato in tutta la società»<sup>25</sup>. Ma se accettassimo il significato letterale di *educazione*, cioè come un processo mirante a far affiorare il potenziale umano, allora la *culture of learning* deve vedere oltre l'orizzonte specifico delle esigenze lavorative, per quanto importanti esse siano. Un decennio fa il Rapporto Fryer identificò nell'educazione permanente un mezzo di progressione sociale e cittadinanza attiva: «Una cultura di educazione permanente può fungere da risorsa in un momento di grandi mutamenti, aiutando le persone a gestire il cambiamento e di trasformarlo secondo le proprie esigenze di cittadini partecipativi»<sup>26</sup>.

Sisson sviluppa ulteriormente questa posizione nel suo intervento a difesa delle relazioni industriali: «Il lavoro non è solo un mezzo per guadagnarsi da vivere. Il lavoro e la qualità del lavoro sono di fondamentale importanza per definire il nostro posto nella società e nel darci posizione e dignità e, forse e soprattutto, nel darci un'opportunità per perseguire la crescita personale. Il

<sup>23</sup> Lord Leitch (2006), *Leitch Review of Skills: Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills*, in HMSO, p. 9, in [www.hm-treasury.gov.uk/leitch](http://www.hm-treasury.gov.uk/leitch)

<sup>24</sup> Department for Education and Skills (2005), *Skills: Getting on in Business, Getting on at Work*, Londra, DfES.

<sup>25</sup> Lord Leitch (2006), *op.cit.*, p. 22.

<sup>26</sup> Fryer R.H. (1997), *Learning for the Twenty-First Century: First Report of the National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning*, par. 1.2., in [www.lifelonglearning.co.uk/nagcell/part1.htm](http://www.lifelonglearning.co.uk/nagcell/part1.htm)

posto di lavoro è la più importante “organizzazione di apprendimento” che ci è dato di sperimentare. Ma le capacità professionali sono di poca importanza se non ci viene concessa l’opportunità di usarle. E lo stesso vale per le nostre opinioni se non sono valorizzate». Egli continua sottolineando che «l’impegno democratico e la volontà di interagire con la realtà locale tanto auspicati dai partiti politici avrebbero forse più successo se il concetto di cittadinanza fosse portato anche sul posto di lavoro e nella preparazione a una carriera lavorativa. Inoltre, si contribuirebbe non poco a mitigare l’insoddisfazione e la demoralizzazione che negativamente impattano la vita della famiglia e della comunità. Questi temi sono elementi portanti della tradizione degli studi sulle relazioni industriali – temi che i coniugi Webb nel Regno Unito e John R. Commons negli Stati Uniti già avevano affrontato più di un secolo fa [...]. L’enfasi deve essere spostata: non più lavoratori trattati come beni da comprare o vendere in “mercati”, ma esseri umani che sono capaci di crescere, di svilupparsi e di contribuire»<sup>27</sup>.

Ciò mette in luce un aspetto democratico determinante nella pratica e nella teoria delle relazioni industriali. Alcuni analisti pensano che lo sviluppo dell’individualismo e del consumismo abbiano sminuito la centralità delle identità collettive sul lavoro, minando l’attrattiva del sindacalismo<sup>28</sup>. L’impegno nelle organizzazioni sindacali sul posto di lavoro ha rappresentato, storicamente, un mezzo importante per l’attuazione di una più ampia partecipazione democratica al di fuori del posto di lavoro. Ciò è stato riconosciuto dall’attuale governo quando creò nel 1998 lo *Union Learning Fund*. I lavoratori possono agire o non agire insieme sul lavoro attraverso il sindacato, una cosa però è certa: la produzione non è un’attività esclusivamente individuale. Agendo insieme al lavoro, i lavoratori sono partecipi dei processi di apprendimento che rappresentano un potenziale canale di impegno civile. I meccanismi di *voice* a favore dei lavoratori creati dall’Unione Europea dovrebbero rafforzare questo potenziale.

Circa un secolo e mezzo fa, il sociologo Marshall analizzò quelle istituzioni nella società britannica che creavano e rafforzavano legami di diritto, status e responsabilità. Marshall individuò nello sviluppo, a livello nazionale, della cittadinanza universale, la singola più importante conquista dei precedenti due secoli. Tale processo – disse – avvenne in tre stadi. Il primo, so-

<sup>27</sup> Sisson K. (2007), *op.cit.*, pp. 30-31.

<sup>28</sup> Beck U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londra, Sage.

stanzialmente completato fra il Settecento e l'inizio dell'Ottocento, sancì le basi civiche della cittadinanza: «I diritti necessari alla libertà individuale – la libertà della persona, la libertà di parola, pensiero e religione, il diritto alla proprietà e di concludere contratti validi, e il diritto alla giustizia». Il secondo, circa un secolo dopo, vide l'estensione del diritto al voto democratico: «Il diritto a partecipare nell'esercizio del potere politico». Il terzo, un progetto del XX secolo, fu la creazione di una «cittadinanza sociale»: il diritto «al welfare economico e alla sicurezza economica». Per quanto riguarda questo terzo sviluppo, un aspetto chiave è stato l'affiorare di un sistema di relazioni industriali basato sulla rappresentanza sindacale e sulla contrattazione collettiva, che ha creato, a propria volta, «un sistema secondario di cittadinanza industriale, parallelo e supplementare al sistema di cittadinanza politica»<sup>29</sup>. I lavoratori non erano più costretti a sospendere i loro diritti di cittadinanza nel momento in cui prendevano servizio sul posto di lavoro, e attraverso la voce collettiva erano in grado di determinare le condizioni del loro lavoro.

La copertura decrescente offerta dalle relazioni industriali a livello collettivo e istituzionalizzato implica un indebolimento della voce dei lavoratori e, di conseguenza, della cittadinanza industriale. Non dovrebbe tuttavia sorprendere che questi trend sembrano svilupparsi in parallelo a una più generalizzata erosione della cultura di cittadinanza attiva. Vi sono timori in Europa circa il declino delle culture democratiche e dell'impegno politico, e ciò viene spesso visto come la conseguenza dei cambiamenti in atto nel mondo del lavoro. Per Sennett, la crescita dell'insicurezza sul lavoro ha portato al declino della partecipazione sociale e della cittadinanza attiva<sup>30</sup>. Un'ipotesi è che la trasformazione del mercato del lavoro, nonché l'intensificazione del lavoro stesso, «toglie il tempo e l'energia che servono per sviluppare, mantenere ed esercitare una competente cittadinanza democratica», fatto, questo, che alla lunga contribuisce a minare la qualità stessa della vita democratica<sup>31</sup>. Un indice dell'indebolimento della partecipazione sociale e politica è rappresentato dalla diminuzione del numero degli iscritti non solo nei sindacati ma anche in altre organizzazioni quali i partiti politici e le associazioni femminili.

<sup>29</sup> Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 44.

<sup>30</sup> Sennett R. (1998), *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*, New York, Norton.

<sup>31</sup> White S. (2004), *Markets, Time and Citizenship*, in *Renewal: A Journal of Labour Politics*, 12, 3, pp. 50-63.



Gli obiettivi prefissi dalla ricerca nel campo delle relazioni industriali sono, quindi, di fondamentale importanza morale e pratica. Individuare nuovi mezzi di *empowerment* – un termine, peraltro, usato in modo mendace nella letteratura manageriale di oggi perché viene inteso come un processo di maggiore responsabilizzazione ma senza un parallelo aumento del controllo – rappresenta un compito di vitale importanza se si vuole salvaguardare la cittadinanza democratica. La ricerca nel campo delle relazioni industriali, con il proprio radicamento nella critica sociale, può contribuire a raggiungere questo obiettivo, stimolando un approccio più riflessivo nell'analizzare le esperienze dei lavoratori e le forze che stanno trasformando il mondo del lavoro.

## **5. Le relazioni industriali, libertà accademica e di insegnamento e la necessità di un approccio più riflessivo**

Coloro che svolgono ricerca e compiti di insegnamento nel campo delle relazioni industriali ritengono sia un fatto assiomatico che bisogna sollevare questioni prima di poter suggerire risposte in merito. Le problematiche e le soluzioni non sono preconfezionate, ma sono il risultato delle domande che ci poniamo circa la complessità della nostra realtà sociale. Considerando la molteplicità degli interessi e delle parti in gioco, vi sono legittime differenze di opinioni su quali dovrebbero essere le politiche da perseguire – se concentrarsi più a livello di impresa oppure a livello nazionale, se non addirittura internazionale – e quali risposte da dare. Piuttosto che offrire soluzioni preconfezionate, appunto, gli insegnanti di relazioni industriali incoraggiano gli studenti a riflettere autonomamente sulle questioni. È, questo nostro atteggiamento, il retaggio di una più ampia tradizione di pensiero critico nelle scienze umane e sociali.

La maggior parte dei nostri studenti ha un interesse professionale (presente o futuro) per la disciplina, ma non renderemmo loro un buon servizio se organizzassimo corsi che offrano ricette belle e pronte, con soluzioni da mettere subito in pratica. Per essere in grado di dare una risposta agli imprevedibili sviluppi del mondo del lavoro è necessario comprendere le dinamiche strutturali sottostanti. Ed è proprio questa l'essenza delle relazioni industriali come materia d'insegnamento. È un assioma pedagogico che si applica sempre, e vale per i corsi specialistici o programmi accreditati di master,

per corsi universitari per lauree attinenti al campo delle relazioni industriali, o per moduli singoli di insegnamento per qualsiasi livello o modalità di studi. Lo studio delle relazioni industriali, per usare il discorso che va tanto di moda oggi, offre una «capacità trasferibile» di riflessione critica. Gli studenti sono messi nella condizione di comprendere le complessità dei rapporti e le ripercussioni di scelte politiche e attuative, e di valutare le conseguenze delle decisioni che si prendono (o non si prendono). Agli studenti – in altre parole – si offre la possibilità di guardare e andare oltre.

Incoraggiare gli studenti a farsi domande su ciò che accade nel mondo del lavoro rafforza la loro capacità di dare significato e, quindi, di giudicare gli eventi con cognizione di causa – elementi, questi, propedeutici alla delinea-zione di politiche più ragionevoli. Essendo lo studio e l'apprendimento delle relazioni industriali radicati nella più ampia tradizione delle scienze sociali, agli studenti si suggerisce di non affrontare il mondo del lavoro dal punto di vista dell'individuo atomizzato: gli «attori» devono essere concepiti come portatori di forze sociali e identità. Un tipico corso di relazioni industriali oggi affronta, ad esempio, tutta una serie di problematiche, quali le ineguaglianze strutturali di genere ed etnicità, sviluppando concetti quali l'ideologia, il potere, la giustizia. Sono tematiche, queste, che raramente si affrontano in modo esplicito nei corsi di business e management, quali ad esempio quelli relativi alla psicologia dell'organizzazione. E sono spesso addirittura trascurate nei corsi di *human resource management*. Per fare questo bene, il nostro insegnamento deve far convogliare una pluralità di modi di pensare verso la questione dei rapporti di lavoro. Nel cercare di sviluppare «l'osservatore che si fa domande»<sup>32</sup>, l'insegnamento delle relazioni industriali contribuisce a creare proprio quel «performer pensante» tanto auspicato dal Cipd negli standard educativi che fissa. In un mondo di continui mutamenti, era legittimo aspettarsi che i datori di lavoro vedessero di buon occhio forme di istruzione che permettono alle persone di formarsi opinioni su conoscenze precise piuttosto che di fare ricorso a tecniche che durano poco. In parte questo è accaduto, e molti datori di lavoro hanno espresso apprezzamento per l'approccio verso l'educazione che la nostra disciplina propugna.

In virtù del fatto che le relazioni industriali, come disciplina di studio, sono fortemente ancorate alla tradizione delle scienze sociali critiche, coloro

<sup>32</sup> Edwards P., Wajcman J. (2005), *The Politics of Working Life*, Oxford, Oxford University Press, pp. 10-11, 42-44.

che insegnano, fanno ricerca e praticano le relazioni industriali godono di una serie di ben definiti vantaggi rispetto a coloro che invece hanno ricevuto istruzione in una disciplina meno critica e più prescrittiva. In primo luogo, come abbiamo osservato, il campo di ricerca fa riferimento a ciò che genericamente potremmo definire i rapporti di lavoro. Non è limitato allo studio dei lavoratori e dei sindacati, ma riguarda anche gli altri gruppi che hanno a che fare con quei rapporti e che da quei rapporti sono influenzati. Tali gruppi includono ogni livello e ordine del management, dai responsabili che stanno in prima linea ai quadri medi fino ai membri del consiglio d'amministrazione; i rami esecutivo, legislativo e giudiziario dello Stato; i consumatori di beni e servizi, altrimenti detti coloro che fanno parte «dell'interesse pubblico»; le tante organizzazioni della società civile, quali gruppi religiosi, associazioni ed enti di difesa. Mentre alcuni accademici sono più interessati al management e altri ai lavoratori e ai sindacati, un elemento caratterizzante dello studio delle relazioni industriali è che nessuno di questi gruppi viene aprioristicamente considerato più meritevole di attenzione rispetto all'altro. Le esperienze di emigranti in lavori umili e sottopagati sono potenzialmente interessanti e significative quanto uno studio sull'impatto di pratiche *human resource management* sulla performance aziendale.

Un secondo attributo delle relazioni industriali intese come scienze sociali critiche – come abbiamo già evidenziato – è rappresentato dal fatto che si tratta di una disciplina di studio che riconosce la compresenza nei rapporti di lavoro di svariate parti in gioco e che ognuna di esse esprime interessi simultanei e spesso contrastanti. Gli studenti sono incoraggiati a essere scettici quando si tratta di analizzare le rivendicazioni, anche quelle più semplici, delle parti in gioco, e di non considerarle, da un lato, come parte di un'azione collettiva alla ricerca del bene comune oppure, dall'altro, come esclusivamente un tentativo, da parte dei lavoratori, di opporre resistenza alle iniziative del datore di lavoro. Un approccio critico alle scienze sociali incoraggia, infatti, le persone a sollevare dubbi su tutte le proposte «di buon senso», senza tener conto da dove provengano. Si incoraggiano gli studenti, altresì, ad approfondire i significati espliciti e talvolta impliciti di termini come «flessibilità» ed «equilibrio lavoro-vita», sottolineando sempre la primaria importanza della prova empirica e della ricerca condotta con metodologie rigorose. Ad esempio, quando si afferma che le iniziative intraprese nel campo della *human resource management* sono a nome degli interessi di tutte le parti in gioco, lo scienziato sociale critico si domanderà quali siano

gli interessi reali che vengono serviti con tali misure e procederà a cercare l'evidenza appropriata.

In terzo luogo, l'approccio critico alle scienze sociali incoraggia e apprezza il dissenso e la divergenza delle opinioni nella ricerca, nell'insegnamento e nel *policy-making*. Come ribadiva Mill, le idee e le teorie solo se rimangono aperte alla critica, e sono quindi abbastanza robuste da respingere ogni contestazione, potranno essere considerate credibili; il progresso scientifico è possibile solo se la società permette, anzi incoraggia, linee di pensiero eterodosse<sup>33</sup>. Ciò è vero per le scienze sociali in genere, ma in particolare per le relazioni industriali. Fare domande critiche circa gli obiettivi delle iniziative datoriali, sindacali o governative potrebbe risultare sgradevole a coloro che detengono posizioni di potere. Se non si sollevano dubbi, potrebbero scaturire ben presto conseguenze serie e negative. La ricerca potrebbe finire in un vicolo cieco, oppure continuare a propugnare idee e miti sul lavoro e sui rapporti di lavoro che sono presi per buoni. I *policy-maker* sprecheranno tempo, denaro ed energie nel tentativo di attuare mutamenti strategici innappropriati e controproduttivi – cercheranno, per usare le parole di Sissons, di fare meglio la cosa sbagliata<sup>34</sup> – semplicemente perché nessuno ha posto loro domande critiche durante la parte iniziale del processo di *policy-making*.

Qualsiasi forma di disciplina accademica che abbracci una prospettiva critica è necessariamente pluralista, poiché i fondamenti teorici e metodologici sui cui si fonda sono anch'essi aperti al dubbio. Come abbiamo notato prima, ciò è particolarmente vero nello studio delle relazioni industriali, dove lo scontro fra interpretazioni viene visto come un salutare indice di vitalità. Tale pluralità di opinioni, inoltre, contribuisce al dinamismo analitico. Ad esempio, la nostra disciplina ha mostrato di essere estremamente ricettiva ai contributi dell'analisi femminista. Negli ultimi decenni, infatti, sia l'insegnamento sia la ricerca hanno esplicitamente affrontato i temi tipici delle questioni di genere nel lavoro e nei rapporti di lavoro, le interconnessioni fra il lavoro dipendente e quello domestico, le caratteristiche questioni legate alla rappresentazione degli interessi delle donne nell'ambito delle organizzazioni sindacali (ma anche nell'ambito del management) e la necessità di delineare metodologie di ricerca che mettano in luce le questioni

<sup>33</sup> Mill J.S. (1843), *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive*, Londra, John W. Parker.

<sup>34</sup> Sisson K. (2007), *op.cit.*, p. 24.

di genere<sup>35</sup>. Analogamente si assiste allo sviluppo della letteratura che affronta il tema delle divisioni razziali ed etniche presenti nel mercato del lavoro britannico e sull'impatto che queste hanno sulle identità sociali e sull'organizzazione collettiva sul posto di lavoro<sup>36</sup>.

La tradizione critica della scienza sociale porta beneficio non solo a svariati gruppi all'interno della società e dei rapporti di lavoro, ma anche – come abbiamo sottolineato – alla sopravvivenza di una sana vita democratica. Tale beneficio non sempre viene riconosciuto dai *policy-makers*, sia perché non riescono a intravedere un vantaggio immediato e strumentale dal pensiero critico sia perché il pensiero critico può turbare l'ordine delle cose. Il pensiero critico e i pensatori critici possono, dunque, provocare l'ostilità di coloro che sono al potere, siano essi rappresentanti di governi, università, società o sindacati. Ne consegue che quella tradizione critica di scienza sociale potrebbe essere messa a repentaglio dai capi di governo e delle istituzioni accademiche se a questi manca la convinzione circa la necessità di salvaguardare la libertà accademica, nonché il posto di lavoro a chi mette in dubbio la conoscenza accettata.

In sintesi, l'insegnamento delle relazioni industriali offre agli studenti gli strumenti per poter osservare da prospettive diverse quelle questioni che non vengono altrimenti affrontate nell'ambito delle *business school*, agendo quindi come contromisura all'approccio prescrittivo e tecnocratico predominante, appunto, in queste scuole. Ciò forse spiega almeno in parte la crescente avversione da parte di coloro che concepiscano tale insegnamento in termini di soluzioni tecniche per risolvere problematiche ben definite in ambito dell'impresa e che vogliano evitare l'affermazione di un approccio pedagogico che possa in qualche modo turbare i loro «clienti ad alto rendimento». È nostra opinione che ciò significhi sovvertire i valori che definiscono il concetto stesso di educazione universitaria. E, paradossalmente, questa è una situazione che, in fondo, nemmeno converrebbe ai datori di lavoro: i laureati che vengono assunti per gestire le risorse umane avendo una visione del tutto rosea della natura dei rapporti di lavoro difficilmente avranno successo.

<sup>35</sup> Vedi, ad esempio, Wajcman J. (2000), *Feminism Facing Industrial Relations in Britain*, in *British Journal of Industrial Relations*, 38, 2; Healy G., Hansen L.L., Ledwith S. (2006), *Editorial: Still Uncovering Gender in Industrial Relations*, in *Industrial Relations Journal*, 37, 4.

<sup>36</sup> Vedi, ad esempio, Brah A. (1996), *Cartographies of Diaspora: Contesting Identities*, Londra, Routledge; McGovern P. (2007), *Immigration, Labour Markets and Employment Relations: Problems and Prospects*, in *British Journal of Industrial Relations*, 45, 2.

La *mission* delle università una volta era quella di fungere in modo non ambiguo da bastioni del pensiero critico, e come tali venivano viste nelle società democratiche. Già di per sé preziosa, la libertà accademica veniva riconosciuta come fondamento pratico del progresso intellettuale. Nel Regno Unito, così come altrove, tale ruolo critico è minacciato – minacciato da politici che mostrano insofferenza al fatto che le politiche che attuano vengano messe in dubbio; da datori di lavoro che insistono per l'applicazione di soluzioni semplici ai problemi immediati; e, sempre di più, da una nuova specie di «manager» di università che considerano l'istruzione come un bene smerciabile da gestire in base alla domanda del «cliente», non come un'iniziativa definita da una logica intellettualistica. La scienza sociale critica viene altresì minacciata da un sistema di valutazione della ricerca e di *peer review* che privilegia l'ortodossia accettata, marginalizzando approcci eterodossi e non «alla moda».

Dove la scienza sociale critica è sotto assedio, le relazioni industriali sono generalmente in prima linea, proprio in virtù della centralità e sensitività delle questioni legate ai rapporti di lavoro nella società contemporanea. Eppure, la crescente complessità del mondo del lavoro, il serrato dibattito circa il ruolo del lavoro nella società moderna, l'affiorare di nuovi istituti e processi di regolamentazione, gli evidenti limiti delle singole discipline accademiche nello spiegare e dare significato ai rapporti di lavoro nel mondo contemporaneo, paradossalmente danno all'analisi delle relazioni industriali un vantaggio sia pratico sia teoretico. Scartare le relazioni industriali perché ormai demodé è mostrare l'ottusità e la cecità che da così tanto tempo caratterizza lo sviluppo economico britannico. Fortunatamente tale prospettiva non è condivisa da tutti. Ad esempio, gli studiosi delle relazioni industriali continuano a svolgere un ruolo di primo piano come consiglieri e consulenti per governi, datori di lavoro e sindacati a livello nazionale e in Europa. Se riuscissimo a far passare il messaggio che i nostri approfondimenti hanno valore analitico e rilevanza pratica, le relazioni industriali intese come disciplina accademica continueranno ad avere un futuro pieno di sfide ma promettente<sup>37</sup>.

[Traduzione a cura di Franco Esposito]

<sup>37</sup> Edwards P. (2005), *The Challenging but Promising Future of Industrial Relations: Developing Theory and Method in Context-Sensitive Research*, in *Industrial Relations Journal*, 36, 4.

TEMA

*Quale intervento pubblico  
per un nuovo modello di sviluppo?*

*Presentazione*

## **Dalla crisi non si esce senza innovazione**

*Giacinto Militello*

Già nel 2005, nel presentare il quarto numero dei *Quaderni di Rassegna Sindacale* dedicato a «ripensare lo Stato in economia», affermavamo che per uscire dalla crisi economica e riprendere il cammino dello sviluppo era necessario, da una parte, «impostare un rilancio qualificato ed efficace di politiche pubbliche da troppo tempo demonizzate dall'arroganza neoliberista», dall'altra sottolineavamo il pericolo che la sinistra sindacale e politica, di fronte alla contrazione dell'occupazione nell'industria manifatturiera, «fosse spinta su posizioni difensiviste e conservatrici abbandonando la sua missione storica di modernizzazione del paese».

Sul primo punto, per contrastare «l'ideologia della deregolamentazione, della detassazione e della privatizzazione», notavamo che il messaggio principale – ritrovabile nelle risposte di stimati economisti che avevamo intervistato – era che «il processo di innovazione è un processo complesso con forte contenuto sistemico e non può quindi essere lasciato ai soli meccanismi di mercato». La politica della concorrenza, certo assai importante, non può sostituire la politica economica. Anche negli Stati Uniti essa ha sempre interagito con altre forme di intervento pubblico. Era assurdo che si teorizzasse e praticasse il contrario per l'Europa.

Sul secondo punto accennavamo alle difficoltà che sempre più avrebbe incontrato la sinistra, nelle sue espressioni politiche e sindacali, «a tenere una salda e unificante relazione con la propria base sociale investita dalle trasformazioni e già segnata da una divaricazione crescente tra lavoratori occupati e quelli disoccupati o precari, tra lavoratori poco qualificati e quelli ad alta qualificazione». Alle istituzioni sindacali e politiche della sinistra, dicevamo inoltre, sempre più si sarebbe imposto il dovere di una nuova attenzione ai problemi del lavoro autonomo e del ceto medio, anch'esso attraversato da divisioni crescenti, e portavamo ad esempio il grande caso dei professionisti.

\* Giacinto Militello, già segretario confederale della Cgil.



Possiamo ora, a distanza di quattro anni, riprendere quella riflessione e portarla avanti alla luce di quanto nel frattempo è avvenuto: l'esplosione della crisi economica mondiale che ha costretto tutti i governi, in prima fila quelli di centro destra, a rivalutare il ruolo dello Stato, e la contemporanea sconfitta della politica socialdemocratica in Europa; mentre negli Stati Uniti e in Giappone ha fortunatamente trionfato la risposta popolare e democratica all'ideologia e alla politica della destra.

Dobbiamo interrogarci sulla natura della crisi capitalistica e sulle cause della sconfitta della sinistra in Italia e nella maggioranza dei paesi europei. Come ha detto Giorgio Ruffolo all'indomani delle elezioni europee, «sembra paradossale che esse non abbiano penalizzato la destra che per venti anni si è identificata con la sregolatezza responsabile dell'attuale marasma economico e che oggi sembra diventata keynesiana e statalista; e abbiano invece devastata la sua antagonista storica». Non è tuttavia paradossale – aggiungeva – per due ragioni: «La destra non è affatto diventata statalista; pretende solo che sia lo Stato a pagare i conti della crisi per poi ritirarsi rapidamente dalla scena. E la socialdemocrazia, in tutti questi anni, non è stata affatto antagonista del liberismo; ne ha solo praticato una versione debole, propriamente postsocialista: il blairismo».

Su questi due assi vogliamo, anche in questo numero della nostra rivista, concentrare la nuova riflessione. Lo faremo ospitando saggi e commenti soprattutto sulla crisi economica e sociale, mentre dedicheremo meno spazio (non meno peso) alla crisi culturale e politica della sinistra. Il materiale che abbiamo raccolto è assai ricco. I contributi ricercati e ricevuti sono di grande spessore culturale e strategico. Ci offrono un quadro analitico che, lo auguriamo, potrà contribuire a rianimare e cambiare l'elaborazione culturale e l'azione politica delle forze democratiche sindacali e politiche del nostro paese.

Sono molti i problemi che attendono una risposta. L'economia italiana, anche se con ritardo rispetto ad altri paesi europei e anche se non dovunque (basti pensare al Mezzogiorno), ha conosciuto, in questi anni segnati dalla nuova rivoluzione tecnologica, significative e positive trasformazioni. Ora con la crisi, e senza risposte adeguate, siamo pericolosamente esposti ad anni di restringimento della base produttiva e d'elevata disoccupazione.

Queste risposte purtroppo non le troviamo né nelle posizioni del governo né in quelle dell'opposizione, tra di loro in conflitto violento, che però si svi-

luppa e si avvita su altri terreni lontani e distanti dalla ricerca di una forte risposta alla crisi economica.

Non convince il governo quando, senza risorse e senza idee, si limita ad affermare che dalla crisi economica noi usciremo prima e meglio degli altri paesi perché siamo la seconda potenza manifatturiera europea. Tace sul fatto che la nostra industria manifatturiera, composta in gran parte da piccole e medie aziende, è oggi – malgrado punte e aree di eccellenza di cui dobbiamo essere orgogliosi e che dobbiamo consolidare ed estendere – dentro una grande bufera, così come lo è (seppure in termini diversi) la Germania. Entrambe, infatti, sono strette in una brutta tenaglia: da una parte il deficit commerciale americano e l'euro forte, dall'altra il surplus cinese. Se non interverranno accordi mondiali sulle politiche valutarie e decisioni su politiche economiche comuni a livello europeo, di cui a oggi purtroppo non c'è alcuna certezza, è facile prevedere che ci saranno pericoli e pesanti conseguenze sul piano sociale e anche sulla stessa tenuta della democrazia. In altre parole, senza innovazione la restrizione in corso della domanda mondiale premia l'industria manifatturiera asiatica, non quella europea.

Non convince d'altra parte la sinistra perché, reiterando in un contesto assai diverso sue antiche tradizioni, si impegna – come è naturale e necessario – nella denuncia e nella lotta contro la disoccupazione e i bassi salari, traendone però conseguenze sbagliate sul piano dell'analisi e della proposta. Ieri, con il Governo Prodi, si è data priorità alla riduzione del cuneo fiscale e non agli investimenti per la ricerca, l'istruzione e l'ambiente; oggi la difficoltà di correlare emergenza e prospettiva la ritroviamo in un manifesto sindacale che dice: «Per guardare al futuro bisogna uscire dalla crisi». Naturalmente, nell'affrontare una crisi, sono diversi le responsabilità e i ruoli del sindacato rispetto a quelli del partito. Il primo non può prescindere dalla ricerca di soluzioni immediate a favore dei lavoratori colpiti; il secondo, invece, ha anche e soprattutto il dovere di visioni e politiche a più lungo termine. Questo finora è mancato.

La sinistra, presa dal dramma acuto dei licenziamenti, ha insistito più sul pericolo del declino che non sul bisogno di innovazione; è stata presente più nelle situazioni di crisi che in quelle dove è avvenuto o è possibile il cambiamento; ha rivendicato necessarie misure assistenziali mentre ha dato la sensazione di ritenere meno urgenti quelle per una nuova formazione dei lavoratori e una nuova politica economica; ha denunciato la tragedia dei bassi salari e meno l'assenza dei diritti per i giovani precari. Se continuiamo in que-

sto modo concorreremo, nel migliore dei casi, alla nascita di un nuovo esercito di cassaintegrati senza riuscire a combattere le disuguaglianze o a sollecitare un nuovo sviluppo.

Stare al fianco dei lavoratori e delle aziende più colpiti dalla crisi è un dovere e un sentimento fondamentale per tutti i democratici, ma non bisogna mai dimenticare la complessità della società capitalistica e la particolare natura della crisi economica che stiamo vivendo, dove anche le aziende che sono state capaci di trasformarsi e competere hanno oggi tante nubi sul loro futuro, dove anche i lavoratori qualificati e molti tra i professionisti, e in genere il ceto medio che si era formato durante gli anni del boom, subiscono oggi le morse dell'incertezza sul proprio futuro.

In questa situazione dove le disuguaglianze nella distribuzione del reddito e la diffusione della precarietà hanno colpito più ceti sociali, è necessario avere progetti capaci di dare una risposta a tutto il paese. Il conflitto tra destra e sinistra sulla distribuzione della ricchezza prodotta certamente s'intensificherà (basta guardare alle manovre sull'Irap), ma per le mutate condizioni del contesto economico e sociale è facile prevedere che vincerà chi saprà proporre e costruire coalizioni – sociali prima ancora che partitiche – capaci di indicare e perseguire un cammino per la ripresa dello sviluppo.

La sinistra, invece, da una parte non riesce a collegarsi con la parte più dinamica della società italiana, dall'altra rischia, nella sacrosanta difesa dei più deboli, di farsi rinchiodare nella conservazione dell'esistente, mentre è in corso una trasformazione strutturale dell'economia italiana che non può essere ignorata ma, al contrario, va conosciuta e guidata.

Spesso diamo l'impressione di pensare che l'Italia è un paese prevalentemente povero; invece il nostro – come testimoniano vari studi sulla ricchezza netta delle famiglie italiane e come appare dall'enorme cifra dell'evasione fiscale, stimata da Padoa Schioppa in 100 miliardi l'anno – è un paese ricco, molto ricco, ma con profonde e crescenti disuguaglianze sociali e territoriali. La denuncia che continuamente ripetiamo sui molti italiani «che non arrivano con i loro salari alla quarta settimana» è certamente fondata. Ma questo modo di porre le cose impoverisce la nostra capacità di leggere la società italiana e induce poi a rimandare a un altro momento la lotta per una diversa politica economica capace di riattivare una crescita oggi bloccata; ancora, ci spinge a rendere sfumata la richiesta per l'introduzione della patrimoniale, su cui invece insiste molto la Cgil; o a protestare poco per la cancellazione operata dalla nuova maggioranza delle misure contro l'evasione varate da

Prodi e Visco; ancora, ci porta – nel difendere i diritti e il lavoro degli immigrati – a trascurare il fatto che il governo da una parte introduce la norma sul reato di clandestinità, dall'altra usa gli immigrati per ritardare le trasformazioni e tenere in vita settori e aziende arretrati.

L'esigenza generale che vogliamo porre è quella di aprirci a una visione diversa, più realistica, dell'economia e della società italiana, per riprendere con decisione il nostro posto nella lotta per la modernizzazione del paese. Insieme alle disuguaglianze crescenti che riguardano in modi specifici sia il lavoro dipendente sia quello autonomo, dobbiamo ragionare sul fatto – noto, ma curiosamente finora sempre sottovalutato – che da tempo, in Italia come negli altri paesi sviluppati, è avvenuto un profondo cambiamento nel funzionamento del capitalismo, una vera e propria rivoluzione che fa tornare in primo piano il bisogno di politiche pubbliche, in quanto ha modificato il modo di lavorare, produrre, consumare, vendere, cambiando la composizione delle classi e il rapporto tra di esse, oltre che quello tra le grandi aree geografiche del mondo.

Questo cambiamento è stato già descritto e commentato dagli economisti che hanno partecipato nel 2005 al numero speciale dei *Quaderni di Rassegna Sindacale*. Viene ora qui ulteriormente illustrato e aggiornato. In particolare, allora, Giorgio Ruffolo proponeva il rilancio del piano Delors; Marcello Messori indicava sette grandi aree di intervento dello Stato; Giorgio Lunghini sottolineava il ruolo dell'impresa pubblica; Cristiano Antonelli proponeva piattaforme tecnologiche ben selezionate, precisando che la rivoluzione digitale non è solo un salto tecnologico (produzione e uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione), ma si accompagna e si sviluppa insieme a radicali trasformazioni organizzative, strutturali, sociali ed economiche.

Il cuore del cambiamento, per Antonelli, sta nel fatto che la conoscenza, il sapere, non sono più solo costi di produzione o solo beni di investimento incorporati nei beni di consumo, ma sono diventati un bene in sé, che si può vendere come tale. Oggi è così possibile vendere conoscenza, non solo macchine o beni materiali. Questo è ciò che permette e motiva il passaggio dall'industria manifatturiera all'economia della conoscenza, all'industria dei servizi, già avvenuto in varie forme in gran parte dell'Europa settentrionale e prima nei paesi anglosassoni, poi anche in Italia anche se con ritardo e solo a chiazze. Questo ha già avuto effetti nelle modifiche intervenute nella composizione dei consumi delle stesse famiglie italiane: si spende di più in co-

municazione e salute e meno nel cibo o nelle automobili; sempre di più, quindi, nei beni immateriali. Questo fa diventare rapidamente popolari e vincenti i nuovi criteri di calcolo del benessere delle nazioni elaborati da Stiglitz, Sen e Fitoussi. Tutto ciò ovviamente non significa che in Italia, come negli altri paesi sviluppati, non ci sarà più un'industria manifatturiera perché dislocata ormai in Cina, India o in Polonia e Romania. Senza ritorni protezionistici, che certo non ci auguriamo, resisterà e si svilupperà solo la manifattura che saprà essere innovativa e concorrenziale rispetto alla produzione asiatica.

Ebbene, se si tiene conto di questi cambiamenti radicali purtroppo assenti dal dibattito politico, ne discende per l'Italia una prospettiva assai ardua: dopo tanta cecità dobbiamo oggi rispondere alla grande tragedia della disoccupazione che si profila nell'industria manifatturiera, soprattutto nelle piccole e medie industrie (una disoccupazione che si annuncia come strutturale, tale cioè da durare anni non pochi mesi), nello stesso tempo dobbiamo programmare la modifica del nostro modello di sviluppo per spingerlo verso l'economia e la società della conoscenza.

È certamente un compito difficilissimo; è importante, anche se con colpevole ritardo, averne consapevolezza, che ancora oggi ci sembra manchi, seppur in forme diverse, sia tra le fila del governo sia tra quelle dell'opposizione. Non occorre soltanto associare alla gestione dell'emergenza una nuova politica economica tesa all'innovazione; occorre anche, sul terreno degli ammortizzatori sociali, tutelare i licenziati del manifatturiero e, insieme, i protagonisti del futuro dell'economia della conoscenza, tra essi soprattutto i giovani precari. C'è così da riqualificare ed estendere, non impoverire e restringere, il campo del welfare.

Un progetto simile può riuscire solo se si riesce a costruire una «coalizione per lo sviluppo» tra diverse forze sociali interessate alla modernizzazione e alla democratizzazione del paese. Invece la sinistra, finora, pur avendo nel suo dna le forti esperienze delle regioni «rosse», si è perduta nel tatticismo politico in quanto priva di una corretta analisi della crisi e di una valida proposta per il paese.

Con quali idee e strumenti di intervento può avvenire questa svolta? Con quale rapporto tra Stato e mercato e tra Italia ed Europa? Con quale welfare? Dovremmo anche aggiungere con quali risorse, nodo fondamentale in un paese come il nostro che ha uno dei più elevati debiti pubblici, aggravato in vario modo dal governo in carica, ma non sufficientemente contrastato dal-

la sinistra che ha fatto tanto con Prodi per il risanamento ma oggi trova difficoltà ad avanzare una proposta sull'aumento dell'età pensionabile e, più in generale, sulla necessità di riqualificare e indirizzare la spesa pubblica verso l'innovazione.

A questi problemi e a questi interrogativi vuole dare una risposta l'insieme dei contributi ospitati in questo numero della rivista.

Nell'articolo di Silvano Andriani, i problemi di questa fase dell'economia italiana sono inquadrati nel più ampio contesto internazionale. Partendo dall'esame della riunione del G20 a Pittsburgh, con una lucida analisi ne ricava per l'Europa una preoccupata attenzione sul risorgere di tendenze nazionalistiche che impediscono l'adozione di un piano di rilancio europeo per il potenziamento e l'arricchimento dell'offerta di beni pubblici; sul piano mondiale, invece, evidenzia come il rapporto tra debito pubblico e prodotto lordo abbia subito con la crisi un grave peggioramento, portando il debito pubblico dei paesi avanzati a livelli mostruosi. In queste condizioni è prevedibile che si aprirà tra destra e sinistra un aspro conflitto su chi pagherà i costi della crisi.

In quello di Laura Pennacchi, di cui pubblichiamo la relazione fatta in Cgil nella giornata di studio del luglio scorso, è possibile ritrovare una documentata denuncia dei dogmatismi ideologici che in questi ultimi decenni hanno ossessivamente cercato di limitare e depotenziare il perimetro dello Stato; denuncia da cui ricava la rivalutazione di una «parola troppo a lungo negletta»: la «pianificazione», insieme all'indicazione di nuove finalità dell'intervento pubblico per rispondere ai tanti gravi problemi posti dalla crisi.

Con il suo saggio, Cristiano Antonelli descrive «l'inesorabile carattere ciclico dello sviluppo capitalistico»: illustrando la significativa e profonda differenza tra la visione neoclassica e quella schumpeteriana del funzionamento del sistema, ne trae una suggestiva lettura della crisi del 2008 e un'ipotesi di rapporto tra mercato e Stato che esplicitamente configura una proposta per la sinistra democratica italiana ed europea dal chiaro carattere liberalsocialista. Senza il mercato non è possibile ottenere l'indispensabile partecipazione diffusa di una pluralità di innovatori; senza politica economica non ci sarà mai un'architettura di interazioni e interdipendenze necessaria per accelerare la generazione di nuova conoscenza tecnologica e per produrre tassi elevati di innovazione.

Elena Granaglia, già nel suo contributo al numero della rivista pubblicato nel 2005, aveva motivato ampiamente, in nome dei valori della giustizia distributiva e dell'efficienza, la potenziale superiorità dell'offerta pubblica dei

servizi sociali. Ora, anche alla luce di una vasta letteratura, riprende e approfondisce la sua riflessione, quanto mai preziosa, per valutare e rispondere alle idee di restringimento del servizio pubblico contenute nel Libro bianco di Sacconi. Pur essendo consapevole che esistono molte carenze nel servizio pubblico, Granaglia conferma la sua opinione che è assai discutibile pensare che le organizzazioni private possono essere in grado di realizzare perfettamente le diverse finalità pubbliche. E ciò per «tre famiglie di ragioni»: la promozione dell'efficienza allocativa, dell'*ethos* pubblico e delle opportunità. Il sistema pubblico, afferma Granaglia, «continua a caratterizzarsi per avere come utenti il complesso d'individui appartenenti alla comunità pubblica, non a sotto-insiemi di essa come le organizzazioni private». Va quindi migliorato, non sostituito.

Giuseppe Croce e Michele Raitano presentano un prezioso tracciato di analisi sul secondo pilastro del mercato del lavoro italiano rappresentato dai lavoratori temporanei, dipendenti a termine e parasubordinati. Ne descrivono le caratteristiche per età, sesso, titolo di studio, collocazione territoriale e opportunità di formazione, sottolineando come le loro prospettive in termini di stabilità lavorativa e tutele del welfare (in primis, ammortizzatori sociali e pensioni attese) siano fortemente critiche. Ancora: la reiterazione dei contratti a termine slegata dalla formazione produce impoverimento e non arricchimento dell'abilità professionale. Su questo grande nodo della precarietà del lavoro dei giovani, che ammorba la vitalità dell'economia e della democrazia italiana, i due autori avanzano alcune considerazioni e proposte che è augurabile accrescano l'attenzione e l'impegno del sindacato e delle istituzioni, chiamati ormai dalla crisi a rilanciare con caratteri universalistici la riforma organica degli ammortizzatori sociali proposta già dieci anni fa dalla Commissione Onofri e ancora oggi disattesa.

Maurizio Franzini, infine, ci invita a riflettere sulle conseguenze del cambiamento climatico, considerato «uno dei quattro grandi rischi che minacciano l'umanità». Non basta per farvi fronte invocare lo sviluppo sostenibile o, come oggi si ama dire, il *Green New Deal*; se si vuole essere coerenti con la strategia verde bisogna anche affrontare i delicati problemi dell'equità intergenerazionale contro l'egoismo acquisitivo che sembra caratterizzare la nostra epoca e, insieme, i problemi connessi all'aggravarsi delle disuguaglianze tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. Da ciò Franzini trae la conclusione che la risposta a questi grandi problemi non può venire solo dal mercato ma da un «appropriato sistema istituzionale» fatto di politiche pubbliche e decisioni democratiche.

## Dopo Pittsburgh

*Silvano Andriani*

La fase preparatoria del recente incontro a Pittsburgh dei G20, che ha segnato la sostituzione del modulo G8 con quello G20, è stata contrassegnata dal confronto tra due visioni che comportavano una diversa analisi della crisi e proponevano diverse soluzioni.

La prima visione considera gli enormi squilibri accumulatisi nel corso degli anni nell'economia mondiale la causa prima della crisi e, senza negare le responsabilità della finanza, ritiene che i suoi eccessi siano stati alimentati dall'enorme livello di indebitamento derivante dai suddetti squilibri. La conseguenza di un tale approccio è che obiettivo principale della comunità internazionale dovrebbe essere la riduzione e l'eliminazione degli squilibri.

Molto importante è che siano soprattutto gli Stati Uniti i sostenitori di questa visione, in quanto proprio essi sono stati negli ultimi decenni al centro della formazione degli squilibri dell'economia mondiale. Da anni le principali istituzioni economiche internazionali, compreso il Fondo monetario internazionale, sostenevano che il crescente deficit commerciale degli Stati Uniti fosse una pericolosa mina vagante. Il problema non riguardava solo loro, ma il complesso dei paesi a modello anglosassone: Stati Uniti, Inghilterra, Australia, Nuova Zelanda, Irlanda e Islanda, dove tutti vivevano al di sopra dei propri mezzi indebitandosi sempre più pesantemente con l'estero. Questi paesi fungevano da consumatore di ultima istanza, alimentando potentemente la domanda mondiale, ma finanziavano parte dei propri consumi attraverso indebitamento verso l'estero: negli anni precedenti la crisi essi assorbivano la quasi totalità dei movimenti netti di capitale mondiali.

Fino all'avvento di Obama le autorità statunitensi avevano replicato alle denunce del Fondo che era naturale che i capitali fossero attratti dall'economia americana, essendo questa la migliore del mondo, incuranti del fatto che

\* Silvano Andriani è presidente di Axa Mps Vita e Axa Mps Danni ed è presidente del Cespi (International Policy Study Centre).



sempre più i capitali esteri andavano a finanziare i consumi della famiglie e il loro crescente indebitamento, piuttosto che gli investimenti. Da ultimo Bernanke, presidente della Federal Reserve, aveva inventato la teoria *saving gut*, secondo la quale il problema era l'eccesso di risparmio dei paesi asiatici e che, indebitandosi con loro, gli Stati Uniti facevano un favore all'umanità poiché assorbivano tale eccesso; solo che la tendenza alla crescita del livello di indebitamento negli Stati Uniti è iniziata trenta anni fa quando il fenomeno cinese non esisteva ancora. Il fatto che l'amministrazione statunitense abbia cambiato radicalmente la propria posizione al punto da diventare la principale sostenitrice della necessità di superare gli squilibri è da ritenersi decisamente positivo.

Sull'altro versante vi è la tesi secondo la quale la crisi ha avuto origine sostanzialmente dalla finanza e dai suoi eccessi, perciò si tratterebbe semplicemente di regolare diversamente la finanza allo scopo di evitare gli eccessi verificatisi. Tale posizione è stata sostenuta soprattutto dalla Germania, che è però l'altra faccia del problema degli squilibri: un gruppo di paesi, quelli a modello anglosassone, può mantenere da molti anni la propria bilancia dei pagamenti in passivo strutturale in quanto altri paesi mantengono una posizione di attivo strutturale. Germania e Giappone sono paesi in attivo strutturale storicamente, cioè da circa quaranta anni. Di recente a essi si sono aggiunti prepotentemente la Cina, divenuta rapidamente la maggiore detentrici mondiale di riserve valutarie in dollari, e i paesi petroliferi, in seguito al rialzo del prezzo del petrolio.

Il superamento degli squilibri implica la necessità per molti paesi di cambiare il tipo di sviluppo. Il governo tedesco, tuttavia, fino al giorno prima dell'incontro di Pittsburgh ha sostenuto di non voler cambiare il proprio modello trainato dalle esportazioni. A dire il vero, in Europa non è solo la Germania a non voler cambiare. Settimane fa Lord Turner, presidente dell'Authority che controlla la finanza, ha sostenuto la necessità di ridurre il peso della finanza nell'economia inglese, ma gli ha risposto una generale levata di scudi.

Come ha risolto quella divergenza la risoluzione adottata a Pittsburgh? Lo ha fatto riconoscendo insieme la necessità di superare gli squilibri e di ri-regolare la finanza.

Per quanto riguarda gli squilibri, la risoluzione afferma che «noi avremo bisogno di lavorare insieme per gestire la transizione verso un più equilibrato modello di sviluppo [...]. Oggi noi stiamo lanciando una base per uno

sviluppo forte, sostenibile ed equilibrato [...]. Noi chiederemo al Fondo monetario internazionale di aiutarci con le sue analisi riguardo a come le nostre politiche nazionali o regionali si combinano insieme. Noi chiederemo alla Banca mondiale di consigliarci in corso d'opera nella promozione dello sviluppo e della riduzione della povertà come parte del riequilibrio dello sviluppo globale». In questo passo il punto più interessante sembra essere il riconoscimento al Fondo di essere strumento e sede per la verifica della coerenza delle politiche dei vari paesi fra di loro e rispetto all'obiettivo dell'equilibrio.

Per quanto riguarda il «rafforzamento della regolazione internazionale della finanza», il documento afferma che «noi siamo decisi ad agire a livello nazionale e internazionale per elevare insieme gli standard, sì che le nostre autorità nazionali implementino consistentemente gli standard globali in modo da assicurare un campo di gioco livellato ed evitare la frammentazione dei mercati, protezionismo e arbitraggi regolatori. Noi decidiamo di condurre robusti e trasparenti stress-test come è necessario. Noi ci rivolgiamo alle banche perché trattengano una maggiore quota dei profitti correnti per aumentare il capitale, dove necessario, per poter sostenere l'attività creditizia. Gli sponsor delle operazioni di *securitization* e gli emittenti dei prodotti finanziari potrebbero trattenere una parte dei rischi degli asset, il che li incoraggierebbe ad agire prudentemente. È importante assicurare un adeguato equilibrio tra regolazione macroprudenziale e quella microprudenziale per controllare i rischi». La precisazione ulteriore di tali impegni è demandata alla riunione prevista per novembre, ma sin d'ora si possono individuare alcuni nodi politici.

La Germania può avere condiviso quel testo nella convinzione più volte affermata che il suo attivo strutturale, che nel 2007 era secondo solo a quello della Cina, non costituisca un problema, anzi in un certo senso non esista. Essa sostiene infatti che essendo incastonata nell'Unione Europea, ed essendo l'Unione, prima della crisi, in una situazione di sostanziale pareggio rispetto al mercato mondiale (il che è vero), l'attivo strutturale tedesco deve intendersi assorbito all'interno dell'Europa. Peccato che la bilancia dei pagamenti europea sia solo un escamotage contabile e che ciascun paese europeo continui a rispondere della propria bilancia dei pagamenti e della propria posizione sull'estero. Questo vale anche per i paesi dell'area dell'euro, e i mercati se ne stanno accorgendo, come dimostra il crescente divario tra i tassi di interesse e tra i costi della copertura dei rischi di *default* dei vari paesi.

Gli squilibri denunciati a livello mondiale esistono anche in Europa e nell'area dell'euro: a un paese in fortissimo attivo strutturale della bilancia dei pagamenti, come la Germania, corrispondono una serie di paesi in passivo strutturale, Inghilterra e Spagna in testa. Questo squilibrio è aggravato dalla rivalutazione dell'euro e potrebbe diventare drammatico se il dollaro dovesse svalutare ancora. In tale situazione la risposta più logica sarebbe di rilanciare l'idea di una strategia di sviluppo comune dell'Europa che contempli anche la riduzione degli squilibri.

Il *Financial Times* del 20 novembre 2009 ci informa che il nuovo governo di sinistra giapponese sta discutendo la possibilità di utilizzare la grande liquidità delle poste giapponesi, «la più larga banca al mondo per depositi, per stimolare lo sviluppo regionale in Giappone ed espandere il finanziamento ai paesi vicini». Ancora più interessante è la notizia che quel giornale ci dà lo stesso giorno: «Secondo documenti rilasciati il mese scorso, Hu Xiaolian, vice governatore della Banca centrale, ha proposto alla riunione del gruppo dei 20 la creazione di un fondo di investimento sopranazionale che dovrebbe investire riserve estere nei paesi in via di sviluppo». I cinesi sarebbero disposti a mettere una parte sostanziosa delle proprie riserve sì da parlare addirittura di un «Piano Marshall cinese». Due dei principali paesi in attivo strutturale della bilancia dei pagamenti stanno dunque ponendosi il problema di utilizzare parte della enormi riserve da essi accumulate per riequilibrare lo sviluppo mondiale.

La Germania, che evoca l'Unione Europea per giustificare la persistenza del suo attivo commerciale, invece si è finora rifiutata di discutere le proposte francesi per un piano di rilancio europeo e per un piano comune di consolidamento dei sistemi bancari, rifiutando anche l'idea di uno stress-test per le banche. Ha adottato misure nazionali di rilancio orientate soprattutto a sostenere la ristrutturazione delle imprese, il che rafforzerà il vantaggio commerciale tedesco. Ha stabilito nella Costituzione una nuova regola che impedirà al bilancio pubblico di essere in deficit a partire dal 2016 e lo ha fatto senza sentire i partner europei, nonostante tale regola configga con quelle del patto di stabilità dell'Unione e nonostante che la politica macroeconomica tedesca sia tale da influenzare l'andamento dell'intera economia europea. Nell'Unione Europea, insomma, si delinea un problema Germania.

Se si considera la parte della risoluzione di Pittsburgh dedicata alla regolazione della finanza, colpisce la sua genericità. Soprattutto resta sostanzialmente eluso il problema principale posto dalla crisi: a quale livello dovrà e-

sercitarci il controllo. La crisi ha dimostrato la straordinaria potenza di contagio della finanza, specie se la malattia parte da paesi leader in quella attività. Se questi paesi sono mal regolati, essi mettono a rischio tutti gli altri, dunque sarebbe decisivo creare forme di controllo a livello mondiale. A prescindere dalla possibilità, da qualcuno già richiamata, di costituire un Autorità di controllo mondiale, che sarebbe certamente respinta da Stati Uniti e Inghilterra, la proposta più interessante finora fatta è quella di costituire accanto al Wto, l'organizzazione per la regolazione del commercio estero, il Wfo, facente anch'esso capo all'Onu, per definire regole e modalità di controllo della finanza. I paesi che vi aderissero dovrebbero rispettare le regole previste dal suo statuto. Di tutto questo non vi è traccia nel documento.

Quale che saranno le strade intraprese per uscire dalla crisi, una cosa è certa: l'enorme aumento dell'indebitamento pubblico. Il Fondo monetario internazionale, nel suo *outlook* di ottobre, prevede che il rapporto fra debito pubblico e prodotto lordo nei paesi avanzati, che rappresentano buona parte dell'economia mondiale, passerà dal 79 per cento del 2008 al 120 del 2014. Questo balzo in alto dell'indebitamento pubblico non è certo frutto di un fallimento degli Stati, semmai lo è del fallimento dei mercati, che si sta scaricando nei bilanci pubblici. Il 79 per cento è già un record storico: singoli paesi lo avevano in passato superato, ma come media di tutti i paesi avanzati è un record. Il 120 per cento è un livello mostruoso, e pone due grandi questioni.

Anzitutto vi è un problema di distribuzione dei costi della crisi. Sostenendo giustamente che essa dipenderà dalle politiche adottate, il *Financial Times* del 6 ottobre 2009 sostiene che se la scelta «sarà l'austerità, pagheranno i contribuenti e coloro che confidano nella spesa pubblica (ma anche i lavoratori e i giovani, *ndr*); se sarà l'inflazione, pagheranno i risparmiatori; se sarà il *default*, pagheranno i creditori».

Secondo problema. Ancora a Pittsburgh si è insistito perché l'Europa cresca di più rilanciando la domanda interna: ci si può chiedere se dobbiamo pensare a un nuovo ciclo, trainato ancora principalmente dall'aumento di consumi privati in paesi caratterizzati già da un alto livello di consumi, anche se la capacità di consumo andrebbe in parte ridistribuita tenuto conto dell'elevato livello delle disuguaglianze. Più logico sarebbe puntare su una nuova fase di sviluppo trainata soprattutto dal potenziamento e dall'arricchimento dell'offerta di beni pubblici: sistemazione e sviluppo del territorio, riclassificazione di tutte le reti di comunicazione e della logistica, scuola e for-

mazione, sanità, giustizia. Tale prospettiva dovrebbe comunque fare i conti con la situazione deficitaria dei bilanci pubblici.

Non è il caso qui di tentare le difficili risposte che un tale dilemma impone, ci si può limitare a una sola considerazione. Sia che si valuti il problema di chi dovrebbe sopportare il costo della crisi sia che si valuti quello del nuovo ciclo di sviluppo, il tema della distribuzione del reddito appare centrale e, probabilmente, sarà quello sul quale più chiara apparirà la differenza fra destra e sinistra. Dal modo come il reddito e la ricchezza sarà distribuita tra capitale e lavoro, tra ceti sociali, tra pubblico e privato, tra generazioni, dipenderà non solo il livello di giustizia e di integrazione sociale, ma anche l'allocazione complessiva delle risorse, quindi la funzionalità del modello distributivo con il modello di sviluppo prescelto.

In tale quadro anche l'inflazione va considerata nell'armamentario delle politiche distributive, tenendo presente che l'attuale crisi è del tutto diversa da quella degli anni settanta, quando le politiche antinflazioniste si imposero giustamente come la risposta inevitabile. Allora la crisi si manifestava attraverso l'inflazione, poiché originava da conflitti distributivi che opponevano i paesi produttori di materie prime ai paesi consumatori, e i lavoratori al capitale. Nulla di tutto questo si è verificato in questa crisi, che si è invece manifestata con un rischio di deflazione, giacché ha avuto origine da un eccesso di indebitamento privato e pubblico. Il peso di questo eccessivo indebitamento getta un'ombra lunga sulle possibilità di sviluppo e di occupazione, che oscurerà soprattutto le possibilità di vita delle giovani generazioni se non sarà ridimensionato con politiche appropriate.

Il riconoscimento della necessità di rendere coerenti fra loro le politiche economiche dei diversi paesi emerso dall'incontro di Pittsburgh, e l'identificazione del Fondo monetario internazionale come sede e strumento per realizzare tale obiettivo, porta inevitabilmente il focus sul problema della riforma del Fondo. Qui non è il caso di esaminare le proposte che nel corso degli anni sono state fatte; ci si può limitare a ricordare che ora, a parole, tutti riconoscono la necessità di far sì che il Fondo sia governato in modo da rappresentare le nuove potenze economiche che emergono nell'economia mondiale.

Il problema politico è quello con cui si deve fare sempre i conti quando si punta a rafforzare le istituzioni del multilateralismo: l'esistenza di un'effettiva volontà dei singoli paesi di cedere parte della propria sovranità nazionale. Gli aspetti più salienti di tale problema riguardano l'Europa e gli Stati Uni-

ti, che sono ancora *magna pars* delle istituzioni nate con gli accordi di Bretton Woods dopo la seconda guerra mondiale.

Per l'Europa il problema è la storica sovrarappresentanza negli organismi internazionali derivante dalla sua insufficiente integrazione politica e, soprattutto, della sua politica estera. Basti pensare che l'Europa a 15 aveva nel G7 ben quattro posti, mentre gli Stati Uniti ne avevano uno. Situazione analoga si ha per i membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu e per altri organismi. Ogni proposta di riforma si è scontrata finora con la resistenza dei paesi europei a rinunciare alle proprie posizioni; anzi, la Germania chiede ora insistentemente di avere anch'essa un posto permanente nel Consiglio di sicurezza dove sono già rappresentate Inghilterra e Francia. Così l'Europa ha finito per svolgere un ruolo di conservazione e probabilmente lo svolgerà ancora se i paesi dell'Unione non accetteranno l'idea di parlare con un'unica voce negli organismi multilaterali.

Il problema degli Stati Uniti è l'eccezionalismo che essi ritengono debba caratterizzare lo status internazionale del paese e che lo pone, in alcuni casi, al di sopra delle regole valide per tutti gli altri. Per stare al nostro tema, concludendo una ricerca sui vari tentativi fatti negli anni novanta di riformare le istituzioni economiche internazionali, Saccomanni, attuale direttore generale della Banca d'Italia, sosteneva che del fallimento di quei tentativi «il primo fattore è il rifiuto degli Stati Uniti [...] di accettare ancora una volta ogni condizionamento alla propria politica interna». Gli Stati Uniti erano invece in prima fila nello spingere il Fondo monetario internazionale a intervenire nella politica interna degli altri paesi. Il risultato è stato che, benché gli Stati Uniti fossero la causa principale degli squilibri che si formavano nell'economia mondiale, il Fondo, nonostante denunciasse il pericolo derivante da essi, non ha potuto in alcun modo tentare di correggere il comportamento delle autorità statunitensi.

Qui si tratta di capire se la nuova posizione di Obama comporterà nei fatti l'abbandono dell'eccezionalismo. D'altro canto, i problemi della regolazione mondiale della finanza e della riforma del sistema monetario sono già sul tappeto. Già negli anni sessanta Triffin aveva messo in evidenza il paradosso derivante dal fatto che una moneta nazionale fungesse da mezzo internazionale di pagamento. Per offrire liquidità ai mercati mondiali, egli sosteneva, il paese emittente doveva necessariamente trovarsi in passivo di bilancia dei pagamenti, ma l'eccesso di indebitamento sull'estero accumulato negli anni avrebbe minato la solidità del paese emittente e della sua moneta. Questo è e-

sattamente quanto è accaduto. Non è stato solo il governatore della Banca centrale cinese a proporre di uscire da tale meccanismo: questo tema è sul tappeto, ed è un test per misurare la reale portata della posizione innovativa di Obama.

Per concludere un'ultima considerazione. I temi qui evocati rappresentano passaggi fondamentali in un percorso che punti al rilancio del multilateralismo per contrastare il rischio di un ritorno del nazionalismo e dei conflitti inevitabili che esso genera. Si tratta dunque di questioni la cui soluzione influenzerà la vita di tutti. A occuparsene, tuttavia, è una ristrettissima élite, nella quale gran voce hanno passati e presenti dirigenti di banche centrali, quasi che esse non fossero tra le principali responsabili della crisi. Questi temi non fanno parte del dibattito politico, e non solo in Italia, dove esso ha un livello deplorabile e la quasi totalità dei cittadini ne è ignara. Nell'enorme distacco che si sta formando tra la dimensione inevitabile dei problemi che nascono nella crisi del processo di globalizzazione e i popoli, vi è lo spazio pericoloso per l'avanzata del populismo nazionalista. Compito dei partiti sarebbe di ridurre questo distacco.

# Appunti per una lettura schumpeteriana della crisi e implicazioni di politica economica

Cristiano Antonelli

## 1. Introduzione

Il quadro teorico di ispirazione schumpeteriana è particolarmente appropriato per rafforzare la capacità di analisi dei fatti economici della sinistra italiana. Nelle pagine che seguono si cercherà di mostrare come la sua adozione consentirebbe una riflessione più organica e coerente, evitando le ricorrenti manifestazioni di inconsistenza teorica e di afasia in termini di politica economica che la affliggono con persistenza.

La crisi del 2008 ha certo fatto molte vittime, tra queste non c'è dubbio che si debba contare anche la capacità della sinistra italiana di sviluppare una analisi economica coerente, soprattutto di elaborare un progetto organico di politica economica. La crisi del 2008 ha avuto effetti devastanti sulla già modesta credibilità della sinistra italiana. Da un lato la crisi del 2008, nonostante gli avvertimenti di chi ricordava come il capitalismo fosse caratterizzato da una tale intrinseca resilienza da avere «i secoli anziché i giorni contati», ha ridato forza a interpretazioni catastrofiche del sistema capitalistico riportando in auge velleità di palingenesi<sup>1</sup>. La crisi è stata presentata come un punto di radicale discontinuità che mostrava i limiti del capitalismo come sistema sociale e istituzionale<sup>2</sup>. Dall'altro non è stato elaborato alcun progetto

\* Cristiano Antonelli è docente di Politica economica e direttore del Dipartimento di Economia dell'Università di Torino, e Bureau of Research in Innovation, Complexity and Knowledge (Brick), Collegio Carlo Alberto.

Questo lavoro trae spunto dall'intervento dell'autore al convegno *Come uscire da una crisi mondiale dai caratteri inediti: le cause, gli effetti, le cure*, organizzato a Torino il 3 novembre 2008 dalla segreteria regionale della Cgil, e da un articolo pubblicato in *Nuvole*, 41 (2009). Sono grato a Daniele Archibugi, Beppe Berta, Donata Canta, Francesco Crespi, Federico Fornaro, Lia Fubini, Lorenzo Gianotti, Marcello Messori, Giacinto Militello e Mario Pianta per i numerosi commenti e suggerimenti.

<sup>1</sup> Vedi il brillante saggio di Ruffolo (2009).

<sup>2</sup> Vedi per un'analisi più articolata l'eccellente saggio di Berta (2009).



di politica economica che sapesse integrare proposte di intervento a sostegno dei lavoratori in difficoltà con una valutazione responsabile dei vincoli di bilancio. Non si sono avanzate proposte di intervento strutturale. Non si è elaborata alcuna strategia di lungo periodo. Sul piano congiunturale non si è riusciti a capire come e se la sinistra ritenesse di dover far fronte ai problemi posti dall'elevato debito pubblico.

Sin dall'improvviso manifestarsi della crisi finanziaria nell'autunno del 2008, l'opposizione di fatto non ha presentato alcun progetto organico di politica economica. Così facendo si è in verità rafforzata la legittimità della politica economica governativa, che aveva buon gioco a travestire la sua totale mancanza di strategia facendo sfoggio di assumere un ruolo di responsabile lungimiranza.

Da un punto di vista schumpeteriano la crisi dell'autunno 2008 è semplicemente un'altra manifestazione della instabilità dinamica intrinseca, anzi costitutiva, del sistema capitalistico. Una instabilità che già molte volte si era resa evidente nel corso della storia economica, anche con effetti rovinosi<sup>3</sup>. La visione schumpeteriana pone al centro il ruolo dell'innovazione e del cambiamento strutturale e assume che la crisi sia, come l'innovazione e il cambiamento strutturale, una componente del tutto normale del funzionamento di un sistema economico. In questo senso la visione schumpeteriana del funzionamento del sistema economico differisce significativamente da quella neoclassica.

Nel modello neoclassico non è data la possibilità di crescita, una volta raggiunta la corretta allocazione delle risorse. Si ammette cioè la possibilità della crescita solo nel corso del processo di avvicinamento alle condizioni di equilibrio. Una volta raggiunte le quali il sistema dovrebbe rimanere in condizioni di stasi, senza alcuna possibilità di cambiamento, che non sia esogeno. Nel sistema capitalistico schumpeteriano, al contrario, il cambiamento è intrinseco ed endogeno, continuo e tuttavia irregolare. Il sistema schumpeteriano è capace di crescere in quanto è capace di innovare. Non c'è però innovazione senza crisi.

<sup>3</sup> Non si può insomma evitare di parafrasare il titolo del celebre saggio del 1928: *The instability of capitalism*.

## **2. Il modello schumpeteriano**

Alla base del modello schumpeteriano stanno tre proposizioni centrali. La prima: innovazione e crescita non possono essere separate. La crescita della capacità di produrre ricchezza ha origine solo ed esclusivamente dalla generazione di nuova conoscenza scientifica e tecnologica e dalla sua applicazione ai processi produttivi attraverso l'introduzione di innovazioni tecnologiche e organizzative. Senza innovazione il sistema non può crescere e ripiega nel flusso circolare (Schumpeter, 1912; 1934). La seconda: cambiamento tecnologico e cambiamento strutturale sono a loro volta indissolubili. L'introduzione di innovazioni modifica gli assetti del processo produttivo, le forme di mercato, le strutture industriali, incide sui mercati del lavoro, cambia la distribuzione del reddito, modifica le preferenze e i consumi (Schumpeter, 1942). La terza: innovazione e crisi sono inseparabili. L'innovazione causa la crisi dei settori e delle imprese tradizionali, e talora dell'intero sistema, in quanto ne rimette in discussione i fondamenti. Ma è anche vero che l'innovazione nasce nella crisi quando le imprese non sono più in grado di far fronte al declino dei profitti e delle opportunità di crescita. L'introduzione di innovazioni modifica le condizioni di base del sistema, producendo crisi che possono essere locali o globali. Nel primo caso si parla di distruzione creativa: le imprese introducono innovazioni localizzate che alterano le condizioni di funzionamento dei loro concorrenti, fornitori e consumatori nei loro specifici mercati. Se il flusso di innovazioni è regolare, continuo e distribuito in modo simmetrico nel sistema, la distruzione creativa produce un effetto diffuso di instabilità locali, ma non si verificano condizioni generalizzate di crisi. Quando invece la distribuzione temporale e regionale delle innovazioni è caratterizzata dalla formazione di grappoli di innovazioni radicali che comportano la trasformazione non solo di singole industrie ma dell'intero sistema produttivo, fino a comprendere i modelli di consumo e di organizzazione sociale, si possono produrre crisi di portata globale (Schumpeter, 1939).

Il terzo punto del modello schumpeteriano porta direttamente all'analisi delle grandi crisi. Secondo Schumpeter, accanto al flusso continuo di innovazioni minori che si presenta in modo fluido e regolare, si deve riconoscere la formazione di nuovi sistemi tecnologici che invece assume carattere ciclico. La distribuzione dei grappoli di innovazioni radicali che portano alla formazione dei nuovi sistemi tecnologici è irregolare nel tempo e nello spazio

geografico. La loro gestazione avviene nel pieno della crisi economica. La finanza svolge un ruolo fondamentale in questa fase, in quanto riesce a procurare le risorse necessarie per avventurarsi in campi ignoti: senza finanza non c'è innovazione. Il banchiere è, a tutti gli effetti, il complemento indispensabile dell'imprenditore innovatore. In alternativa ci sono solo gli extra-profitti dei monopolisti. L'introduzione delle nuove tecnologie, faticosamente emerse nel processo di gestazione, sia attraverso processi di selezione sia di convergenza, produce una fase di rapida crescita ed euforia negli investimenti, nella domanda e anche nella finanza. Segue la diffusione dal lato dell'offerta che si accompagna e causa innovazione incrementale, e la conseguente entrata imitativa di nuove imprese, anche localizzate in regioni nuove. La diffusione dal lato della domanda favorisce la crescita e offre nuove occasioni di sviluppo alle imprese. Quando si profila il raggiungimento della saturazione dal lato della domanda, tuttavia, l'offerta è ancora caratterizzata dai tipici segni dell'euforia. La crisi finanziaria è solo il momento finale di una crisi strutturale, radicata nel processo ciclico.

La letteratura schumpeteriana individua due grandi cicli speculari e complementari: il ciclo economico e il ciclo tecnologico. Quando la crescita economica tocca il punto di minimo, il ciclo tecnologico raggiunge il suo massimo e viceversa. Quando la crisi è generalizzata, l'insieme delle imprese è indotto a cambiare radicalmente i propri comportamenti. A quel punto, con il concorso di una pluralità di cambiamenti locali, ma convergenti e complementari, anche attraverso intensi processi di selezione tra tecnologie rivali, si formano i grappoli di innovazioni radicali che portano alla formazione di nuovi sistemi tecnologici basati su tecnologie ad ampio raggio di applicazione (Lipsey, Carlaw, Bekar, 2005).

I mercati svolgono una funzione di selezione tra le varie innovazioni alternative, favorendo la loro convergenza verso un sistema capace di integrarle e incentivarne la complementarietà. Si aprono allora ampie prospettive di profitto, le imprese avviano grandi progetti di investimento, il sistema finanziario sostiene le nuove iniziative assumendo livelli crescenti di rischio, mentre la domanda aggregata, sorretta dalla diffusione dei beni nuovi presso consumatori entusiasti, cresce con ritmi accelerati e con essa occupazione e produttività. Sui mercati finanziari si assiste a tipici momenti di euforia, i valori di borsa crescono significativamente, il valore medio del  $q$  di Tobin (il rapporto tra valore di borsa e valore di libro) aumenta e tocca livelli inusitati. Sul piano tecnologico le imprese concentrano la propria attenzione sul-

l'introduzione di innovazioni incrementali e soprattutto sui processi di adozione creativa. Il tasso di introduzione di innovazioni radicali diminuisce progressivamente. Nel frattempo, le successive ondate di investimenti comportano l'aumento della capacità produttiva delle imprese esistenti che si somma ai crescenti flussi di entrata di nuove imprese. L'aumento dell'offerta comporta la progressiva saturazione delle opportunità di crescita.

Anche dal lato della domanda i tassi di diffusione dei beni nuovi rallentano. La capacità produttiva inutilizzata aumenta e con essa inizia il declino dei tassi di profitto. Gli investimenti rallentano. La selezione delle imprese meno efficienti accelera, e con essa i fallimenti. Le sofferenze finanziarie crescono. In queste circostanze poche imprese sono in grado di far fronte alle richieste di rientro delle banche. Anche le imprese più solide, che hanno trasformato i crediti in capitale fisso, non sono in grado di rispondere alla richiesta di liquidità. Quando si avvia la crisi prodotta dall'eccesso di offerta e dall'eccesso di investimenti nelle nuove tecnologie, la crisi finanziaria è pressoché inevitabile. La domanda aggregata e i consumi diminuiscono, mentre aumenta la disoccupazione. I corsi di borsa scendono rapidamente. Tanto più ampio e rivoluzionario è stato il raggio di applicazione del grappolo di innovazioni radicali, tanto maggiori sono le probabilità che la crisi assuma carattere radicale. La crisi finanziaria esplose, travolgendo gli assetti strutturali dell'economia reale, troppo fragili per opporre resistenza. Sopraggiunge la fase depressiva e con essa l'innescò a una ricerca collettiva di nuove opportunità di profitto e di crescita. Solo a quel punto si determinano le condizioni per l'incubazione di un nuovo ciclo tecnologico.

La lettura schumpeteriana della crisi del 1907 è in questo senso «perfetta». Vi si trovano infatti tutti gli elementi più caratteristici e convincenti: la grande innovazione tecnologica, nel caso specifico si trattava della tecnologia della produzione dell'acciaio. L'euforia degli investimenti da parte delle poche grandi imprese già presenti sul mercato. La forte crescita della domanda derivata, facilitata dal crollo dei prezzi dell'acciaio, quindi la crescita esponenziale dei consumi di beni che usavano l'acciaio. Inizia così il grande ciclo automobilistico, cui poi seguirà quello degli elettrodomestici e poi dell'edilizia residenziale, tutti settori caratterizzati dal grande impiego dell'acciaio. L'entrata massiccia di nuove imprese e i crediti facili a chiunque si volesse avventurare nell'eldorado siderurgico. Il clamoroso aumento dei valori di borsa dei titoli siderurgici. L'inesorabile creazione di una enorme capacità produttiva in eccesso. La caduta dei profitti. Il crollo finanziario. L'intervento magistra-

le di John Pierpont Morgan che, in assenza di una istituzione come la banca centrale, è tuttavia capace di salvare il sistema finanziario dal collasso, fonderne gran parte dell'industria siderurgica nella Us Steel, ponendo le basi per uno dei più duraturi monopoli del XX secolo e dar vita alla più blasonata e prestigiosa banca d'affari della finanza mondiale.

Schumpeter ha dedicato studi approfonditi all'analisi delle grandi onde prodotte dai grappoli di innovazioni. Con *Business Cycles*, l'opera magistrale pubblicata in tre volumi nel 1939, Schumpeter completava l'apparato analitico per spiegare il carattere sistemico delle crisi del XX secolo, in particolare la breve ma radicale crisi del 1907 e la grande crisi del 1929. L'opera fu accolta con grande freddezza. Non le giovò l'ostinazione di Schumpeter a identificare cicli regolari e quasi deterministici (Kondratieff, Juglar e quant'altro). Ma soprattutto l'attenzione degli economisti era calamitata da John Maynard Keynes e dal suo facile ottimismo. La crisi e la depressione potevano essere contrastate e superate grazie a una politica economica imperniata sulla domanda pubblica. Inutilmente Schumpeter tentò di argomentare che il modello keynesiano era superficiale, perché non coglieva la natura intrinseca ed endogena della crisi e soprattutto non ne comprendeva le ragioni dal lato dell'offerta. A distanza di molti anni l'interpretazione schumpeteriana delle crisi economiche e finanziarie della prima parte del XX secolo, in particolare del 1907, e il dibattito che seguì alla pubblicazione di *Business Cycles* tornano utili, così come le sue critiche al facile ottimismo keynesiano.

### 3. L'eredità schumpeteriana

La letteratura di ispirazione schumpeteriana ha recepito e sviluppato l'idea centrale che il capitalismo sia un sistema instabile e che le grandi crisi che scuotono periodicamente il sistema siano la manifestazione intrinseca di un inesorabile carattere ciclico dello sviluppo capitalistico: ciclo, crisi e innovazione sono irrimediabilmente connessi e l'uno è causa dell'altro (Hanusch, Pyka, 2007). La letteratura di ispirazione schumpeteriana ha lavorato lungo due direttrici, esplorando da un lato l'economia della conoscenza e dall'altro l'economia della complessità.

Sul primo versante si è lavorato a fondo sulla rappresentazione dell'*homo oeconomicus*. Qui il cambiamento di prospettiva è molto importante.

La figura eroica dell'imprenditore, centrale negli scritti giovanili, certamente influenzata dai contributi contemporanei di Max Weber sul carisma e di Frederick Nietzsche sul superuomo, ha a lungo connotato negativamente l'apprezzamento dell'opera schumpeteriana. In realtà, una lettura attenta della produzione successiva consente di apprezzare sia l'analisi di Schumpeter dei limiti della razionalità dell'agire economico sia l'enfasi sul ruolo delle condizioni strutturali del sistema nel condizionare il comportamento innovatore, e mostrare come in verità Schumpeter abbia dato un contributo fondamentale alla critica delle ipotesi di super-razionalità assunte dal modello neoclassico, aprendo la via alla riflessione di Herbert Simon. L'*homo oeconomicus* della letteratura post-schumpeteriana è manifestamente sprovvisto delle capacità iper-razionali che gli vengono attribuite dal modello neoclassico. L'*homo oeconomicus* post-schumpeteriano, afflitto da evidenti limiti di acquisizione delle informazioni e di rielaborazione, è solo capace di una razionalità procedurale che gli consente di organizzare scelte sequenziali condotte in un ambito conoscitivo e informativo assolutamente localizzato, quindi condizionato da gravi elementi di irreversibilità. L'*homo oeconomicus* schumpeteriano è senz'altro privo della visione olimpica che il modello neoclassico gli attribuisce. Ma, in cambio, è sicuramente dotato di due attributi importanti, ovvero la capacità di reagire a condizioni economiche impreviste, modificando in modo intenzionale, endogeno e creativo le sue conoscenze tecnologiche in quanto produttore, e le sue preferenze, in quanto consumatore (Schumpeter, 1947a; 1947b)<sup>4</sup>.

Su queste basi la ricerca ha esplorato a fondo le condizioni sistemiche in cui si produce la generazione della conoscenza tecnologica necessaria all'introduzione dell'innovazione. L'ipotesi di base è che la produzione di conoscenza scientifica e tecnologica abbia intrinseco carattere collettivo, sia basata cioè sulla comunicazione, interazione e collaborazione tra una varietà e

<sup>4</sup> Se gli agenti economici sono capaci di modificare intenzionalmente tecnologie e preferenze, i fondamentali del sistema sono sottoposti a continue alterazioni endogene, e la «naturale» gravitazione verso una data condizione di equilibrio non ha più ragione di essere. La capacità di selezione del mercato non ha più ragione di mettere capo necessariamente a condizioni di ottimo e non può sostituire le carenze di razionalità olimpica a livello individuale. L'attribuzione di una capacità di reazione creativa mette in crisi dunque la geniale reazione di Milton Friedman ai primi modelli di razionalità limitata, basata sulla nozione di razionalità «oggettiva» che avrebbe dovuto compensare la razionalità limitata a livello individuale.

pluralità di attori<sup>5</sup>. La partecipazione di un pluralità di attori è indispensabile sia alla generazione sia all'utilizzazione della conoscenza scientifica e tecnologica. La conoscenza è al tempo stesso il risultato della condivisione e ha effetti in quanto è condivisa. La condivisione è indispensabile per la complementarità delle conoscenze di ciascun individuo e la varietà di applicazioni che ne possono scaturire. In questo ambito i processi di comunicazione, interazione e collaborazione sono dunque determinanti sia nella generazione sia nella validazione e utilizzazione della nuova conoscenza.

Questa letteratura riconosce che accanto alle transazioni sui mercati esiste la fondamentale dimensione delle interazioni sia all'interno delle imprese sia tra le imprese e le altre istituzioni del sistema economico. Sia le interazioni sia le transazioni svolgono un ruolo determinante nella generazione endogena di conoscenza.

Un sistema sociale capace di potenziare il carattere collettivo della conoscenza scientifica e tecnologica, quindi capace di rafforzare i processi della comunicazione, interazione e collaborazione tra agenti, imprese e istituzioni, sia nella generazione sia nella validazione e nell'utilizzazione, può accrescere sia il tasso di generazione sia di sfruttamento della conoscenza scientifica e tecnologica, quindi i suoi benefici sociali ed economici. Il grappolo di innovazioni radicali si produce quando e se si innesca un vigoroso processo di ricerca collettivo, dove l'efficacia e l'efficienza dei processi di esplorazione e sperimentazione scientifico-tecnologica sono potenziate da rilevanti externalità conoscitive e meccanismi di interazione tra imprese e istituzioni di ricerca.

L'analisi del caso sovietico, ovvero della contraddizione tra l'altissimo livello raggiunto dall'Unione Sovietica soprattutto negli anni 1950-1970 nel-

<sup>5</sup> Seguendo questa linea di analisi, che deve molto alle intuizioni di Hayek (1937; 1945), si arriva a mettere in discussione la distinzione stessa tra scienza e tecnologia, proponendo la loro integrazione nel più ampio ambito della conoscenza. La natura collettiva del processo di generazione della conoscenza tecnologica è del resto elemento costitutivo delle regole di base che definiscono anche il carattere scientifico di una proposizione. Una proposizione ha carattere scientifico in quanto è condivisa e confermata da una pluralità di attori, e ha esplicito carattere cumulativo in quanto fa riferimento alla conoscenza acquisita fino a quel momento e, come tale, patrimonio sociale. Si argomenta, anzi, che il contenuto scientifico di una proposizione cresca in ragione della crescita dell'intensità della comunicazione rispettivamente nella generazione, validazione e utilizzazione. La conoscenza tecnologica è quindi un aspetto della conoscenza scientifica e viceversa, ma entrambe scaturiscono e hanno validità in quanto sono condivise.

la generazione di conoscenza scientifica e l'arretratezza della sua tecnologia produttiva mostra le conseguenze di un grave deficit di condivisione nella fase dell'utilizzazione. Il caso sovietico mostra con chiarezza che non è sufficiente generare conoscenza, bisogna che ci siano incentivi e, più in generale, meccanismi pensati specificatamente per favorire la partecipazione attiva di produttori e utilizzatori nel processo di applicazione e sfruttamento.

I grandi processi collettivi che sono alla base della formazione dei nuovi sistemi tecnologici sono chiaramente guidati dalla ricerca del profitto, e si mettono in moto quando la maggior parte delle imprese prende in considerazione la necessità del cambiamento tecnologico proprio a causa della mancanza di profitti. Questo accade solo quando la crisi economica ha raggiunto livelli tali da rendere impraticabile la condotta degli affari con criteri normali. Solo allora, infatti, la ricerca sistematica di nuove conoscenze tecnologiche assume quel carattere collettivo e condiviso e può dare luogo all'introduzione di un nuovo sistema tecnologico. L'incubazione di nuove tecnologie radicali è dunque sollecitata dalla gravità della crisi economica: le imprese intensificano gli sforzi innovativi quando si vanno esaurendo le opportunità di crescita generate dal precedente ciclo economico e tecnologico. Solo uno sforzo collettivo, con il concorso di adeguate politiche economiche e assetti istituzionali, favorisce la messa a punto di innovazioni radicali che assumono la classica configurazione del grappolo.

Il sistema è cioè capace di innovare non solo poiché gli agenti sono capaci di reagire creativamente, ma anche perché nel sistema si sono messe in atto le necessarie sinergie che potenziano l'azione individuale di esplorazione e sperimentazione: l'effettiva creatività delle reazioni individuali dipende dalle caratteristiche del sistema. Le probabilità che la reazione delle imprese metta capo alla generazione di nuova conoscenza tecnologica e all'introduzione di tecnologie effettivamente superiori, in termini di produttività totale dei fattori e non solo di produttività del lavoro, sono dunque fortemente influenzate dalle condizioni strutturali del sistema. Solo quando si verificano adeguate condizioni strutturali a livello di sistema, la capacità di reazione degli individui assume carattere pienamente creativo e mette capo all'effettiva introduzione di innovazioni. Le quali a loro volta conducono alla crescita e alla successiva crisi, ove si presentino in grappoli capaci di coinvolgere l'intero sistema (Antonelli, 2008a).

Questo approccio consente così di stabilire una complementarità tra il ruolo del singolo agente e quello del sistema: entrambi sono indispensabili



per la generazione di nuova conoscenza e per l'introduzione dell'innovazione. Si fonda così una complementarità tra individualismo metodologico e olismo che consente di stabilire una connessione e una derivazione diretta tra la letteratura di derivazione schumpeteriana e l'economia della complessità<sup>6</sup>.

Lungo il secondo asse di lavori, la letteratura post-schumpeteriana ha progressivamente sostituito la lettura deterministica, quasi meccanicistica, della relazione circolare tra innovazione e crisi, sviluppandone una rappresentazione stocastica che dà valore alla dinamica dei sistemi complessi. Particolari combinazioni di valori delle variabili fondamentali del sistema possono determinare esiti catastrofici, come invece dirigerne l'evoluzione verso esiti più favorevoli. L'analisi della dinamica dei sistemi ha consentito di costruire modelli stocastici di simulazione, in cui secondo la composizione delle varie parti del sistema e in funzione della intensità e della tipologia delle loro relazioni cambiano gli esiti del processo (Antonelli, 2010).

La funzione del mercato nel modello schumpeteriano è radicalmente diversa da quella che assume nel modello neoclassico. In quest'ultimo il mercato, in condizioni di concorrenza perfetta, porta inevitabilmente il sistema verso l'allocazione razionale delle risorse. Esiste qui una sola, data allocazione razionale delle risorse, così come esiste una sola, data condizione di equilibrio<sup>7</sup>. Nel modello schumpeteriano, al contrario, il mercato svolge la funzione di meccanismo di incentivo all'introduzione di innovazioni e di loro selezione. Senza il mercato non è possibile ottenere l'indispensabile partecipazione diffusa della necessaria varietà e pluralità di innovatori. Per quanto riguarda i processi di selezione e convergenza che il mercato svolge, si è ben lontani dalle condizioni di gravitazione verso una singola configurazione di equilibrio. Gli esiti dei processi di selezione e integrazione sono infatti storicamente determinati. Secondo le particolari condizioni strutturali del sistema, essi potranno mettere capo a condizioni più o me-

<sup>6</sup> Sul piano politico la complementarità tra individualismo metodologico e olismo si declina in termini di una possibile integrazione dal chiaro carattere liberalsocialista. La componente liberale che apprezza l'iniziativa degli agenti deve infatti riconoscere il ruolo indispensabile dell'organizzazione del sistema sociale ed economico in cui essa si dispiega, così come la componente socialista deve apprezzare il ruolo indispensabile dell'iniziativa individuale (Antonelli, 2007). Nella cultura economica italiana sono numerosi i contributi di ispirazione schumpeteriana che hanno concorso in modo determinante alla fondazione della tradizione liberalsocialista (Antonelli, 2008b).

<sup>7</sup> Le configurazioni della distribuzione del reddito possono variare in funzione della distribuzione dei diritti di proprietà e dei fattori produttivi in generale.

no soddisfacenti, in termini sia di tassi di crescita sia di distribuzione del reddito. I mercati schumpeteriani non producono certezze assolute ma solo relative, contestuali e storicamente determinate.

Le implicazioni di politica economica di questo approccio sono molte e molto importanti, in particolare per la sinistra italiana. Nel modello neoclassico il ruolo esclusivo e fondativo della politica economica consiste nella rimozione dei vincoli e dei limiti posti al pieno e perfetto funzionamento della concorrenza. Il mercato posto in condizione di esprimere appieno le sue potenzialità saprà riportare il sistema verso le mitiche condizioni di equilibrio. L'allocazione delle risorse sarà così razionalizzata e il sistema ne beneficerà in termini di incremento dell'efficienza e quindi dell'*output*.

La sinistra italiana ha adottato questo schema con il tipico entusiasmo del neofita e ha creduto che interventi volti a ristabilire – in qualche caso a creare – un mercato competitivo, peraltro assolutamente necessari, soprattutto in industrie del terziario destinate a svolgere un ruolo fondamentale, fossero sufficienti. Non ci si è resi conto che la concorrenza di per sé non è garanzia di sviluppo e crescita. Solo il binomio concorrenza e innovazione consente di mettere capo a un'effettiva efficienza dinamica.

Con la creazione di mercati competitivi si pongono infatti le condizioni per il conseguimento dell'efficienza statica. Ma l'efficienza statica non ha alcun rapporto con la crescita e con l'efficienza dinamica. L'efficienza statica garantisce la crescita del sistema solo come un processo di aggiustamento che dura fin tanto che si ponga rimedio all'allocazione imperfetta delle risorse, di fatto riconducibile a carenze delle condizioni di competitività e trasparenza nei mercati dei prodotti e soprattutto dei fattori. Raggiunta la razionale allocazione delle risorse, il sistema si troverà per l'appunto in equilibrio e non avrà nessuna ragione endogena di allontanarsene. Il sistema rimarrà dunque «spontaneamente» immobile. L'efficienza dinamica, al contrario, consiste nella creazione delle condizioni che favoriscono la crescita della capacità di produrre ricchezza del sistema, attraverso la valorizzazione della reazione creativa delle imprese e quindi il potenziamento della sua capacità innovativa.

Nel modello schumpeteriano, la politica economica deve perseguire l'efficienza dinamica e svolgere il ruolo strategico di fulcro della crescita. Nella letteratura schumpeteriana più recente si sottolineano le condizioni sistemiche che consentono alla creatività individuale di dispiegare appieno i suoi effetti

positivi. Non basta cioè la creatività individuale affidata al talento dell'imprenditore innovatore, sono anche necessarie condizioni strutturali di interazione e interdipendenza.

Solo la politica economica può organizzare un'architettura di interazioni e interdipendenze tra segmenti del sistema industriale ed economico, capaci di accelerare la generazione di nuova conoscenza tecnologica e quindi di produrre tassi elevati di introduzione e adozione di innovazioni tecnologiche e organizzative. La politica economica schumpeteriana assume dunque a base della sua progettazione l'ipotesi che il cambiamento tecnologico scaturisca da particolari configurazioni della struttura economica, che consentono alla reazione delle imprese di assumere valenza innovativa.

Sarà dunque compito prioritario dell'intervento dello Stato nell'economia la realizzazione di coalizioni per lo sviluppo (Antonelli, 2009a). La storia economica ci mostra con chiarezza in quali sistemi economici la politica economica ha saputo realizzare coalizioni per lo sviluppo, quindi creare le condizioni del perseguimento dell'efficienza dinamica (Baumol, Litan, Schramm, 2007).

Una lettura schumpeteriana della crisi in corso suggerisce dunque che l'analisi di lungo periodo dei processi di cambiamento strutturale sia indispensabile per la sua comprensione (Freeman, Louca, 2001; Mokyr, 2002). Proviamo allora ad applicare la scatola degli attrezzi schumpeteriani.

#### **4. Una lettura schumpeteriana della crisi in corso**

Il punto di partenza si colloca nel momento in cui si coglie appieno l'esaurimento del grande ciclo fordista nella regione centrale del capitalismo contemporaneo: l'economia statunitense (Antonelli, Patrucco, Quattraro, 2007). Nel corso degli anni settanta del XX secolo l'economia americana aveva chiaramente esaurito la spinta propulsiva del precedente grappolo tecnologico. La crescita della produttività totale dei fattori si era arrestata. Le quote dei mercati internazionali si assottigliavano. Le importazioni giapponesi spiazzavano intere industrie del settore manifatturiero. La disoccupazione cresceva e il livello del reddito pro-capite americano veniva superato da numerosi paesi europei. Nel corso degli anni ottanta una grave crisi finanziaria colpiva il sistema delle casse di risparmio e il collasso fu evitato solo grazie al massiccio intervento pubblico. Molti parlavano di fine dell'impero americano.

In realtà proprio in quegli anni si ponevano le basi scientifiche e tecnologiche del nuovo grande grappolo di innovazioni che avrebbe portato alla formazione del nuovo sistema tecnologico e quindi al più prolungato periodo di crescita del XX secolo. La ricerca spasmodica di nuove tecnologie trovava il sostegno di una politica militare particolarmente aggressiva e lungimirante, orientata verso conoscenze scientifiche e tecnologiche avanzate, capace di sottrarsi alle pretese del sistema militare-industriale tradizionale, quindi di abbandonare la produzione di carri armati e cannoni, navi e jeep, formulando una nuova visione del modello di difesa basata sull'uso militare dello spazio. La domanda militare cresceva in termini quantitativi e soprattutto qualitativi: l'esperienza McNamara aveva lasciato il segno. Il rinnovamento del sistema militare-industriale significò anche, e in grande misura, lo spostamento del baricentro del potere economico verso la California e l'abbandono delle città dell'acciaio e della meccanica (Pittsburgh e Chicago). Emerge così progressivamente la centralità dell'elettronica e in generale delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ruttan, 2006).

Quello sforzo, frutto di azioni coordinate e mirate che seppero mobilitare, con un dispiego di straordinarie capacità di governo, un imponente potenziale scientifico basato su pochi centri di eccellenza mondiale e una diffusissima capacità di applicazione creativa, pose le basi del grande grappolo tecnologico chiamato Ict. Il processo di diffusione e innovazione incrementale che ne seguì ha causato e segnato la straordinaria crescita dell'economia americana per oltre 15 anni, dalla seconda metà degli anni ottanta fino alla fine del secolo. La seconda *Belle Epoque* del XX secolo toccò il suo culmine con le presidenze Clinton.

L'economia americana aveva finalmente lo strumento tecnologico che le consentiva di industrializzare il terziario: non è un ossimoro! Le Ict hanno consentito di aumentare in modo vertiginoso sia la produttività del lavoro sia la produttività totale dei fattori nelle attività di produzione di servizi. Il cambiamento strutturale è stato gigantesco. Il declino dell'industria manifatturiera accelerò e con essa l'espulsione della forza lavoro operaia: i salari operai diminuirono e la delocalizzazione verso l'Estremo Oriente e gli stati del Sud fu massiccia. Già alla fine degli anni novanta si producevano più automobili in Alabama, Georgia ecc., che non in Illinois: per quei lavoratori non sindacalizzati il compenso orario era circa il 50 per cento dei livelli praticati sulle sponde del lago Michigan. Al tempo stesso la crescita dei settori terziari offriva continue opportunità di impiego ai *white-collars* del college-boom. La

forte delocalizzazione produttiva delle attività manifatturiere delle imprese americane si compiva anche grazie a radicali innovazioni organizzative. I sistemi informatici consentono forme completamente nuove di organizzazione e controllo di attività produttive remote. I flussi di investimento estero diretto verso l'Oriente si intrecciano con le crescenti importazioni di beni manifatturieri. Con essi si impone una globalizzazione, figlia delle Ict.

I listini delle borse crescevano in modo spettacolare. Il q di Tobin schizzava verso l'alto, anche a causa degli importanti cambiamenti istituzionali che si erano prodotti sui mercati finanziari. Le pressioni per favorire Ipo (*Initial Public Offerings*) di imprese senza record adeguati portarono addirittura la creazione di un mercato finanziario ad hoc: il Nasdaq. Il Nasdaq fu il primo mercato borsistico elettronico, cioè un mercato costituito da una rete di computer che anticipò il cambiamento radicale della trattazione dei titoli in Borsa, fino ad allora basata sulle famose «grida», consentendo la trattazione continua con notevoli effetti in termini di trasparenza, ma anche con l'introduzione di fenomeni perversi di carattere automatico. Il Nasdaq nacque dalla combinazione tra un'opportunità tecnologica, ovvero digitale, e la necessità di un mercato in cui trattare le azioni di imprese lontane dagli standard di solidità finanziaria necessari per essere ammessi al Nyse (New York Stock Exchange, la Borsa tradizionale di New York). Per la prima volta assunse così rilevanza finanziaria pubblica la dotazione di capitale intangibile, distinto dal più tradizionale capitale tangibile fisso: le imprese innovative, povere di capitali fissi ma ricche di idee, trovarono un mercato finanziario ad hoc.

Gli enormi tassi di profitto delle imprese elettroniche, informatiche e della comunicazione, la liberalizzazione e privatizzazione dell'industria delle telecomunicazioni, furono la causa e la conseguenza di straordinari flussi di investimenti nelle attività legate alle nuove tecnologie, in gran parte finanziati attraverso la quotazione in Borsa di titoli trattati a livelli stratosferici e il sistematico ricorso al credito.

Proprio negli ultimi anni dell'amministrazione Clinton si potevano cogliere i primi segnali di crisi imminente. Si accumulò progressivamente una capacità produttiva inutilizzata che salì rapidamente a livelli insostenibili. La diffusione dal lato della domanda, sia finale sia intermedia, toccava livelli di saturazione e iniziava a rallentare, e con essa la crescita della domanda aggregata. I tassi di profitto sul capitale (Roi) scendevano. Si annunciava la crisi del 2001 detta delle «dot.com». Chiunque abbia letto *Business Cycles* ritrova

tutti gli elementi premonitori delle grandi crisi, i paralleli con la crisi del 1907 sono impressionanti: la crisi finanziaria colpisce proprio il cuore dell'industria tecnologicamente più avanzata che aveva trainato fino ad allora l'intero sistema.

I cambiamenti strutturali prodotti dalla rivoluzione tecnologica concorrono ad aggravare la situazione. Nel corso degli anni novanta il mercato del lavoro si era andato sempre più segmentando e polarizzando con forti effetti asimmetrici sulla distribuzione del reddito. La contrazione dell'occupazione manifatturiera produceva significativi effetti di sottoccupazione di forza lavoro con bassi livelli di capitale umano. Gli *skills premiums* (ovvero i differenziali salariali che scaturiscono dalla dotazione di talento e specifiche competenze professionali, in ultima analisi di capitale umano incorporato nel lavoro sia in ragione delle intrinseche capacità individuali sia attraverso processi di formazione formale e di apprendimento) crescevano esponenzialmente.

Anche a causa delle asimmetrie nella distribuzione dello stock della ricchezza si mette in moto un processo di progressiva frantumazione del ceto medio, con la formazione di un forte strato sociale che assume i caratteri del ceto medio superiore, in quanto è capace di sommare i benefici di salari elevati con quelli della partecipazione ai guadagni in conto capitale, e un ceto medio inferiore che si impoverisce progressivamente. A differenza di quanto accadeva nel corso del XIX secolo, il nuovo ceto medio superiore include una porzione significativa della popolazione complessiva: secondo molti supera addirittura il 60 per cento. Si produce così un'inedita frattura tra poveri e ricchi che la sinistra europea ha un'enorme difficoltà a capire e metabolizzare sul piano dell'azione politica. L'impoverimento di importanti segmenti di popolazione non ha solo conseguenze sociali e politiche, ma anche economiche: deprime la crescita della domanda aggregata.

La grande crisi finanziaria è ormai imminente, scoppia la bolla delle «dot.com». Wall Street crolla, ma la sua caduta si intreccia con *September 11*. La crisi trova poi, al timone della Federal Reserve, Alan Greenspan, un protagonista straordinario. Il vecchio musicista usa, in modo indiscriminato e creativo, la leva monetaria e finanziaria. Inonda il sistema americano di liquidità, portando i tassi di sconto reali a livelli negativi. Le imprese marginali possono sopravvivere. La crisi finanziaria incombente viene diluita, solo provvisoriamente annichilita, certo rinviata, forse perfino potenziata. Mai lo Stato fu più attivo e interventista. La quantità di moneta veniva manipolata

dall'intervento pubblico con una disinvoltura che non ha pari nel XX secolo. Mancava del tutto la consapevolezza del ciclo tecnologico in corso.

Con tassi di interesse reali negativi l'effetto leva si moltiplica facilmente e profitti esigui consentono capitalizzazioni smisurate. L'indebitamento delle imprese aumentò vertiginosamente. Non sopravvissero solo le imprese marginali. Si creò anche una significativa bolla immobiliare e un eccesso di indebitamento privato. Greenspan ha cercato di contrastare la crisi schumpeteriana in un modo originale e certo non-keynesiano.

Un effetto significativo e, al tempo stesso, un indicatore rivelatore dell'incisività e della pervasività dell'intervento della Federal Reserve nei primi anni del nuovo secolo si ritrova nella progressiva divaricazione di due classici indicatori di profittabilità delle imprese. In condizioni «normali» il Roi (*Return on Investment*) e il Roe (*Return on Equity*) non hanno valori significativamente differenti. Quando tuttavia i tassi di interesse sui mercati finanziari scendono in misura eccessiva si apre una forbice. Le imprese che vedono scendere i loro tassi di Roi sono sollecitate ad aumentare i livelli di indebitamento, restringendo quindi la quota di mezzi propri. Se il costo del debito è troppo basso, si assiste allora al declino (incontrastabile) del Roi e alla contemporanea stabilità se non addirittura alla crescita del Roe. L'effetto leva consente alle imprese di ridurre al minimo i mezzi propri e di concentrare su di essi i profitti<sup>8</sup>. Le grandi banche d'affari ebbero buon gioco nel prospettare alle imprese industriali le nuove opportunità offerte dal declino patologico dei tassi di interesse sui mercati finanziari. Si aprì così una fase di grande e fruttuosa triangolazione: le banche d'affari «spiegavano» alle imprese industriali i benefici dell'effetto leva e ottenevano lautissimi margini di intermediazio-

<sup>8</sup> L'argomento è importante e ha dato adito a molte incomprensioni e fantasiose interpretazioni. In realtà basta un semplice esempio numerico per capire che cosa sia l'effetto leva. Assumiamo che un'impresa, pagate tutte le altre spese, abbia un margine lordo di un milione di euro prodotto con uno stock di capitale pari a 20 milioni di euro. Il tasso di profitto, nel caso che il capitale coincida con i mezzi propri e sia quindi pari a 20 milioni, è dunque pari al 5 per cento. Se tuttavia sui mercati finanziari il tasso di interesse è (troppo) basso, ad esempio pari all'1 per cento (così come è stato a lungo negli Stati Uniti all'inizio di questo secolo, mentre in questi mesi è addirittura inferiore) è evidente la convenienza ad attivare l'effetto leva, ovvero indebitarsi, ad esempio, per dieci milioni di euro. Sul debito si pagherà un interesse pari a 100.000 euro. Il profitto netto ora sarà pari a 900.000 euro (ovvero il margine lordo meno gli interessi passivi) che rapportati a mezzi propri pari a dieci milioni di euro porta il tasso di profitto a un magnifico 9 per cento. L'effetto leva ha consentito di raddoppiare, quasi, il tasso di profitto!

ne sia dal lato delle banche commerciali, affogate nella crescente liquidità, sia dal lato delle imprese industriali, infine convinte ad aumentare la componente di debito del capitale investito.

La deregolamentazione introdotta durante la seconda presidenza Clinton, che pose fine alla divisione del lavoro tra banche commerciali e banche d'affari, spalancando a quest'ultime i ricchi mercati del credito a lungo termine, fu il secondo grande cambiamento strutturale, dopo la creazione del Nasdaq, che modificò il panorama della finanza americana e internazionale e favorì l'ulteriore potenziamento dell'effetto leva.

La ri-scoperta dell'effetto leva mise in moto un processo di crescita non solo dei tassi di profitto ma del sistema nel suo complesso, con aspetti di carattere reale assai incisivi. Nella misura in cui i mezzi propri, resi superflui grazie all'indebitamento, anziché essere restituiti agli azionisti, venivano utilizzati per finanziare la crescita dimensionale delle imprese, gli effetti finanziari e reali divennero ancor più cospicui. I tassi di profitto aumentano infatti in ragione della diminuzione del rapporto tra mezzi propri e valore del capitale effettivamente in uso. A questo si deve aggiungere l'effetto indiretto dell'aumento del tasso di profitto sul valore delle azioni quotate in Borsa: a fronte dell'aumento dei tassi di profitto infatti, grazie alla logica della capitalizzazione, il valore delle azioni aumenta con ulteriori effetti positivi per gli azionisti in termini patrimoniali ed evidenti ricadute espansive per il sistema, in termini di accresciuta domanda finale, a causa dell'effetto leva. Grazie all'effetto leva gli azionisti hanno il doppio beneficio dell'incremento del flusso dei profitti che aumenta il reddito e dell'aumento dello stock di ricchezza che aumenta la loro ricchezza e con essa la propensione al consumo. Si sarebbe dovuto capire l'importanza della politica monetaria e le conseguenze di interventi che cercavano di diminuire eccessivamente il costo del denaro per perseguire politiche economiche espansive attraverso interventi di carattere finanziario, anziché attraverso il sostegno alla domanda aggregata (Messori, 2009).

L'inondazione di liquidità a buon mercato non poteva durare. Un'esplosiva spirale inflazionistica era alle porte. I prezzi delle materie prime in forte accelerazione. Le importazioni dall'Estremo Oriente, anche grazie all'aggressiva politica valutaria cinese che impediva la rivalutazione dello yuan, certo contenevano le tensioni inflazionistiche, almeno sui mercati dei prodotti manifatturieri, ma al tempo stesso minavano le basi del residuo sistema industriale americano. Il cambio di direzione della Fed ebbe conseguenze dram-



matiche. La gestione Bernanke non aveva capito la profondità delle conseguenze della politica monetaria seguita da Greenspan. Ci sono elementi per ritenere che Bernanke valutasse le condizioni del paziente con troppo ottimismo. Si ritenne così di poter ridurre rapidamente la terapia finanziaria che era stata praticata a lungo con larghezza. Il convincimento era che il paziente avrebbe rapidamente ripreso forza in un ambiente non più manipolato da tassi di interesse reali negativi. Fu così tolta la tenda a ossigeno. Il forsennato incremento dei tassi di interesse riportati in territorio positivo nel giro di pochi mesi fece deflagrare la costruzione di Greenspan.

La crisi inizia quando i tassi di interesse riportati a livelli normali non consentono la sopravvivenza di attività marginali. Inizia già nell'autunno del 2007, quando il Dow Jones abbandona il massimo storico. La crisi non è finanziaria: è una crisi di sovrapproduzione finanziata a leva e ingigantita da una politica economica molto aggressiva. È una classica, tipica, crisi schumpeteriana, che scaturisce dall'eccesso di investimento nelle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e dall'esaurimento delle opportunità di profitto offerte dalle nuove tecnologie. È la crisi delle «dot.com» che, rinviata e contenuta dalla politica economica, è infine esplosa.

## 5. Implicazioni di politica economica

La grande crisi infine è arrivata. Molti elementi suggeriscono di guardare alla crisi del 1907, piuttosto che a quella del 1929, per riflettere sull'azione di politica economica. Non se ne esce senza accelerare la messa a punto di un nuovo grappolo tecnologico. Certo è necessario porre argine ai suoi effetti. È necessario impedire che le banche falliscano e i ceti marginali vengano ridotti in miseria. Ma questi provvedimenti non sono sufficienti a consentire la ripresa: solo a frenare la recessione. Soprattutto non è sufficiente scavare buche per uscire dalla crisi. Incrementi proto-keynesiani dissennati, privi di contenuto tecnologico, della domanda pubblica, rischierebbero solo di alimentare i deficit pubblici e favorire le esportazioni cinesi. Così come le manovre esclusivamente monetarie dei primi anni del secolo hanno forse ritardato ma anche esasperato la crisi.

Da un punto di vista schumpeteriano appare fallace la critica alla speculazione: senza speculazione e senza finanza non si potrebbero procurare le risorse necessarie a generare nuova conoscenza e a introdurre le innovazioni.

Parfrasando Adam Smith, non si può non ricordare che non è certo dalla benevolenza del banchiere che dipende il nostro benessere, ma proprio dalla sua avidità. L'innovazione è possibile solo quando ci sia una finanza evoluta, capace di favorire l'impiego di risorse in attività aleatorie caratterizzate da elevatissimi livelli di rischio, e anzi di operare in campi caratterizzati dall'incertezza radicale. Appare poi del tutto irragionevole ogni tentativo di usare la crisi in corso per contrastare il processo di globalizzazione, e con esso rimettere in discussione la divisione del lavoro che favorisce la specializzazione dei paesi a più elevato livello di reddito nella generazione di conoscenza tecnologica e in generale nella produzione di servizi. In questi paesi, del resto, è la stessa domanda interna che predilige il consumo di beni intangibili e destina ai consumi di beni manifatturieri quote vistosamente decrescenti del reddito disponibile.

Da un punto di vista schumpeteriano tre sono gli assi portanti di una politica economica efficace:

- le implicazioni di politica fiscale dell'effettiva comprensione del carattere collettivo e sistemico del processo innovativo;
- il sostegno alla diffusione e all'adozione creativa delle tecnologie esistenti;
- la guida del sistema verso la formazione di un nuovo sistema tecnologico.

La comprensione del ruolo centrale del sistema economico nella definizione delle condizioni che qualificano l'effettiva creatività, in termini di capacità di mettere a punto nuove conoscenze tecnologiche e di introdurre tecnologie effettivamente superiori in termini di produttività totale dei fattori, dell'azione individuale, e quindi il concorso indispensabile della «complessità organizzata» del sistema nella determinazione delle capacità dei singoli agenti di essere effettivamente innovatori, ha importanti conseguenze in tema di fiscalità.

La tradizionale critica neoclassica alla tassazione dei rendimenti del capitale, come forma di duplice tassazione, in quanto il capitale scaturirebbe esclusivamente dal risparmio e quindi da redditi già tassati, deve essere messa in discussione. In primo luogo deve essere chiaro che, in un'ottica schumpeteriana, all'accumulazione di capitale concorrono anche e soprattutto i profitti che, a loro volta, non sono un indicatore di una patologia transitoria e di carenze del sistema competitivo, ma espressione dell'innovazione alla cui effettiva realizzazione il sistema nel suo complesso contribuisce in misura determinante. Una tassa sui rendimenti del capitale si configura dunque come una forma di partecipazione sociale ai profitti che scaturiscono dall'introdu-

zione delle innovazioni ed è giustificata in base al contributo del sistema alla loro realizzazione.

In secondo luogo si è argomentato che la tassazione delle rendite del capitale non può essere posta in essere in un sistema finanziario globalizzato per il rischio di fuga dei capitali. Appare ormai del tutto evidente che la libertà di movimento sul mercato dei capitali non può prescindere da una rigorosa omogeneità e simmetria di applicazione della regolamentazione fiscale e finanziaria. È chiaro che un sistema globalizzato solo sul piano della libertà di movimento dei capitali, ma rigidamente parcellizzato per quanto riguarda la definizione delle regole relative al prelievo fiscale, non può funzionare. Un sistema finanziario globale, in cui la regolamentazione dei mercati finanziari e la definizione dei criteri di imposizione fiscale rimane strettamente nazionale, alimenta meccanismi perversi e può funzionare solo in modo distorto.

In questo contesto si deve dunque convenire che appare sempre meno legittima l'assenza di ogni meccanismo progressivo nel prelievo fiscale sulle rendite finanziarie. La presente struttura del prelievo fiscale, caratterizzata da una forte progressività, si applica – come è noto – solo ai redditi da lavoro. In un momento storico in cui è evidente che la crescita economica è resa possibile solo dal continuo incremento del capitale umano, anziché fisso, e soprattutto della creatività, questa situazione reca gravi danni in quanto penalizza fortemente l'accumulazione di capitale umano e avvantaggia le rendite puramente finanziarie.

La tassazione «piatta» ovvero perfettamente proporzionale, oltre che molto bassa, delle rendite finanziarie, appare particolarmente iniqua quando si consideri la forte progressività che colpisce i redditi da lavoro.

Il classico argomento secondo cui l'imposizione fiscale sui redditi da capitale percepiti dalle persone fisiche sarebbe iniqua in quanto si aggiungerebbe all'imposizione fiscale sui profitti subita dalle imprese incontra due limiti importanti. In primo luogo, per quanto riguarda le piccole imprese a proprietà familiare, è noto quanto sia diffusa la pratica della concessione di crediti onerosi da parte delle famiglie dei proprietari alle imprese con tassi di interesse spesso assai elevati finalizzati esclusivamente ad aumentare i costi, e quindi sterilizzare i profitti per trasferirli alle persone fisiche realizzando così una perfetta elusione delle imposte sui profitti. Per quanto riguarda le grandi imprese, soprattutto le imprese quotate (ma non solo), si rileva invece che si è prodotta nel corso degli ultimi venti anni una forte propensione a remunerare gli azionisti attraverso la crescita del valore e quindi attraverso i *capital*

*gain*, piuttosto che i profitti e quindi i dividendi. Si produce così un vantaggio fiscale importante: i profitti e quindi i dividendi sono tassati con aliquote molto elevate, mentre i *capital gain* sono tassati con le stesse aliquote irrisorie che gravano sugli interessi attivi.

In conclusione è evidente, vista l'elevata mobilità internazionale del capitale e la sua scarsa resilienza geografica, la necessità di una regolamentazione globale. Un governo mondiale consentirebbe l'inclusione delle rendite finanziarie nel reddito totale e l'applicazione di una fiscalità progressiva, ancorché attenuata, sull'intero reddito totale. L'inclusione dei redditi da capitale nel reddito complessivo sottoposto alla tassazione progressiva appare giustificata dal carattere collettivo e condiviso delle interazioni che sono all'origine della generazione e della successiva applicazione della conoscenza tecnologica e alla sua traduzione nell'introduzione di innovazioni e quindi dei profitti. Poiché dunque l'innovazione ha carattere sistemico e collettivo, anziché individuale, ed essa è all'origine del profitto, la socializzazione del prodotto ultimo dell'interazione sociale attraverso la tassazione progressiva delle rendite che scaturiscono da profitti accumulati appare del tutto legittima<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda l'intervento dello Stato è evidente che le pubbliche amministrazioni, specie nel caso italiano, partecipano direttamente all'azione economica non solo dal lato della domanda, ma anche e talora massicciamente dal lato dell'offerta, e comunque la possono influenzare e dirigere attraverso gli strumenti indiretti della regolamentazione e della fiscalità.

La crisi del 2008 ha colpito l'Italia in una fase di lento adeguamento alla grande trasformazione basata sul sistema tecnologico delle Ict. Le gravi carenze in termini di dotazione di capitale umano hanno rallentato la dinamica dell'adozione creativa che aveva sorretto la straordinaria crescita dell'economia italiana fino alla fine degli anni ottanta. I gravi errori di politica economica nella gestione del processo di privatizzazione delle telecomunicazioni hanno tuttavia giocato un ruolo importante nel determinare la len-

<sup>9</sup> Poiché le imprese innovative tendono a distribuire una quota modesta dei profitti complessivi e remunerano gli azionisti sotto forma di elevati tassi di crescita delle dimensioni aziendali, quindi degli attivi patrimoniali che a loro volta possono essere monetizzati sotto forma di guadagni in conto capitale, una tassazione dei profitti che scaturiscono dall'innovazione dovrebbe riguardare sia i dividendi sia i *capital gain*. Una tassazione asimmetrica sulle forme di rendimenti del capitale, che distingua tra la percezione di mere rendite passive dalla partecipazione effettiva ai rischi dell'attività innovativa, potrebbe aprire la strada a interessanti strumenti di sollecitazione della capacità innovativa delle imprese.

tezza del processo di diffusione delle Ict nell'economia italiana. L'euforia finanziaria degli anni novanta favorì una sequenza di operazioni finanziarie dall'esito disastroso, di fatto riconducibile a un vero e proprio *leveraged-buyout*, che lasciò la principale impresa italiana stremata, in condizioni di grave indebitamento da cui non si è più risollezata. Il progressivo smantellamento, imposto dall'eccessivo indebitamento, dell'imponente stock di reti all'estero ne ha intaccato gravemente la competitività, in quanto ridusse l'opportunità di beneficiare dei rendimenti crescenti delle economie di densità. La mancanza di capacità strategica e l'assoluta inerzia della politica economica impedirono di capire i vantaggi che il paese, dunque anche l'impresa leader, avrebbe potuto trarre dall'anticipazione della domanda derivata dalle imprese potenziali utilizzatrici di una rete internet avanzata. I ritardi dal lato dell'offerta in questo caso alimentarono e giustificarono i ritardi dal lato della domanda, impedendo di dotare il paese di una rete universale avanzata che avrebbe facilitato il processo di adozione creativa da parte del tessuto di imprese minori<sup>10</sup>.

Nel caso delle Ict non si è così prodotto quel processo di interazione virtuosa tra la diffusione dal lato della domanda soprattutto intermedia, espressa dalle imprese attive nelle industrie dei beni di consumo durevoli, e la diffusione dal lato dell'offerta soprattutto nelle industrie a monte dei beni capitali e degli intermedi che aveva caratterizzato la grande crescita dell'economia italiana fino agli anni novanta, e le aveva consentito di acquisire posizioni di primato tecnologico internazionale sfruttando fino in fondo le opportunità tecnologiche offerte dal grappolo di innovazioni degli anni venti, acquisendo cospicue quote sui mercati internazionali sia nelle industrie dei beni durevoli, avvantaggiate dall'offerta domestica di beni capitali avanzati, sia nelle industrie dei beni capitali, avvantaggiati a loro volta dalla forte domanda locale di imprese attive e dinamiche.

Nel caso italiano, le opportunità ancora latenti del sistema tecnologico che ha ormai toccato il suo culmine sono ancora molto importanti proprio a causa dell'indubbio ritardo con il quale il sistema economico ha saputo adottare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Un deciso intervento pubblico, volto a dotare il paese di una rete universale che valorizzi le economie di densità e che ponga rimedio ai disastri della politica economica degli anni novanta sul piano strutturale, è condizione indispensa-

<sup>10</sup> Vedi per un approfondimento Antonelli (2009b).

bile per consentire infine il pieno dispiego del processo di adozione creativa. Politiche della diffusione a livello regionale possono concorrere a colmare il cospicuo ritardo che si è accumulato. Non si tratta solo di erogare incentivi, più o meno automatici, ma anche di usare le molteplici interfacce delle pubbliche amministrazioni locali e nazionali per indurre l'uso delle Ict. Il sostegno alla diffusione delle Ict può aiutare l'industria manifatturiera a mantenere le significative quote di mercato internazionale che era riuscita a conquistare, fino a diventare il secondo esportatore dell'Unione Europea. La crisi italiana appare infatti soprattutto determinata dalla crisi della domanda mondiale, quindi dalla caduta delle esportazioni. Bisogna dunque evitare che la caduta congiunturale delle esportazioni assuma caratteri strutturali, e che la domanda mondiale si diriga verso l'offerta dell'industria manifatturiera asiatica.

La crisi del 2008 non ha messo in difficoltà la struttura del sistema economico italiano, che si è rivelato molto più solido di quanto i retori del declino non avessero previsto. Sarà tuttavia difficile evitare la formazione di uno zoccolo duro di disoccupazione strutturale determinata dall'accelerata contrazione dell'occupazione nell'industria manifatturiera.

È chiaro infatti che l'industria manifatturiera italiana uscirà dalla crisi fortemente ridimensionata. In questo senso la crisi accelererà quel processo di de-industrializzazione in corso nei paesi più evoluti già da molti anni. Le conseguenze saranno significative sui mercati del lavoro, dove aumenteranno i livelli di disoccupazione strutturale di forza lavoro operaia con profili professionali ed età inadeguati a trovare nuova occupazione nelle industrie dei servizi, che vedranno invece aumentare i livelli occupazionali. Dalla nuova disoccupazione strutturale e dalle sue implicazioni in termini di distribuzione del reddito scaturiranno ulteriori spinte verso la scissione del ceto medio con l'aggravante, sul piano politico, della crescente sovrapposizione conflittuale tra i ceti proletari esposti al declino e il cospicuo esercito industriale di riserva di origine straniera, pronto a raccogliere le occasioni di occupazione marginale, che si è lasciato accumulare.

Una revisione profonda del welfare italiano sembra dunque indispensabile per garantire la tenuta del debito pubblico e insieme mettere in campo un sistema di sostegno alla disoccupazione strutturale riducendo il trasferimento di risorse alle pensioni. È inoltre assolutamente necessario estendere la protezione sociale alle categorie professionali che attualmente non beneficiano della cassa integrazioni guadagni così da includere i lavo-

ratori delle industrie dei servizi, in particolare delle attività ad alto contenuto di conoscenza. Il mantenimento dell'attuale oggettiva discriminazione a favore dei lavoratori dell'industria rischia di creare asimmetrie sociali e profondi danni proprio alla sinistra che si trova ad assumere una posizione oggettivamente conservatrice, escludendosi così da ogni possibilità di rappresentazione degli interessi di quelle figure professionali specializzate nella produzione di conoscenza come merce non-incorporata e quindi dei ceti destinati a infoltirsi e ad assumere un crescente ruolo economico, sociale e politico.

Sul piano strutturale, quindi in un'ottica di medio periodo, infine, bisogna mettere in moto una politica economica delle coalizioni. Anche partendo da progetti di intervento capaci di sollecitare parti significative della struttura economica nazionale. Si tratta di facilitare e accelerare la formazione di un nuovo sistema tecnologico capace di innescare un processo innovativo collettivo, in grado di integrare e potenziare le capacità innovative dei singoli attori, mobilizzando le varie fonti di conoscenza e competenza disponibili nel sistema favorendone la convergenza e l'interazione. A tal fine è necessario orientare una domanda pubblica e una regolamentazione tecnologicamente competenti verso pochi e ben definiti campi della conoscenza, selezionare e premiare le competenze scientifiche locali in funzione della loro eccellenza su scala mondiale, attivare i punti di forza del sistema nazionale in un contesto europeo, consapevoli del carattere globale che ormai ha assunto la generazione di conoscenza scientifica e tecnologica, favorire il trasferimento tecnologico.

L'azione di politica nazionale qui non può fare a meno del contesto europeo, che deve essere finalmente sollecitato e attivato. A fronte dell'enorme impegno di risorse e di capacità strategica dispiegato dalla nuova amministrazione americana per favorire la formazione del nuovo sistema tecnologico «verde», l'assenza delle istituzioni europee appare disarmante.

Obiettivo della politica economica deve essere l'attivazione e la guida di quel sistema di interazioni e interdipendenze collettive dalle quali possono scaturire i grappoli di innovazioni radicali che consentono l'introduzione di nuovi sistemi tecnologici e, con essi, l'avvio di una nuova fase di crescita economica sostenuta. Si tratta dunque di dare un contenuto tecnologico a strumenti classici della politica economica. Così come, nel caso americano, si seppe dare contenuti tecnologici fortemente innovativi alla tradizionale politica militare (Nelson, Kalachek, Pack, 1969).

Non solo bisogna aumentare le risorse destinate alla ricerca, ma soprattutto deve essere aggiornata la logica che presiede al sostegno pubblico alla ricerca attraverso un sistematico potenziamento dell'interazione tra il sistema della ricerca pubblica e il sistema delle imprese, che in Italia hanno spesso dimensioni troppo piccole per potere finanziare attività di ricerca codificata *intramuros*. Appare dunque evidente che una politica moderna della ricerca deve assumere come obiettivo prioritario la valorizzazione e l'incentivo a tutte le forme di interazione e transazione che hanno per oggetto prevalente i flussi di conoscenza. Una politica della ricerca moderna deve cioè porsi l'obiettivo di innalzare la capacità delle singole unità di ricerca di interagire con gli altri elementi del sistema al fine di valorizzare le esternalità di conoscenza latenti.

La politica della ricerca deve cogliere le opportunità offerte dalla riorganizzazione dei processi di produzione della conoscenza tecnologica. La conoscenza tecnologica acquisisce sempre di più carattere di merce in sé, non incorporata in altri beni. Le attività ad alta intensità di conoscenza sostituiscono la ricerca dei laboratori di ricerca aziendali *intramuros* delle grandi imprese. Assume crescente rilevanza il fenomeno del *venture capitalism*, articolato nella nascita, assistita da imprese finanziarie specializzate, di nuove imprese high-tech, la loro successiva quotazione in borsa e quindi il *take-over* da parte di imprese che così, di fatto, sostituiscono molte delle attività di ricerca interne. In parallelo si assiste alla crescente integrazione tra ricerca pubblica e privata, mentre una quota crescente delle attività di ricerca, un tempo svolta dai centri di ricerca delle grandi imprese, viene affidata «in conto terzi» ai dipartimenti universitari. La dimensione dei laboratori delle grandi imprese perde così rilevanza, al tempo stesso si valorizzano e selezionano le potenzialità della ricerca pubblica. La centralità della piccola impresa nel sistema economico italiano rende ancora più paradossale il tentativo di far rivivere un modello ormai abbandonato proprio laddove fu applicato per primo (Chesbrough, 2003).

I casi della sanità e dell'energia appaiono particolarmente promettenti. Si tratta di identificare, in primo luogo, la struttura dell'intero settore verticalmente integrato, ovvero del complesso di filiere produttive coinvolte, individuandone punti di forza e di debolezza e intervenendo su questi ultimi. In secondo luogo, per rimanere nel campo sanitario, bisogna indicare obiettivi credibili di carattere tecnologico che siano in grado di mobilitare le risorse di conoscenza del paese coinvolgendo in un processo orientato e



condiviso la valorizzazione delle competenze di aziende sanitarie locali, università e centri di ricerca, medicina di base, imprese farmaceutiche e delle tecnologie sanitarie, creando una regolamentazione coerente con l'obiettivo di facilitare il coordinamento e accentuare l'interazione e la complementarietà dell'azione innovativa e così favorire la formazione di un sistema tecnologico innovativo. Analogamente un'azione decisa ed energica guidata a livello centrale può porre rimedio alla manifesta incompetenza delle amministrazioni locali nella gestione dei rifiuti, cogliendo le enormi opportunità che si aprono in quel campo per introdurre tecnologie innovative nel campo energetico.

L'azione concertata e programmata che le elite militari e californiane seppero mettere in atto nel corso degli anni settanta e ottanta può e deve essere riprodotta, anche e soprattutto al di fuori del circuito militare-industriale. Non c'è bisogno dell'impero del male.

Bisogna cogliere l'occasione per rendere giustizia a entrambi i grandi contendenti del dibattito economico della fine degli anni trenta, dunque integrare Schumpeter con Keynes per dare infine un contenuto tecnologico esplicito, intenzionale e coerente alla politica economica, nella piena consapevolezza del carattere collettivo della generazione della conoscenza e della stessa attività innovativa.

## 6. Conclusioni

Il modello schumpeteriano consente un'interpretazione organica e strutturale della crisi del 2008, in un'ottica di lungo periodo che offre l'opportunità di comprendere appieno sia le dinamiche congiunturali sia, e soprattutto, il processo di cambiamento strutturale di lungo periodo in cui queste devono necessariamente essere inquadrare.

La costruzione teorica che prende le mosse dai contributi di Schumpeter ha elaborato una scatola degli attrezzi di grande ricchezza e capacità interpretativa. La sinistra italiana ha grande interesse ad appropriarsene sia per analizzare gli eventi sia per elaborare un progetto di politica economica.

La teoria economica schumpeteriana consente infatti di rendere conto dei processi di innovazione, crescita e crisi come aspetti complementari e interdipendenti di un più generale processo di cambiamento che deve, al tempo stesso, essere sollecitato e guidato. Il cambiamento tecnologico è endogeno

alla dinamica economica e ne costituisce il meccanismo centrale, ma non è dato né in termini di tasso né in termini di direzione.

Innovazione, crescita e crisi non scendono dal cielo come manna, non sono il prodotto di dinamiche esogene, né il frutto di processi spontanei e automatici. Esse sono il risultato di una capacità creativa degli agenti che si manifesta appieno solo quando le interdipendenze strutturali e le interazioni tra le parti del sistema sono ben disegnate, ovvero sono il risultato di una «complessità organizzata». Innovazione e cambiamento tecnologico sono dunque anche il risultato di un'azione politica capace di integrare e rendere coerente l'organizzazione sociale ed economica di un sistema complesso quale il sistema economico indubbiamente è.

Il ruolo centrale della politica economica consiste dunque nell'elaborazione di un progetto di cambiamento strutturale che sappia partire dall'identificazione delle componenti dinamiche del sistema economico nazionale, di creare coalizioni capaci di potenziare l'intensità delle interdipendenze e delle interazioni organizzate, dunque di dare un contenuto creativo alle reazioni degli agenti, sostenendo così la capacità del sistema di innovare e indirizzandolo verso un modello di società coerente con prezzi relativi, logiche di distribuzione del reddito, valori e finalità condivise.

La crisi in corso rischia di accentuare quei processi di scissione del ceto medio che erano emersi nel corso degli anni novanta dapprima negli Stati Uniti, poi nel Regno Unito e da ultimo nell'Europa continentale, che tanto hanno favorito l'affermazione politica delle destre. La nuova stratificazione sociale, il processo di riorganizzazione del ceto medio in corso, la crescente aggregazione di un ampio ceto medio superiore e, al contempo, la formazione di un ceto medio impoverito, pongono alla sinistra una sfida radicale. La sinistra tarda ad accogliere l'ampiezza sociale ed economica del nuovo ceto medio superiore, non sembra in grado di prendere atto dell'enorme accumulo di ricchezza mobiliare e immobiliare che si è prodotto in quei segmenti sociali nel corso degli anni a partire dall'adozione dell'euro, non sembra vedere gli elevati standard di vita condivisi da significative parti della società. Accecata da un'analisi della composizione sociale del tutto obsoleta, tende a giudicare la struttura sociale del paese con criteri ottocenteschi che vedevano una piccola quota di ricchi contrapporsi a un'ampia maggioranza di poveri. La nuova economia della conoscenza dopo la crisi tenderà ad assumere invece ancor più i caratteri di una clessidra, con forti elementi di polarizzazione e la rarefazione delle condizioni intermedie. Accanto a molte aree geografi-

che e sociali ridotte in condizioni di una povertà appena dignitosa si contrappone una forte e significativa quota della popolazione capace di rafforzare il proprio tenore di vita e di esprimere elevati livelli di attrazione sociale e culturale. Il rischio di perdere la capacità di rappresentare il sistema nel suo complesso e di trasformarsi nell'espressione politica del solo ceto medio impoverito è elevato. La sinistra deve saper elaborare un progetto di crescita capace di ricomporre nella sua omogeneità e integrazione quel ceto medio che era stato tanto faticosamente costruito nel corso della seconda metà del XX secolo, quindi di offrire sia prospettive di crescita economica a quei segmenti professionali che sono stati capaci di traslocare verso gli strati privilegiati della nuova composizione sociale sia garanzie di inclusione a quanti sperimentano processi di declino sociale ed economico.

Appare dunque indispensabile che la sinistra torni a esprimere quella capacità di egemonia che ne caratterizzarono l'evoluzione nel corso del XX secolo, costruendo coalizioni capaci di progettare la crescita per il sistema nel suo complesso. I benefici saranno evidenti non solo in termini di riduzione della disuguaglianza, ma anche per sostenere la capacità di crescita generale del paese, messa in discussione dalla leadership esercitata da una cultura liberista che, in quanto crede nella spontanea capacità dei mercati di organizzarsi, rischia di accompagnare il paese in un processo di declino.

## Bibliografia

- Amendola M., Antonelli C., Trigilia C. (a cura di) (2005), *Per lo sviluppo economico: processi innovativi e assetti territoriali*, Bologna, Il Mulino.
- Antonelli C. (2007), *Sinistra e riformismo economico, l'alternativa liberalsocialista*, in *Il Mulino*, 57, pp. 258-267.
- Antonelli C. (2008a), *Localized Technological Change. Towards the Economics of Complexity*, Londra, Routledge.
- Antonelli C. (2008b), *Stato e mercato: l'ipotesi liberalsocialista. In ricordo di Franco Momigliano*, working paper, Laboratorio di Economia dell'innovazione Franco Momigliano, Dipartimento di Economia S. Cogneetti de Martiis, Università di Torino.
- Antonelli C. (2009a), *La politica economica delle coalizioni per progettare il futuro e guidare la crescita*, in *Argomenti Umani*, 2, pp. 41-66.
- Antonelli C. (2009b), *Le grandi scelte nelle telecomunicazioni*, in *Italianieuropei*, 1, pp. 38-48.
- Antonelli C. (a cura di) (2010), *The Elgar Handbook on the System Dynamics of Technological Change*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Antonelli C., Patrucco P., Quattraro F. (2007), *Transizioni tecnologiche e modelli economici*, in Berta G. (a cura di), *Una trasformazione in atto: il Nord Italia*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, Feltrinelli, pp. 175-228.
- Baumol W.J., Litan R.E., Schramm C.J. (2007), *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*, New Haven, Yale University Press.
- Berta G. (2009), *Eclisse della socialdemocrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Chesbrough H. (2003), *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, Harvard Business School Press.
- Freeman C., Louca F. (2001), *As Time Goes by: From the Industrial Revolution to the Information Evolution*, Oxford, Oxford University.
- Hanusch H., Pyka A. (a cura di) (2007), *The Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Hayek F.A. (1937), *Economics and Knowledge*, in *Economica*, 13, pp. 33-54.
- Hayek F.A. (1945), *The Use of Knowledge in Society*, in *American Economic Review*, 35, pp. 519-530.
- Lipsey R.G., Carlaw K.I., Bekar C.T. (2005), *Economic Transformations: General Purpose Technologies and Long Term Economic Growth*, Oxford, Oxford University.

- Messori M. (2009), *The Financial Crisis: Understanding it to Overcome it*, Roma, As-sogestioni.
- Mokyr J. (2002), *The Gifts of Athena: Historical Origins of the Knowledge Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Nelson R.R., Kalachek E., Pack M. (1969), *Technology, Economic Growth and Public Policy*, Washington, The Brookings Institution.
- Ruffolo G. (2009), *Il capitalismo ha i secoli contati*, Torino, Einaudi.
- Ruttan V.W. (2006), *Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Schumpeter J.A. (1912, 1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Schumpeter J.A. (1928), *The Instability of Capitalism*, in *Economic Journal*, 38, pp. 361-386.
- Schumpeter J.A. (1939), *Business Cycles*, New York, McGraw-Hill.
- Schumpeter J.A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Brothers.
- Schumpeter J.A. (1947a), *Theoretical Problems of Economic Growth*, in *Journal of Economic History*, 7, pp. 1-9.
- Schumpeter J.A. (1947b), *The Creative Response in Economic History*, in *Journal of Economic History*, 7, pp. 149-159.

# La crisi e il nuovo intervento pubblico

Laura Pennacchi

## 1. La questione cruciale è il rapporto Stato-economia

L'evoluzione della più grave crisi del dopoguerra e la progressiva articolazione degli interventi per farvi fronte, da parte delle istituzioni internazionali e dei paesi di tutto il mondo, ripropongono come questione cruciale il rapporto Stato-economia. Nel 2009, per la prima volta dalla crisi del 1929, il Pil mondiale subisce un incremento negativo e la disoccupazione globale aumenta fino a 60 milioni di unità: nel solo primo trimestre la produzione crolla del 25 per cento. Per l'Italia, mentre la disoccupazione cresce, il collasso del Pil è addirittura attorno al 5 per cento, il decremento delle esportazioni è del 16, quello degli investimenti in macchinari e attrezzature del 18.

Di fronte alla disintegrazione di fatto di un sistema finanziario globale giunto al crocevia di molti «misfatti» (vedi De Cecco, 2009a) e alla caduta libera dell'economia mondiale, i sistemi nazionali hanno fatto ricorso a una batteria di strumenti: «vaste politiche di rilancio dell'economia attraverso la spesa pubblica, espansione monetaria convenzionale e anticonvenzionale, migliaia di miliardi di dollari per sostenere la liquidità, ricapitalizzazione, garanzie e assicurazioni per contrastare la crisi del credito e della liquidità e, infine, massiccio supporto alle economie dei paesi emergenti» (Roubini, 2009). Nel marzo 2009, nell'apice della crisi finanziaria, il Fondo monetario internazionale (Imf, 2009a) calcola che il sostegno garantito da Stati Uniti, Regno Unito, banche centrali e governi della zona euro ammonta in totale a novemila miliardi di dollari, di cui 4.500 in garanzie. In particolare lo sforzo complessivamente messo in atto dall'amministrazione Obama appare gi-

\* Laura Pennacchi è economista, dirige la Scuola per la buona politica della Fondazione Basso.

Relazione alla Giornata di studio della Cgil *La crisi: quale nuovo intervento pubblico?*, 7 luglio 2009.

gantesco, superiore a quello messo in atto dai paesi europei, di cui si osserva la minore entità e, soprattutto, la scarsa unitarietà e, per conseguenza, il limitato ricorso a un effetto *scala* che avrebbe potuto, quantitativamente e qualitativamente, essere ben più rilevante. Con le parole di Romano Prodi (2009), «gli interventi di liquidità gestiti centralmente dalla Banca centrale europea hanno funzionato benissimo, ma gli interventi di ricapitalizzazione bancaria, gestiti in maniera separata dagli Stati, hanno creato seri dubbi perfino riguardo alla futura integrità del mercato interno».

Tuttavia, gli interventi degli Stati sono ovunque massicci, sia per il salvataggio del sistema bancario e creditizio sia per lo stimolo fiscale sia per generare nuove regole e controlli, come attesta, tra l'altro, la *Financial Regulatory Reform: A New Foundation* presentata in giugno da Obama. È degno di nota, secondo Wade (2009), che è la prima volta dai tempi di Roosevelt che un presidente americano parla in un'accezione positiva, piuttosto che negativa, di *activist government*, «presentando il governo come complementare piuttosto che rivale di una stabile economia di mercato». Anche il Fondo monetario internazionale (Spilimbergo et al., 2008; Imf, 2009b) contribuisce al cambiamento di clima, segnalando in particolare l'opportunità di uno stimolo macroeconomico che consenta di avere minore perdita di prodotto nel medio periodo, dato che queste perdite non sono inevitabili.

Ma il baricentro della destinazione degli aiuti pubblici è il settore finanziario, le cui criticità paiono esacerbate dalla crisi (Onado, 2009), visto che il suo cuore è ora costituito da imprese altamente indebitate e tuttavia prontamente tornate a fare lauti profitti. «La loro attività fondamentale – scrive Martin Wolf (2009) – consiste nel creare e scambiare attività dal valore incerto, mentre le loro passività [...] sono garantite dallo Stato. In pratica è una licenza a giocare d'azzardo con i soldi dei contribuenti». E qui sta un primo problema. Un intervento volto soprattutto – come è inevitabile – a salvare le banche porta a una dilatazione quantitativamente molto consistente della sfera pubblica. Ma qualitativamente può essere sufficiente? La sua durata temporale può essere predefinita? I deficit e i debiti pubblici così alimentati saranno, e in che modo, sostenibili?<sup>1</sup> Quale può essere il connubio che si realizza tra rischi di deflazione e rischi di inflazione? Quale la gamma dei campi di intervento e degli strumenti per un intervento pubblico adeguato ai compiti enormi che la crisi consegna?

<sup>1</sup> Su questo aspetto cruciale, vedi Reviglio (2009).

I sostenitori del libero mercato non si pongono nemmeno queste domande perché, per loro, i governi e la politica non potrebbero che fare fallimento, come dimostra già la crisi in corso, dovuta, secondo loro, molto di più ai fallimenti della politica che non a quelli del mercato (Alesina, Giavazzi, 2009). La colpa delle crisi andrebbe attribuita ai governi: il costo del denaro in America sarebbe stato tenuto «troppo basso per troppo tempo dopo lo scoppio della bolla tecnologica nel 2000 e gli attentati dell'11 settembre 2001», di conseguenza il mercato sarebbe stato «temporaneamente ingannato dal governo». Però è facile avanzare l'obiezione di Skidelsky (2009): «Questa è, a dir poco, una difesa traballante, se il mercato si lascia ingannare così facilmente non può certo essere molto efficiente». Al contrario, tutti, le banche, le agenzie di rating, gli organi di controllo, «gli strateghi politici al vertice di questa piramide», si sono lasciati «sedurre» dalla teoria dei «mercati efficienti», secondo cui «i mercati finanziari, per loro stessa natura, non possono che determinare in modo corretto i prezzi delle attività economiche».

Una cosa è certa: non si può rimanere stretti tra la Scilla di un «neoliberalismo di risulta» che già si ripropone, anche nel centrosinistra – si pensi ai tanti che si limitano a chiedere che gli interventi pubblici durino il più breve tempo possibile deplorando gli interventi della politica, perfino quelli orientati ad accelerare l'adattamento ecologico, sostenendo che «la ripresa verrà in larga parte dall'economia reale stessa» (Alesina, 2009a) – e la Cariddi dello statalismo deteriore, neocorporativo e neocolbertiano, decisionistico e autoritario, di cui nel governo italiano di centro-destra – rimasto sostanzialmente inerte di fronte alla crisi per quanto riguarda il sostegno all'economia e alla società, ai ceti medi e ai ceti meno abbienti – abbondano i segni, a partire dalle posizioni del ministro Tremonti. Il risultato è un mix di «spirito probusiness» (dalla sollecitazione dell'evasione fiscale, di cui lo «scudo» è solo uno degli esempi, alla vicenda Alitalia, a quella del nucleare di vecchia generazione, al rilancio del ponte sullo stretto di Messina ecc.), neoconservatorismo compassionevole (da *social card*), familismo e privatismo comunitarizzato, esaltati come negazione del quadro costituzionale della cittadinanza sociale (di cui è emblema il Libro bianco sul modello sociale del ministro Sacconi, sul quale vedi Penacchi, 2009b).



## 2. Un intero paradigma economico va ripensato

Non può rimanere prigioniero della deviante alternativa tra «neoliberismo di risulta» e «statalismo deteriore» soprattutto il centrosinistra, il quale avrebbe nel suo patrimonio storico, categoriale e valoriale, una inesausta ricchezza cui attingere che lascia invece inutilizzata. Infatti il centrosinistra tace, è timido, balbetta, perché ha taciuto, è stato timido, ha balbettato nel ventennio di affermazione dell'egemonia neoliberista generata dalla destra, approdata al disastro in cui siamo immersi. E questo provoca il paradosso di una destra distanziata dall'ideologia e dalle pratiche neoliberiste da essa stessa generate e disinvoltamente appropriantesi il keynesismo che ora si impone, rispetto a cui, invece, la sinistra mostra esitazione e imbarazzo<sup>2</sup>. Del resto, il neoliberismo non è mai esistito in forma pura, in esso hanno sempre convissuto populismo, conservatorismo, autoritarismo istituzionale, oscurantismo valoriale, testimoniato dal fervore con cui si è tornati a declamare «Dio, patria, famiglia».

In ogni caso, se la crisi non è un incidente di percorso ma catastrofe di un intero modello di sviluppo che con la crisi deflagra, è un intero paradigma economico che va ripensato, quello neoliberista, basato sull'auto-regolazione dei mercati affidata al dogma «meno tasse, meno Stato, meno diritti». Ha un bel dire Tabellini (2009) – riprendendo Perotti (2009) – che «è da trent'anni che gli economisti studiano i fallimenti dei mercati finanziari, le bolle speculative, le asimmetrie informative che distorcono gli incentivi dei manager e degli intermediari finanziari, le crisi di liquidità». Il punto è che tutte queste cose dagli economisti proni all'ortodossia dominante sono state studiate come imperfezioni, frizioni, deviazioni, shock esogeni di modelli di mercato – matematizzati all'estremo – supposti endogenamente immunizzati da incertezza e instabilità, e in grado di correggersi da soli<sup>3</sup>. Il punto è, quindi, che a far trovare particolarmente sguarniti alla bisogna è la più complessiva marginalizzazione di punti di vista diversi e di programmi di ricerca alternativi provocata dal

<sup>2</sup> La spiegazione che ne dà Berta (2009) è la seguente: «La socialdemocrazia al governo ha scoperto di dover aderire quasi plasticamente ai caratteri del capitalismo contemporaneo, abbandonando la pretesa di trasformarli».

<sup>3</sup> Leijonhufvud (2009) considera la *Old Neoclassical Synthesis*, la *New Neoclassical Synthesis*, la *Dynamic Stochastic General Equilibrium Theory* come altrettante «frodì intellettuali la cui ampia accettazione ha inibito per decenni la ricerca sull'instabilità sistemica».

dogmatismo con cui l'ideologia neolibera si è affermata nella scienza economica standard. E questo chiama in causa le responsabilità degli economisti, ben al di là delle loro incapacità di previsione. Non è un caso che perfino l'*Economist* (2009) sottolinei che questi stessi economisti non hanno alcuna idea rilevante su come uscire dalla crisi (*no idea how to fix it*), salvo «lasciare ancora una volta le forze di mercato libere di operare» (Jespersen, 2009)

Quello che va ripensato è il paradigma della *main stream economics*, la quale si è offerta, piuttosto che come «strumento d'interpretazione della realtà», come «supporto di visioni del mondo molto orientate», proponendo «modelli macroeconomici che escludono per costruzione fenomeni significativi di squilibrio e rendono difficile la comprensione del ruolo dei meccanismi finanziari» (Artoni, 2008), modelli in cui i mercati sono supposti intrinsecamente stabili, con deviazioni solo temporanee, e in cui gli agenti economici agiscono come omogenei Robinson Crusoe, ignari tanto della profonda instabilità quanto della larga eterogeneità e della stessa interazione tra attori proprie del mondo economico reale<sup>4</sup>. Un gruppo di economisti niente affatto «bolscevichi» lancia un manifesto di denuncia dell'irresponsabilità anche etica che nasce dalla *pre-analytic belief* in simili assunzioni (Colander, Follmer, Goldberg, Haas, Juselius, Kirman, Lux, Sloth, 2009) e propone un riorientamento verso nuovi programmi di ricerca, differenziati perfino dal punto di vista epistemologico.

Il premio Nobel Solow (2008), nel chiedersi come mai modelli assolutamente «irrealistici» siano stati accettati in modo indiscusso dalla politica economica dominante, sostiene che l'unica spiegazione plausibile è che operare aggiungendo «imperfezioni» a modelli che debbono la loro perfezione al totale irrealismo delle loro ipotesi *is likely to push the policy implications in the laissez-faire direction*. Solow si riferisce all'uso di inferire, dall'introduzione di «frizioni» e «imperfezioni» in mercati del lavoro a priori modellizzati in modo irrealistico, implicazioni di elevata flessibilità, salariale e in entrata e in uscita, e di contrasto del potere sindacale. E in effetti l'alterazione delle regole di funzionamento del mercato del lavoro preva-

<sup>4</sup> Fa parte di questo approccio l'indirizzo *Law and Economics*, anch'esso concepente la società non come un «insieme» complesso ed eterogeneo, ma come una sommatoria di individui omogenei che si muovono unicamente in virtù del calcolo del proprio interesse. Sulla cosa sorvolano Abrescia, Napoletano (2009).

lenti nei primi trenta anni del dopoguerra – i «trenta gloriosi» – si è rivelata una causa decisiva dello spostamento nella distribuzione del reddito.

### 3. La sinistra deve uscire dalla paralisi e dal difensivismo

Vi sono, dunque, molte ragioni per cui alla paralisi del pensiero e alla desertificazione culturale e analitica si risponda uscendo dalla timidezza, dal conformismo, dal difensivismo. Non è davvero il caso di tornare a un vecchio stalinismo, ma non è nemmeno il caso di frenare il ragionamento per la paura di essere tacciati di passatismo. Per rivolgere coraggiosamente lo sguardo al futuro non è per nulla contraddittorio rileggere criticamente le esperienze degli anni trenta: le anticipazioni rispondenti a un disegno al servizio dell'interesse pubblico di un personaggio come Beneduce nel caso italiano (Franzini, Magnani, 2009), la creatività istituzionale, poi dispersa, generata dal *New Deal* di Roosevelt nel caso americano. A seguito della grande depressione del 1929-1932 nacque la politica fiscale e monetaria keynesiana finalizzata alla piena occupazione. Molti paesi capitalisti nazionalizzarono le industrie più importanti. Gli Stati Uniti di Roosevelt procedettero a una severa regolamentazione del settore bancario e a larghi programmi di previdenza sociale. In tutto il mondo rigorosi controlli furono imposti ai movimenti internazionali di capitale. Skidelsky (2009) rileva che anche «il sistema di Bretton Woods, elaborato con il contributo di Keynes nel 1944, è stato l'espressione internazionale dell'economia politica liberal-socialdemocratica. L'obiettivo era liberare il commercio estero dal "congelamento" che aveva subito negli anni trenta, creando un ambiente che disincentivasse il nazionalismo economico. Il perno era un sistema di cambi fissi, suscettibile di aggiustamenti concordati, per evitare svalutazioni monetarie concorrenziali».

Oggi ci si ripropone il monito: «governare l'economia mondiale», come recita il titolo di un lavoro collettivo curato da Amato (2009). Si tratta di prendere atto, in esordio, di due elementi cruciali. Il primo è che l'uso distorto delle risorse pubbliche e l'appropriazione e lo svuotamento delle funzioni dello stato, realizzati da politiche che si dichiaravano neolibériste, hanno *retroagito* sulla stessa natura e qualità delle strutture pubbliche. Il punto vero in questione, cioè, si conferma una sostanziale compromissione della *capacità di intervenire* da parte dello Stato, una dequalificazione dell'amministrazione pubblica, un deterioramento delle modalità operative e gestionali,

anche delle stesse funzioni di indirizzo e di controllo. Ciò risulta particolarmente grave se si tiene conto del tempo e della complessità di azioni e interazioni che ha richiesto l'edificazione di quella «mediazione istituzionale terza» con cui esercitare responsabilità collettiva<sup>5</sup>, che è stato il principio fondamentale che ha guidato, dall'illuminismo in poi, l'evoluzione dello stato di diritto, consentendo la fuoriuscita dal dominio delle relazioni personali tipico del feudalesimo, verso cui il neoliberalismo ha rischiato di farci regredire, con un nuovo *infeudamento*. La qualità del tessuto istituzionale e della capacità statale di affrontare e di risolvere problemi è stata storicamente così importante per differenziare differenti capitalismi e diverse articolazioni Stato-economia, consolidatesi nei vari paesi, da suggerire definizioni basate, per l'appunto, su di esse (Rothstein, 1998). Quelli dei paesi scandinavi, ad esempio, vengono definiti *reform state* proprio sulla scorta di una straordinaria capacità istituzionale di darsi finalità strategiche, identificare problemi, mobilitare risorse, anche e soprattutto progettuali, per la loro soluzione. Sono, dunque, molto serie le implicazioni della rimessa in discussione di tali capacità (di disegnare architetture istituzionali, ma anche di agire in quanto operatore pubblico, progettando, gestendo e amministrando), ovunque si verificchino, ma tanto più in paesi a *statualità* debole come l'Italia, per la quale Sabino Cassese (1988) ha parlato di «modello statocentrico a centro debole».

Il secondo elemento cruciale da cui partire è la consapevolezza che anche nella fase e nei paesi del neoliberalismo trionfante c'è stato molto interventismo pubblico. Si pensi, per il decennio a cavallo tra gli anni novanta e la prima parte del 2000, all'uso spregiudicato della politica monetaria, della leva dei tassi di interesse, del signoraggio del dollaro fatto dagli Stati Uniti<sup>6</sup>. Oppure, sempre rimanendo negli Stati Uniti, all'articolatissimo tessuto di relazioni con aziende e università e alla miriade di macro e microazioni promosse e gestite da operatori pubblici – agenzie specializzate, ministero della Difesa, altri ministeri – nei campi dell'industria aerospaziale, dell'informatica, delle biotecnologie, un tessuto e una miriade di azioni alimentate e condotte incessantemente anche negli anni del dominio neoliberalista<sup>7</sup>, al punto da far

<sup>5</sup> Per una più ampia trattazione, vedi Pennacchi (2008) e Supiot (2006).

<sup>6</sup> Sul carattere polimorfo dello Stato (liberista in alcune sue parti, sorvegliante del mercato in altre, coordinatore di gruppi organizzati in altre ancora), vedi Weiss (2009).

<sup>7</sup> Qualcosa di ben diverso dalla caricatura facilona dei «quattro ragazzi in un garage californiano» bastanti a «scatenare una rivoluzione tecnologica», caricatura fatta propria anche da autorevoli commentatori (vedi Alesina, 2009b).

parlare di *Hidden Developmental State*. Fred Block (2008) descrive un processo in cui il governo americano dagli inizi degli anni ottanta si è fortissimamente impegnato nel sostenere e nell'incoraggiare l'avanzamento delle nuove tecnologie nella *business economy*, solo che lo ha fatto in modo «nascosto», per mantenere a livello esplicito il dominio del fondamentalismo di mercato (predicante il precetto – con cui è del tutto contraddittoria la centralità del ruolo dello Stato – che le imprese debbano semplicemente essere lasciate sole a rispondere autonomamente ai segnali di mercato), fondamentalismo di mercato grazie al quale la *business community* ottiene agognate deregolazioni, riduzioni delle tasse, incremento delle diseguglianze.

Ma un intervento dello Stato molto pervasivo – praticato attraverso *government planners*, investente quattro diversi compiti sovrapposti (*targeted resourcing, opening windows, brokering, facilitation*) e pertanto richiedente *government officials* in grado di identificare, dopo intensa consultazione, le più importanti sfide tecnologiche e di esercitare considerevole disciplina sui tecnologi –, e tuttavia «nascosto», dà vita a pratiche inevitabilmente distorsive. Queste distorsioni sono leggibili in termini di deficit democratico, con l'atrofizzazione dell'idea che esista qualcosa che si possa chiamare interesse pubblico e bene comune, assenza di requisiti imposti alle imprese in termini di condivisione dei profitti e di limiti ai prezzi, mercificazione dei risultati della ricerca e della stessa conoscenza, trascuratezza delle questioni del lavoro, anche di quelle nuove che si pongono per il lavoro nelle industrie ad alta tecnologia<sup>8</sup>. Prendere atto di queste distorsioni significa anche identificare i campi in cui l'iniziativa progressista dovrebbe e potrebbe dispiegarsi, come Obama ha significativamente iniziato a fare: un nuovo modello di partnership tra governo e imprese, politiche di inclusione sociale per rendere effettiva una società e un'economia della conoscenza, espansione del dialogo democratico e dello spazio della deliberazione pubblica sulla direzione del cambiamento tecnologico, spostamento delle risorse dalla ricerca militare verso la ricerca indirizzata a trovare soluzioni per il riscaldamento globale, le malattie, la fame, l'ignoranza. Il passo preliminare è, però, descrivere i fenomeni sopra richiamati, perché descriverli significa rendere conto della multiforme capacità del neoliberismo di:

<sup>8</sup> «È semplicemente assunto che le politiche del fondamentalismo di mercato, le quali hanno indebolito i sindacati, accresciuto l'uso di lavoro temporaneo, condotto alla stagnazione del salario e dei benefici per i lavoratori della produzione, sono desiderabili per tutti i lavoratori» (Block, 2008).

a) predicare una cosa e farne un'altra, cioè mettere in atto pratiche politiche concrete in palese contraddizione con i principi predicati e mantenuti, nonostante ciò, a un elevato grado di fermezza ideologica;

b) far convivere in unico amalgama componenti diverse unificate dal cemento del populismo.

A tal proposito Colin Crouch (2008) parla di *keynesismo privatizzato*: dagli anni quaranta fino alla prima crisi petrolifera i problemi della condivisione dei grandi rischi sociali erano apparsi affrontabili solo attraverso l'azione dello Stato, ma ora, scaricandone i costi in ultima istanza sempre sullo Stato, «sembrava esserci una soluzione di mercato. E così attraverso il legame tra consumatori ordinari e nuovi rischi di mercato, via indebitamento da mutui e da credit card, veniva abolita la dipendenza del sistema capitalistico da salari crescenti, welfare state, gestione governativa della domanda».

Per analizzare un simile intreccio Galbraith (2008) conia la definizione di *predator state*, costituito da una coalizione che non ha alcun «interesse a ridurre le dimensioni dello Stato», piuttosto a «dirottare le risorse dallo Stato» verso veicoli privati, «una coalizione di infaticabili oppositori del quadro regolatorio su cui poggia la sfera pubblica, con aziende le cui maggiori linee di business competono o si incrociano con le principali funzioni pubbliche di ciò che persiste del *New Deal* [...] in altre parole una coalizione che cerca di controllare lo Stato, in parte per prevenire l'affermazione di future finalità pubbliche, in parte per ostacolare le linee di attività stabilite da passate finalità pubbliche». Fa testo quanto l'amministrazione Bush ha fatto o tentato di fare nella *social security* (per privatizzarla), nella sanità (con «molte concessioni agli esistenti predoni» assicurativi), nella scuola (con i *voucher*, il *testing regime*, il programma ingannevolmente chiamato *No child left behind* che di fatto ha causato un ulteriore depauperamento dell'istruzione pubblica americana), nell'area dell'*housing* e del consumo finanziario, in particolare con i famigerati mutui *subprime*, «*abusive if not fraudulent*».

#### 4. Che tipo di problematiche sono portate in evidenza dalla crisi

Per identificare il nuovo intervento pubblico adeguato ai compiti che la crisi ci consegna bisogna tentare di chiarire la natura della crisi stessa e l'intreccio di variabili che vi confluiscono (Zamagni, 2008). Se non si tratta solo di

un incidente di percorso ma di crisi strutturale, e se la crisi non è solo finanziaria – anche se lo sono le sue scaturigini immediate – ma investe profondamente l'economia reale, è necessario decifrare l'intreccio molteplice e complesso di variabili in gioco: «salari bassi e stagnanti», «welfare pubblico scarso o declinante», «spirito probusiness», «deregolazione spinta» (e cattiva regolazione), «leva dei tassi di interesse», «innovazione finanziaria selvaggia», «economia e cultura del debito», «innovazione tecnologica matura in alcuni settori, latente in altri».

L'intreccio ha dato vita a un modello diffusosi in varie forme in tutto il mondo, ma accentuato negli Stati Uniti dell'amministrazione repubblicana di Bush (vedi Florio, 2009; e saggi di Fassina, Leon, Travaglini, Artoni, Osculati e altri nel numero 1-2 di *Quale Stato*, interamente dedicato alla crisi). Per gli Stati Uniti la congiunzione di leva dei tassi di interesse e generazione di enorme liquidità, creazione artificiale di valore investente *stock azionari* e immobili, indebitamento di tutti gli operatori, è alla base da una parte dell'alimentazione «drogata» della crescita economica, dall'altra della moltiplicazione su scala internazionale delle fonti di instabilità, da cui nasce il terremoto monetario che sta scuotendo i mercati finanziari di tutto il mondo. Correlatamente i paesi in via di sviluppo sono stati «forzati», attraverso il Washinton Consensus e gli orientamenti delle istituzioni internazionali, a una crescita basata su rapidissima apertura al commercio e alla finanza internazionale, rigore finanziario, restrizioni di bilancio, bassi salari, assecondando così le attese del mondo finanziario e i piani di delocalizzazione di molte imprese occidentali, interessate a bassi costi del lavoro e a basse imposte.

Il crescente squilibrio strutturale tra avanzi e disavanzi correnti delle bilance dei pagamenti, che lega molti paesi avanzati a quelli di nuova industrializzazione, è strutturalmente connesso alla moltiplicazione delle disuguaglianze e ai mutamenti nella struttura reddituale che, a loro volta, hanno agito come detonatore per la sollecitazione dell'indebitamento e per l'innovazione finanziaria, trasformando la finanza in un *predatory system*, per usare le parole di Stiglitz (2009), e facendo della alterazione della distribuzione del reddito un elemento fondamentale del modello di sviluppo neoliberista (Pennacchi, 2009a). Come componente specifica di un «unico fenomeno strutturale» hanno agito anche l'esaurirsi dei maggiori effetti del ciclo di innovazione tecnologica legato all'informatica, l'esplosione della «bolla tecnologica» del 2000, i tentativi di forzare i tempi e i mo-

di di un nuovo ciclo innovativo connessi alla formazione della «bolla dei mutui» (Perez, 2009)<sup>9</sup>.

Chi dubita che sia dimostrabile la connessione tra trasformazioni della finanza ed esplosione delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito dovrebbe riflettere su questi enormi ma semplici dati. Immediatamente prima del suo fallimento la Lehman Brothers trattava attività per 680 miliardi di dollari, disponendo appena di 25 miliardi di capitale (Kurtz, 2009): bastava un margine del 2 per cento tra oneri di raccolta e rendimento degli impieghi per realizzare 13,6 miliardi di profitto con un ritorno del 54 per cento sul capitale investito. A sua volta, l'emissione di un debito smisurato da parte di tutte le banche d'investimento del mondo rendeva necessaria l'offerta di titoli assicurati contro l'insolvenza. Cosa che avveniva con i *credit default swaps* emessi preferibilmente da soggetti del tipo Aig, la quale, da sola, con 25 miliardi di dollari di capitale vendeva 3.200 miliardi di protezione, su cui i suoi margini erano ben consistenti, ma la cui efficacia protettiva – pensata, con quei livelli di indebitamento, per tassi di fallimento dello 0,5 per cento – doveva rivelarsi assai inadeguata quando i tassi di fallimento salirono, con la crisi, al 7. Il che richiese un salvataggio di emergenza da parte dello Stato americano pari, per la sola Aig, a 80 miliardi di dollari nell'immediato, pagati da quegli stessi contribuenti americani a cui da anni, in quanto lavoratori, i salari venivano compressi e gli orari aumentati. Se i rendimenti, fino allo scoppio della crisi, di Lehman e Aig vengono proiettati sull'aggregato globale, ci si rende conto di quale entità siano stati i profitti resi possibili dal processo di finanziarizzazione dell'economia globale e quanto sia giusto riconoscere nella finanza il nuovo arbitro della distribuzione del reddito (Andriani, 2006): alla fine del 2001, a fronte di un Pil mondiale superiore a 54 trilioni di dollari, la capitalizzazione delle borse

<sup>9</sup> Perez analizza la *major technology bubble* del 1997-2000 (l'internetmania) e la *easy liquidity bubble* del 2004-2007 (la bolla immobiliare e creditizia) come due fasi di un medesimo processo: la bolla tecnologica (guidata dall'esistenza nell'economia reale di un visibile spazio di opportunità tecnologica promettente straordinari profitti) «prende avvio dallo stock di nuove tecnologie ma presto trascura i fondamentali e usa questi stock come meri oggetti di una speculazione basata sul cambiamento di prezzo (come tulipani od oro o immobili)» (p. 786). Nel passaggio dalla bolla tecnologica a quella creditizia, «*futures, commodities*, scambi di proprietà di capitali privati, *hedge funds*, derivati e ogni ammontare di strumenti sintetici, dai mutui securitizzati (*collateralised debts obligations*) ai mutui da *hedge funds* ai *credit default swaps*, inondano il credito e trasformano il mondo finanziario in un vero e proprio casino» (p. 791).



mondiali si aggirava intorno ai 61 trilioni e le obbligazioni pubbliche e private superavano 60 trilioni; a metà 2008 il valore nominale delle quote di derivati trattati nelle borse era di 80 trilioni di dollari, mentre di quelli scambiati fuori mercato toccava i 684 trilioni, con un totale di 764 trilioni, 14 volte il Pil globale (Gallino, 2009).

Dunque, parlare di crisi di un intero modello di sviluppo significa considerare in modo interconnesso:

- i *global imbalances* e gli squilibri macroeconomici mondiali, intervenire sui quali sarà decisivo per uscire stabilmente dalla recessione (vedi Spaventa, 2009);
- le trasformazioni intervenute nella finanza e nei mercati dei capitali a livello globale;
- i mutamenti nei mercati del lavoro mondiali e l'alterazione nella distribuzione del reddito (fra paesi e all'interno dei paesi), del resto parte dei *global imbalances* (vedi Wade, 2009).

Osservare tali interrelazioni porta a rilevare con Robert Skidelsky (2009) che l'approdo della globalizzazione neoliberistica è, oggi, una scelta concreta «tra un sistema capitalistico globale più regolamentato e la sua possibile frantumazione violenta in una miriade di nazionalismi aggressivi». Infatti, un paradosso della globalizzazione (la quale avrebbe dovuto determinare una progressiva scomparsa dello stato-nazione) è di aver comportato una rinascita dello stato-nazione e dei nazionalismi. La globalizzazione, quindi, va resa più ordinata, cioè allo stesso tempo più efficiente e più equa, riconoscendo che «i benefici della globalizzazione sono reali ma sono esagerati». La globalizzazione neoliberista ha prodotto «i favolosi guadagni di una plutocrazia finanziaria mentre i salari medi ristagnavano, in nome dell'efficienza ha promosso la delocalizzazione di milioni di posti di lavoro, l'impoverimento delle comunità nazionali e la selvaggia distruzione della natura». Come già Samuelson (2004) alcuni anni fa, Skidelsky arriva perfino a interrogarsi sull'effettività per i paesi più ricchi dei benefici economici derivanti dalla globalizzazione: «Dal 1997 a oggi la Gran Bretagna ha perso 1.100.000 posti di lavoro nell'industria manifatturiera (il 29 per cento del totale), molti dei quali a vantaggio dei paesi in via di sviluppo. Il risultato è stato un drammatico deterioramento del saldo di conto corrente britannico e l'accumulazione di un deficit anche della bilancia dei redditi da capitale, il che significa che agli investitori stranieri paghiamo in interessi e dividendi più di quanto riceviamo dall'estero».

A sua volta, considerare in modo interconnesso le aree problematiche indicate induce la consapevolezza che:

- la fase che stiamo vivendo è una seconda *Great Transformation* analoga a quella che studiò Karl Polanyi negli anni a cavallo fra le due guerre mondiali, tale da richiedere, quindi, un analogo sforzo di produzione di pensiero, di categorie, di idee, di cui un campo di esemplificazione immenso è quello *ambientale*, per cui Jan Gough ritiene necessario creare un nuovo forte tipo di intervento pubblico, l'*environmental state*;
- il riequilibrio del rapporto stato-mercato investe sfere di grande portata, né è leggibile solo con l'immagine del «pendolo» che, alternativamente, si sposta dal pubblico al privato e viceversa (immagine comunque non in grado di fornire un'interpretazione delle ragioni dell'oscillazione);
- il riassetto del rapporto stato-mercato si configura anche come *potential battle* tra settore pubblico e settore privato, tale da far pensare che non sarà né semplice né facile conseguire il nuovo equilibrio.

## 5. Una nuova regolazione è necessaria ma non sufficiente

Se le cose dette fin qui hanno fondamento, se, in particolare, la crisi non è occasionale ma strutturale, non è solo finanziaria e nemmeno solo regolatoria, ma è corposa crisi dell'economia reale, il nuovo intervento pubblico di cui abbiamo bisogno non può essere affidato solo alla regolazione. Questa è, invece, la tesi dei «neoliberisti di risulta», i quali si affrettano ad aggiungere che la nuova regolazione non deve essere invasiva, intrusiva, eccessiva, rigida ecc.

La tesi di quanti comunque circoscrivono l'ambito dei possibili interventi dello Stato a una più attenta regolazione non considera auspicabili né la proprietà delle banche né i vincoli amministrativi. C'è chi, come Messori, sostiene che lo Stato deve limitarsi a un intervento «assicuratore», però «di ultima istanza» (Barucci, Messori, 2008). Viene comunque sostenuto che c'è bisogno di «regolazione finanziaria», riconoscendo che i modelli di regolazione decentrata e «vicini al mercato» prevalenti nell'ultimo decennio sono all'origine di molte delle difficoltà attuali, finendo per creare un *trade-off* tra efficienza e stabilità. Per Messori (2009) le falle da colmare riguardano i veicoli fuori bilancio, gli incentivi nefasti, i mercati dei derivati *over the counter*, le agenzie di *rating*, i requisiti patrimoniali. Secondo Barucci (2009) c'è bi-

sogno di «sistemi organizzativi e di regolamentazione che non replichino il comportamento del mercato ma che conservino le peculiarità necessarie per il buon funzionamento dell'economia»<sup>10</sup>.

Ma è evidente che tutto questo non basta. I conti vanno fatti con il complessivo processo di liberalizzazione, privatizzazione, deregolamentazione che dagli anni novanta a oggi ha segnato tutte le economie del mondo e l'Italia in un modo tutto particolare. Anche perché a questo livello c'è un duro lavoro empirico da fare, che renda conto davvero dei risultati effettivamente ottenuti, ad esempio in materia di privatizzazioni, documentando se – in termini di fatturato, occupazione, indebitamento, produttività, prezzi e tariffe, salari dei manager e dei lavoratori comuni – oggi i cittadini si trovino in condizioni migliori o peggiori di quelle antecedenti le privatizzazioni. È opportuno che tale lavoro empirico investa sia il settore produttivo sia quello sociale. In quest'ultimo cominciano a essere numerose le ricostruzioni che si fanno per il Regno Unito, dove le esperienze di privatizzazione ma anche quelle di aziendalizzazione e di *quasi mercati* non sembrano aver raggiunto i risultati auspicati. Le controindicazioni che emergono rimettono in discussione il presupposto centrale della *public/private partnership*: la pretesa di soddisfare meglio le aspettative dei moderni consumatori consentendo loro più autonomia e più scelta. *Scelta*, in effetti, si è rivelata una parola chiave molto fuorviante. Si scopre – lo fa l'autorevole Ippr (2007) inglese – che «come narrativa di riforma, “scelta” è stata particolarmente priva di successo: ha alienato la forza di lavoro senza riuscire a catturare l'immaginazione del pubblico»<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Barucci (2009) così continua: «Nel caso specifico della crisi finanziaria il sistema delle cartolarizzazioni era in linea teorica benefico per trasferire il rischio di credito fuori dal sistema finanziario, salvo poi osservare che modificava gli incentivi ad acquisire nuovi clienti peggiorando la qualità dei crediti oltre misura, e che le banche riacquistavano le cartolarizzazioni per lucrare su arbitraggi regolamentari».

<sup>11</sup> La citazione continua così: «Ci sono molte situazioni in cui un range di fornitori [...] incontrerà i bisogni dei cittadini e degli utenti meglio di un singolo fornitore monopolista. La ragione non è l'inerente superiorità di un tipo di fornitore rispetto a un altro, ma piuttosto l'opportunità che una simile diversità offre di generare una pressione competitiva. Dove simili quasi-mercati operano competitivamente c'è uno stimolo all'efficienza e all'innovazione. Ma in altri casi è probabile che i mercati falliscano e non c'è ragione di credere che simili ostacoli possano essere sempre superati o lo possano a un costo ragionevole».

Tra coloro che non ravvisano la necessità di un rovesciamento radicale della prospettiva seguita fin qui vi sono quelli, come Shiller, che sostengono che il problema non riguarda il sistema del mercato in sé, ma il fatto che i mercati sono troppo pochi e troppo rigidi<sup>12</sup>, un rimedio per il quale consisterebbe in una maggiore innovazione finanziaria, ignorando, però, proprio il *trade-off* tra innovazione e stabilità che la crisi odierna mette in evidenza. Inoltre, come Keynes e Minsky insegnano, a essere «semplicemente sbagliata» è l'idea che un'adeguata innovazione possa cancellare l'incertezza: «Non possiederemo mai una conoscenza sufficiente per permetterci di elaborare forme di contratto capaci di coprire tutte le possibili eventualità future» (Skidelsky, 2009).

Una tesi simile alla precedente (con cui si arriva ad applicare alle valute la teoria dei «mercati efficienti») è quella della insufficiente «mercattizzazione» del sistema monetario globale. Una fluttuazione della valuta «sporca» (con la Cina che avrebbe adottato unilateralmente una forma di Bretton Woods svalutando il renminbi) avrebbe soppiantato una fluttuazione «pulita» e trasparente, generando uno squilibrio tra risparmio cinese e spesa americana alimentata dal debito, base per la creazione della bolla degli asset. La perdita di milioni di posti di lavoro nell'industria manifatturiera americana sarebbe il prezzo pagato dai «consumatori americani per prendere in prestito 700 miliardi di dollari all'anno dai parsimoniosi ma supercompetitivi cinesi». Per controllare ora questo squilibrio e questa fonte di instabilità non ci sarebbe bisogno di una revisione delle teorie economiche, ma dell'istituzione di un «libero mercato delle valute straniere», come prescrive la versione globale dell'ipotesi dei mercati efficienti.

Una tesi alternativa, che andrebbe presa in considerazione, è quella di Skidelsky (2009), la quale suona così: «Certe strutture economiche sono meno stabili di altre. La globalizzazione ha accresciuto l'instabilità producendo uno spostamento di quote del Pil globale dai salari ai profitti, dato che l'ingresso di manodopera a basso costo nell'economia globale ha indebolito il potere contrattuale della forza lavoro nei paesi ricchi. Questo ha generato una crisi di sottoconsumo che è stata tamponata soltanto grazie all'espansione del debito».

<sup>12</sup> La posizione complessiva di Shiller è molto più complessa, come si può vedere in Akerlof, Shiller, 2009.

## 6. Un intervento pubblico fatto anche di pianificazione

Portare l'attenzione alle caratteristiche di strutture economiche alternative consente di contrastare l'idea di una 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, la partecipazione, i vari tipi di impresa che possono essere immaginati, variamente dotati di governance e di spirito «socialmente responsabile». Sulla base di un'analisi di tal fatta Dore prende le distanze dal pessimismo con cui Crouch (2008) immagina che lo «sregolato keynesismo privatizzato» che ha dominato fin qui evolva in un «keynesismo privatizzato autoregolato» rimanendo nella sostanza inalterato (con poche correzioni autoregolatrici per una finanza e un debito privati persistentemente padroni della situazione, più accentuato potere delle grandi corporation, ridotta presenza sindacale, minore ruolo dei partiti politici, degenerazione della democrazia). Dore (2009a, 2009b) prospetta la possibilità che adeguati disegni istituzionali consentano una migliore relazione tra Stato ed economia e tra democrazia ed economia. Per la quale considera di «cruciale importanza» il ruolo di una «burocrazia di servizio civile» (*civil service bureaucracies*) dotata di *ethos* e di «orgoglio» del servizio pubblico, «in grado di assicurare il prestigio necessario a iniettare elementi di razionalità da “bene pubblico” negli interessi che la classe politica cerca di perseguire».

Anche la recente enciclica sociale *Caritas in veritate* di Benedetto XVI (2009) – assai netta nel denunciare che «lo sviluppo economico è stato e continua a essere gravato da *distorsioni e drammatici problemi*, messi ancora più in risalto dall'attuale situazione di crisi» – attribuisce grande significato ai «poteri pubblici» e a quel complesso di istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere sociale, che in tal modo prende forma di *polis*, di città. Ciò, mentre rende conto del fatto che la sussidiarietà è trattata solo verso la fine dell'enciclica e senza enfasi, consente di parlare di un contributo dell'enciclica stessa all'individuazione di «norme oggettive» per la costruzione dell'economia e della società con fortissimo «carattere di esigività morale per tutti» (Forte, 2009).

La questione del rapporto Stato-mercato torna centrale, ma ancor più lo diventa *quale* nuovo intervento pubblico si rende necessario, visto che ha dimostrato tutta la sua fallacia il postulato neoliberista secondo cui non è necessaria un'identificazione esplicita dell'«interesse pubblico», poiché esso

coinciderebbe automaticamente con gli esiti del perseguimento dell'interesse privato. Oggi assistiamo a un'ondata di rigetto verso il capitalismo deregolato, ma «un'ondata di rigetto non costituisce un modello alternativo», tanto più se lo schieramento di sinistra, apparendo *missing in action* (Wade, 2009), mantiene l'inerzia verso la sua costruzione. Al contrario, da diverse ipotesi di intervento pubblico discendono diverse implicazioni in termini di diritti fondamentali di cittadinanza, di regolazione dei mercati, di gestione dell'economia, di riforma della pubblica amministrazione, di modellazione delle visioni dell'impresa, di legittimazione della tassazione e della redistribuzione<sup>13</sup>.

Del resto, sul rapporto Stato-mercato vi sono già rilevanti acquisizioni cui possiamo riferirci. Si tratta dei contributi pionieristici di Tobin, Samuelson, Solow, Arrow, dell'«economia dell'informazione» di Stiglitz, come delle analisi relative all'esistenza di «esternalità» e di «beni pubblici», di quelle relative all'«assenza» di mercati o alla possibilità di «mercati incompleti», del modello dello «sviluppo umano» di Sen. In particolare, va ripresa un'implicazione dell'approccio dell'«economia dell'informazione» e delle «imperfezioni informative», il quale muove dalla dimostrazione che ogni volta che ci sono asimmetrie informative e/o mercati incompleti, cioè *quasi sempre*, allocazioni efficienti da parte del mercato non possono essere raggiunte senza intervento dello Stato. La visione standard considera i fallimenti del mercato come delle eccezioni (eccezioni alla regola generale che le economie decentralizzate portano a un'allocazione efficiente delle risorse). Il nuovo indirizzo analitico fa emergere esattamente il contrario: è solo in circostanze eccezionali che il mercato è efficiente. Alle stesse conclusioni si arriva adottando approcci dinamici, anziché statici, ai fenomeni economici, in particolare quelli caratterizzati da ricorso all'innovazione e al progresso tecnologico (Sylos Labini, 1992).

Ma problemi di incompletezza e di imperfezione informativa riguardano il settore pubblico almeno quanto il settore privato. Dunque, la questione non è identificare i fallimenti dell'economia di mercato, essendo questi endemici, bensì riconoscere *quei* fallimenti dell'economia di mercato per i quali interventi dello Stato consentono un miglioramento del benessere collettivo, non essendo affatto detto né che lo Stato sia esposto a minori fallimenti né che per ogni fallimento del mercato la soluzione appropriata sia un intervento pubblico. Il punto cruciale diventa *non* scoglie-

<sup>13</sup> Sulla legittimità democratica della tassazione, vedi Pennacchi (2004) e Gallo (2007).

re tra «intervento pubblico» e «mercato», ma riconoscere, tra le molte varianti dell'intervento pubblico e le molte varianti del mercato, la combinazione insieme *più efficiente e più equa*.

In tale combinazione si riconferma il primato dell'offerta pubblica nei *beni sociali* basilari dell'istruzione, della sanità, della previdenza<sup>14</sup>. Qui spostare sul mercato parti significative del welfare – che è la ricetta neoliberista –, mentre non solo non risolve ma aggrava i problemi di *iniquità* facendo crescere esponenzialmente le diseguaglianze, non risolve nemmeno i problemi di *efficienza*. Non bisogna dimenticare che in questi campi non si interviene per modificare mercati perfettamente funzionanti, ma proprio per correggere le distorsioni derivanti dal cattivo o mancato funzionamento di mercati «incompleti», addirittura inesistenti: nessuna assicurazione privata, ad esempio, è mai stata in grado di offrire una tutela sanitaria a chi ha più di 65 anni. Peraltro in questi campi i mercati, quand'anche esistenti, spesso operano a costi e prezzi maggiori di quelli che sarebbero teoricamente efficienti (Granaglia, 2001).

Eppure c'è di più del riequilibrio Stato-mercato, c'è qualcosa che non riguarda solo il perimetro ma pone in questione ciò che accade *al di là e al di qua* del confine. La crisi economico-finanziaria, costituendo non un incidente di percorso ma la rimessa in discussione di un intero modello di sviluppo che con la crisi deflagra, attizza il fuoco sotto problematiche che covano da tempo un potenziale esplosivo, dalla crescita delle diseguaglianze agli squilibri territoriali, al depauperamento del capitale sociale e dei patrimoni infrastrutturali, alla dequalificazione dei sistemi educativi e delle strutture di welfare, al riscaldamento climatico e alle questioni ambientali generali. Trattare queste problematiche implica ridare cittadinanza a una parola troppo a lungo negletta: *pianificazione*. Non c'è alcuna contraddizione inevitabile tra mercato e pianificazione, termini che appropriati disegni rendono compatibili e non mutuamente esclusivi<sup>15</sup>. La pianificazione assume spe-

<sup>14</sup> Filippo Cavazzuti (2009), da un'analisi delle drammatiche conseguenze della crisi economico finanziaria sul pilastro previdenziale privato a capitalizzazione e sui fondi pensione, trae la seguente domanda retorica: «Il futuro sarà caratterizzato da rischi e incertezze cui le famiglie non erano più abituate e a fronte dei quali la loro propensione al rischio potrebbe risultare assai contenuta. Vale dunque la pena spingere le famiglie appartenenti alle classi meno abbienti ad adottare i modelli delle classi agiate?».

<sup>15</sup> Perfino Giddens (2009), lui che è stato il teorico della Terza Via blairiana, diffidente e ostile verso l'intervento pubblico, invoca il ritorno della pianificazione, per «liberarsi dai reaggi della *deregulation* che poneva l'accento sui problemi da risolvere con una prospettiva di

cificatamente questioni che il mercato non può risolvere: la scelta di quanto investire (e perciò risparmiare) nell'aggregato, la direzione che le nuove tecnologie debbono intraprendere, la decisione di quanto peso e quanta urgenza dare ai problemi ambientali, il ruolo da assegnare alla scuola, alla conoscenza scientifica, alla cultura. Inoltre, ogni crisi, tanto più se severa come l'attuale, forza e accelera il ritmo del cambiamento strutturale (la redistribuzione di ricchezza e di potere che ne segue beneficia determinati settori, classi, Stati, organizzazioni internazionali, e ne colpisce altri).

«La pianificazione – scrive Galbraith – è intrinsecamente imperfetta, ma in assenza di pianificazione il disastro è certo». La pianificazione può essere troppo limitata, può essere mal guidata, può essere corrotta. La forza degli argomenti dei libertari, e anche dei conservatori, non deve essere negata; bisogna invece dotarsi dei disegni istituzionali in grado di neutralizzare i limiti intrinseci e gli errori possibili della pianificazione. Perché solo essa, correttamente concepita, può fare due cose fondamentali: correggere il limite intrinseco del sistema dei prezzi di trasmettere informazioni soltanto in proporzione al potere d'acquisto detenuto, trattare l'uso delle risorse di oggi per affrontare i bisogni di domani e rappresentare gli interessi delle generazioni future.

Queste due cose sono tanto più cruciali oggi che la crisi economico-finanziaria mostra la necessità non tanto di rilanciare una domanda di beni tradizionali e maturi – per molti dei quali, anzi, si verifica un eccesso di capacità produttiva – quanto di generare una domanda di beni nuovi, legati ai bisogni sociali, alla conoscenza, all'ambiente, alle energie rinnovabili. 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, dopo antiveggenti tentativi, Sarkozy incarica una Commissione presieduta da Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009) di redigere un rapporto sulle misure di performance economica e di progresso sociale, certo non ispirato

breve periodo» e per rimediare ai guasti delle privatizzazioni, le quali «hanno semplicemente spremuto quello che c'era da spremere senza fare investimenti a lungo termine, neppure dov'era indispensabile, come nel settore energetico».



alla dogmatica di quel cetto intellettuale che in questi anni si è prodigato in consigli di liberalizzazioni, flessibilità, restrizioni.

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 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)<sup>16</sup>.

Nel mondo contemporaneo la pianificazione non ha mai cessato di esistere, solo che non è esistita per i governi – che l'hanno dismessa sotto l'influenza neoliberista – mentre lo è stata per le grandi imprese e corporation (che l'hanno praticata e la praticano correntemente e con grandi successi). Non avere un sistema pubblico di pianificazione significa semplicemente consentire che la funzione pianificatrice sia tutta trasferita a un network di imprese private, «il quale diventa il vero luogo del potere economico», il che spiega perché i conflitti sulla pianificazione, ad altissima sensibilità, si configurino come vere e proprie «lotte per il potere». «Una battaglia – continua Galbraith – non tra democrazia e corporation, ma tra coloro che tentano di rappresentare interessi comuni presenti e futuri e coloro che rappresentano solo interessi tribali e correnti».

## 7. Le finalità e i parametri del nuovo intervento pubblico

Dunque, a partire dalla struttura dell'ordine politico ed economico mondiale di fronte all'emergere delle nuove grandi potenze, a essere in gioco sono quelle che Ruffolo (2009) chiama «responsabilità politiche superiori», le quali per l'Italia trovano un quadro particolarmente propizio al loro espletamento nella Costituzione, che fornisce indicazioni di «governo costituzionale dell'economia» di straordinaria attualità. Le responsabilità politiche supe-

<sup>16</sup> Il che è causa non ultima, secondo Rey, della generazione degli attuali problemi dell'Italia: «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». Su tali problematiche vedi anche Ciocca (2007; 2009).

riori sono da esercitare in primo luogo per quanto riguarda la politica macroeconomica e la politica dei redditi, con la finalità primaria della «piena e buona occupazione», la quale mai come oggi va ribadita con convinzione e determinazione. La *natura* e la *qualità* del nuovo intervento pubblico si precisano, cioè, innanzitutto ridefinendone le *finalità*. In termini che scaturiscono naturalmente dall'analisi delle problematiche implicate nella crisi:

- piena e buona occupazione e superamento del differenziale territoriale Nord/Sud;
- sostenibilità ambientale;
- nuovi beni pubblici;
- qualità e innovazione sociale.

I *parametri* di articolazione di tale finalità debbono tenere presenti cinque esigenze, anch'esse risaltanti quando la crisi economico-finanziaria in atto sia considerata in tutte le sue implicazioni:

- la prima riguarda l'opportunità che tutti i paesi e le aree (come, in particolare, quella europea) facciano maggiormente leva per il proprio sviluppo sulla loro *domanda interna*. Ciò è auspicabile se la crescita deve configurarsi non solo come crescita quantitativa ma, per l'appunto, come sviluppo in grado di elevare la qualità sociale. E ciò è necessario se si vogliono correggere i *global imbalances* all'origine della crisi. Già si insiste che gli Stati Uniti riducano i loro deficit e le loro attitudini all'indebitamento aumentando la loro propensione al risparmio e agli investimenti pubblici interni e, correlatamente, che la Cina espanda la propria domanda interna (incrementando i salari e le prestazioni sociali). Ma De Cecco (2009b) sottolinea che problemi di modelli di crescita troppo squilibrati verso le esportazioni sono comuni ad altri paesi, ad esempio alla Germania e all'Italia (che per molti aspetti ha un apparato produttivo complementare a quello tedesco), e questi problemi non hanno mancato di influire negativamente sull'insufficiente capacità dell'Unione Europea di agire nella crisi come un tutto integrato. Del resto Keynes, fin dal 1944, segnalava che paesi che avessero puntato esclusivamente sulla crescita trainata dalle esportazioni sarebbero stati inevitabilmente in conflitto tra loro;

- correlata all'opportunità di puntare sulla domanda interna c'è la seconda esigenza, la quale concerne la necessità di fare maggiore spazio nelle nostre economie e nelle nostre società a *consumi collettivi*, anche considerando quanto esteso sia stato il consumismo individualizzato deterioro indotto dal neoliberalismo (che nel ventennio del suo trionfo ha generato un mix di fi-

nanziarizzazione, mercificazione, contrattualizzazione). Consumi collettivi richiedono *investimenti pubblici*, gli uni e gli altri in grado di dare valore alla *qualità sociale* (estrinsecatisi in mille modi, dalle reti alla ristrutturazione urbanistica delle città, dalle infrastrutture alla riqualificazione del territorio, dai bisogni emergenti – attinenti all’infanzia, l’adolescenza, la non autosufficienza – al rilancio del welfare state). L’operatore pubblico deve svolgere una funzione di traino, ma gli strumenti cui può ricorrere sono molteplici e tutti aperti alla possibilità di coinvolgere gli operatori privati, specie se si sfrutta la scala europea, come avviene nelle proposte di *eurobonds* e di *europjects* di Bassanini e Reviglio (2009), in quella di *venture capital* pubblico di Colitti (2009) e in altre;

- la terza esigenza si manifesta nella congiunzione *redistribuzione/allocazione*, perché mai come nella situazione presente questioni di *allocazione* e questioni di *redistribuzione* appaiono inseparabili, conta la redistribuzione *ex post* ma conta non meno la redistribuzione *ex ante*, inevitabilmente sovrapposta con l’allocazione stessa. Al centro debbono starci gli interrogativi sui meccanismi di acquisizione dei guadagni di produttività, sui modelli contrattuali, sulla regolazione del mercato del lavoro, sulla possibilità di fare ricorso a «minimi» e «massimi» retributivi. Anche ai fini della sollecitazione di un riequilibrio egualitario pure nella «distribuzione di mercato» del reddito – oltre che in quella «istituzionale» (con le tasse e con la spesa pubblica), su cui non possono essere scaricati tutti i compiti correttivi dell’iniquità della distribuzione – gli interventi sulle componenti allocative, di *offerta*, sono molto rilevanti. Intrecciare le questioni della redistribuzione e quelle dell’allocazione significa riconoscere che quando le parole chiave diventano «strade», «ponti», «reti», «scuole», «ospedali», «innovazione sociale», «tecnologie verdi» – le parole che usa Obama – allora sfera economica e sfera sociale tendono largamente a sovrapporsi e a coincidere, mentre «politica economica» e «politica sociale» diventano profondamente interconnesse;

- la quarta esigenza, che segue dalle precedenti, è quella di considerare simultaneamente *domanda* e *offerta*. Quella da adottare è una prospettiva in grado di agire tanto sulla domanda quanto sull’offerta. Per l’Europa, ad esempio, è vitale utilizzare pienamente la forza della domanda interna, nella sua componente consumi (più di 500 milioni di persone vivono nell’Unione Europea allargata) e nella sua componente investimenti, per cui sono pensabili emissioni di obbligazioni speciali di lungo periodo, a partire da servizi sociali, capitale umano, energia, trasporti, assetto urbano, riqualificazione

ambientale. Ma anche gli interventi sulle componenti allocative, di *offerta*, sono molto rilevanti: insieme al Keynes osservatore della «instabilità finanziaria» – il quale, nella ricostruzione di Minsky, mira a integrare economia reale ed economia finanziaria proprio per neutralizzare i rischi di instabilità intrinseci al funzionamento di un sistema di mercato – va riscoperto il Keynes attento alle questioni di offerta di bassa «efficienza marginale del capitale», quando il calo delle attività è indotto, più che da carenze di risparmio, da attese negative sulla redditività degli investimenti<sup>17</sup>;

• la quinta esigenza, infine, riguarda la necessità di interconnettere *innovazione tecnologica* e *innovazione sociale*, vale a dire di finalizzare un intensificato processo di ricerca di base e di ricerca scientifica e tecnologica alla soddisfazione di nuovi bisogni e di nuove emergenze sociali: benessere umano e civile, rivoluzione verde, sviluppo delle città e di territori risanati anche grazie a una agricoltura di qualità, salute, immigrazione integrata.

## Bibliografia

- Abrescia M., Napoletano G. (2009), *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino.
- Akerlof G.A., Shiller R.J. (2009), *Spiriti animali*, Milano, Rizzoli.
- Alesina A. (2009a), *Il falso e vero verde dello sviluppo*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile.
- Alesina A. (2009b), *L'autunno e le sabbie mobili del debito*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 luglio.
- Alesina A., Giavazzi F. (2009), *La crisi. Può la politica salvare il mondo?*, Bari, Laterza.
- Amato G. (a cura di) (2009), ASTRID. *Governare l'economia globale*, Firenze, Passigli.
- Andriani S. (2006), *L'ascesa della finanza*, Roma, Donzelli.
- Artoni R. (2008), *Poco scientifici e molto dogmatici*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 novembre.
- Barucci E. (2009), *Che il processo agli economisti non sia solo mediatico*, in *Nel Merito*, 25 giugno.

<sup>17</sup> Leijonhufvud (2009), nel ricordare la distinzione tra Keynes e Minsky, sottolinea l'importanza del Keynes che riflette sulle conseguenze economiche della prima guerra mondiale.

- Barucci E., Messori M. (2008), *Oltre lo shock. Quale stabilità per i mercati finanziari*, Milano, Egea.
- Bassanini F., Reviglio E. (2009), *New European Institutional Long Term Financial Instruments for a Strong, Sustainable and Balanced Global Growth*, Eurofi Financial Forum, Goteborg, 29 settembre-1 ottobre.
- Baumol W.J., Litan R.E., Schramm C.J. (2009), *Capitalismo buono capitalismo cattivo. L'imprenditorialità e i suoi nemici*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Benedetto XVI (2009), *Caritas In Veritate*, Città del Vaticano, San Paolo.
- Berta G. (2009), *Eclisse della socialdemocrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Block F. (2008), *Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States*, in *Politics & Society*, 2.
- Cavazzuti F. (2009), *Welfare pubblico e privato: la seconda gamba ha inciampato sulla crisi*, in *Il Mulino*, 3.
- Cassese S. (1988), *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli.
- Ciocca P. (2007), *Ricchi per sempre?*, Milano, Bollati Boringhieri.
- Ciocca P. (2009), *La ripresa val bene un po' di deficit*, in *Corriere della Sera* (supplemento economia), 5 ottobre.
- Colander D., Follmer H., Goldberg M., Haas A., Juselius K., Kirman A., Lux T., Sloth B. (2009), *The Financial Crisis and the Systemic Failure of Academic Economics*, mimeo.
- Colitti M. (2009), *Un intervento pubblico di venture capital*, in *Eguaglianza & Libertà*, 30 settembre.
- Crouch C. (2008), *What will Follow the Demise of Privatised Keynesianism?*, in *Political Quarterly*, 4.
- De Cecco M. (2009a), *La finanza internazionale. Misfatti passati e prospettive future*, in Amato G. (a cura di), *ASTRID. Governare l'economia globale*, Firenze, Passigli.
- De Cecco M. (2009b), *Tasse & deficit i sogni proibiti di Frau Merkel*, in *Repubblica Affari & Finanza*, 5 ottobre.
- Dore R. (2001), *Capitalismo di borsa o capitalismo di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Dore R. (2009a), *Finanza pigliatutto*, Bologna, Il Mulino.
- Dore R. (2009b), *Le conseguenze della dinamica economica sulla struttura dello stato democratico*, relazione a Cortona Colloquium 2009, 12-14 giugno.
- Economist (2009), *What went Wrong with Economics*, 16 luglio.
- Florio M. (2009), *L'influenza americana. Diagnosi, terapia, prognosi di una pandemia economica*, introduzione a *Quale Stato*, 1-2.

- Forte B. (2009), *Regole etiche di mercato per una crescita collettiva*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 luglio.
- Franzinelli M., Magnani M. (2009), *Beneduce*, Milano, Mondadori.
- Galbraith J.K. (2008), *The Predator State*, New York, Free Press.
- Gallino L. (2009), *Con i soldi degli altri*, Torino, Einaudi.
- Gallo F. (2007), *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, Il Mulino.
- Giddens A. (2009) «Pianificazione», parola di Giddens, in *Il Sole 24 Ore*, 12 giugno.
- Granaglia E. (2001), *Modelli di politica sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Imf (2009a), *Global Financial Stability Report*.
- Imf (2009b), *World Economic Outlook*.
- Ippr (Institute for Public Policy Research) (2007), *Public Services at Crossroads*, Londra.
- Jespersen J. (2009), *Da riscrivere i manuali di economia*, in *Eguaglianza & Libertà*, 14 settembre.
- Kurtz M. (2009), *Lezione alla Cattolica di Milano*, 7 maggio.
- Leijonhufvud A. (2009), *Out of the Corridor: Keynes and the Crisis*, in *Cambridge Journal of Economics*, 33.
- Messori M. (2009), *The Financial Crisis: Understanding it to Overcome it*, Assogestioni.
- Onado M. (2009), *I nodi al pettine*, Bari, Laterza.
- Pennacchi L. (2004), *L'eguaglianza e le tasse*, Roma, Donzelli.
- Pennacchi L. (2008), *La moralità del welfare. Contro il neoliberalismo populista*, Roma, Donzelli.
- Pennacchi L. (2009a), *Le diseguaglianze accresciute*, in Amato G. (a cura di), *A-STRID. Governare l'economia globale*, Firenze, Passigli.
- Pennacchi L. (2009b), *La rimozione della cittadinanza. Note sul Libro bianco sul futuro del modello sociale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*.
- Perez C. (2009), *The Double Bubble at the Turn of the Century: Technological Roots and Structural Implications*, in *Cambridge Journal of Economics*, 33.
- Perotti R. (2009), *Economisti alla sbarra, ecco l'atto d'accusa*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio.
- Prodi R. (2009), *Le riforme urgenti per salvare l'Europa*, in *Il Messaggero*, 18 giugno.
- Reviglio E. (2009), *Perché stiamo perdendo la sfida con le economie emergenti*, in *Il Foglio*, 10 settembre.

- Rey G.M. (2009), *Quattro obiettivi per tornare a crescere*, in *Eguaglianza & Libertà*, 14 settembre.
- Rothstein B. (1998) *Just Institutions Matter*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roubini N. (2009), *Erbacce tra i germogli della ripresa*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 giugno.
- Ruffolo G. (2009), *Dieci questioni da affrontare*, in *Repubblica*, 16 giugno.
- Samuelson P.A. (2004), *Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economist Supporting Globalization*, in *Journal of Economic Perspectives*, 3.
- Skidelsky R. (2009), *Interesse privato e bene pubblico: capitalismo e moralità*, in *Micromega*, 1.
- Solow R. (2008), *The State of Macroeconomics*, in *Journal of Economic Perspectives*, 1.
- Spaventa L. (2009), *Dalla recessione si esce solo se si muovono la Cina e la Germania*, in *La Repubblica Affari & Finanza*, 21 settembre.
- Spilimbergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C. (2008), *Fiscal Policy for the Crisis*, Imf.
- Stiglitz J. (2009), *Too Big to Fail or too Big to Save? Examining the Systemic Threats of Large Financial Institutions*, 21 aprile (audizione tenuta presso il Joint Economic Committee del Congresso degli Stati Uniti).
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- Sylos Labini P. (1992), *Elementi di dinamica economica*, Bari, Laterza.
- Supiot A. (2006), *Homo juridicus. Saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Milano, Mondadori.
- Tabellini G. (2009), *Il mondo ritorna a correre, l'Italia non si fermi*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 giugno.
- Wade R. (2009), *From Global Imbalances to Global Reorganisations*, in *Cambridge Journal of Economics*, 33.
- Weiss L. (2009), *The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist?*, in Campbell J. et al. (a cura di), *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Wolf M. (2009), *Più mercato per riavviare il sistema*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 giugno.
- Zamagni S. (2008), *Diagnosi e terapia di una crisi annunciata*, in *Micromega*.

# In difesa dell'offerta pubblica in ambito sociale

Elena Granaglia

## 1. Introduzione

La difesa dell'offerta pubblica è caduta in disuso. Il Libro Bianco del ministro Sacconi costituisce un esempio paradigmatico di un siffatto atteggiamento, ma non è l'unico. L'ultimo *Biennial Report on Social Services of General Interest* della Commissione europea (2008) nega esplicitamente qualsiasi connessione esclusiva fra finalità pubbliche e titolarità pubblica della produzione, affermando che «i processi di modernizzazione hanno condotto a una situazione dove lo Stato è meno di prima un erogatore diretto di servizi e gioca, invece, un ruolo crescente come regolatore/certificatore, restando una fonte essenziale di finanziamento» (trad. mia, p. 8). Nel centro-sinistra, addirittura, il riformismo spesso si qualifica per gli obiettivi di riduzione della presenza pubblica in ambito di produzione.

Il che non implica l'illegittimità dell'offerta pubblica, quanto meno nell'erogazione dei servizi di interesse collettivo a stampo economico o della stessa amministrazione pubblica nell'erogazione dei servizi di interesse collettivo a stampo sociale (non economico)<sup>1</sup>. Non è dunque compromesso l'art. 43 della Costituzione, secondo cui «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire [...] allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti di determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali [...] e abbiano carattere di preminente interesse generale». Modernizzare significherebbe, però, procedere verso la privatizzazione dell'offerta: il pregiudizio nei confronti dell'of-

\* Elena Granaglia è docente di Scienza delle Finanze nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre.

<sup>1</sup> Per quanto concerne i servizi economici, ciò che conta è l'assenza di misure a favore delle imprese pubbliche: eventuali agevolazioni in deroga alle norme dell'art. 86 del Trattato in materia di concorrenza e mercato interno devono estendersi alle imprese private. Per quanto riguarda i servizi sociali, la riflessione resta invece più embrionale.



ferta pubblica è, pertanto, negativo. Si può utilizzare, ma sarebbe meglio comportarsi altrimenti<sup>2</sup>. Paradossalmente, le eccezioni sembrano venire da un paese, come gli Stati Uniti, tradizionalmente ostile alla produzione pubblica, dove le potenzialità di quest'ultima, perlomeno in ambito sanitario, sono state di recente riconosciute dal presidente Obama.

Le carenze dell'offerta pubblica sono innegabili. Da un lato, l'assenza del diritto all'appropriazione della differenza fra ricavi e costi, accoppiata alla sostanziale impossibilità di fallimento delle organizzazioni pubbliche, alla struttura tipicamente piatta delle remunerazioni e al complesso di tutele associate al rapporto di pubblico impiego, comportano l'assenza di schemi efficaci di incentivi allo sforzo, abbia esso a che fare con la minimizzazione dei costi, la soddisfazione degli utenti o la più complessiva realizzazione delle finalità ricercate. Dall'altro lato, non solo i controlli sono di difficile attuazione, data la presenza in ambito pubblico di obiettivi plurali e difficilmente misurabili, nonché di catene lunghe di delega<sup>3</sup>, ma gli stessi controllori, i rappresentanti politici, in qualità di agenti dei cittadini sono spesso indotti a utilizzare l'offerta pubblica per finalità clientelari. Il voto appare, davvero, uno strumento assai debole di controllo. Nel nostro paese, addirittura sono numerosi i segnali dell'influenza, nell'offerta pubblica, della malavita organizzata.

Altrettanto innegabili sono i risultati di molte analisi comparate che, pur non rilevando svantaggi dell'offerta pubblica, neppure rilevano vantaggi: al contrario, ciò che spiccherebbe è una sorprendente somiglianza di risultati pur in presenza di insiemi pubblico-privati assai diversi<sup>4</sup>. Ancora, c'è sicuramente del vero nelle affermazioni secondo cui le ragioni di principio spiegherebbero assai meno degli accidenti della storia o delle lotte politiche<sup>5</sup>.

Tale realtà non deve tuttavia oscurare potenzialità proprie dell'offerta pubblica, indisponibili per l'offerta privata. Potremmo anche concludere che la mancanza di determinate condizioni renda gli svantaggi della prima superiori a quelli della seconda. In tal caso, però, il costo sarebbe la rinuncia a po-

<sup>2</sup> Per un interessante *excursus* sull'evoluzione di tale atteggiamento in ambito giuridico, vedi Rossi, 1995.

<sup>3</sup> Su queste considerazioni, vedi Ben-Ner, 2004.

<sup>4</sup> Sull'irrelevanza della forma proprietaria, vedi Barbetta, Turati, Zago, 2004. Sulle diversità degli insiemi pubblico-privati, vedi Ben-Ner, 2004; Besley, Ghatak, 2001; Rose-Ackerman, 1996.

<sup>5</sup> Vedi Fuchs (a cura di), 1996; Acemoglu, 2006.

tenzialità proprie dell'offerta pubblica e indisponibili per l'offerta privata. Appare pertanto discutibile l'assunto secondo cui le organizzazioni private sarebbero perfettamente in grado di realizzare le diverse finalità pubbliche<sup>6</sup>. Al contrario, la scelta in favore delle organizzazioni private può essere sostenuta solo in quanto male minore. In questa prospettiva, la somiglianza di risultati riscontrata nelle analisi comparate sopra ricordate sarebbe il risultato di effetti di composizione, fra insiemi diversi di vantaggi e svantaggi presenti nelle differenti tipologie organizzative. Alla luce di ciò, dovremmo quanto meno esplorare tutte le possibili vie di miglioramento dell'offerta pubblica prima di decretarne l'inferiorità rispetto all'offerta privata o, addirittura, di difendere interventi che ne contribuiscano all'indebolimento.

Questo scritto intende portare l'attenzione sulle potenzialità dell'offerta pubblica rispetto a tre importanti finalità. Più in particolare, nella prima parte si descrivono tali potenzialità, mentre nella seconda si affrontano alcune possibili obiezioni e si offrono le principali contro-obiezioni e conclusioni.

L'argomentazione concerne l'ambito dei servizi sociali. L'offerta pubblica è considerata in termini generali, a prescindere da se si realizzi nella forma di impresa pubblica o di intervento della pubblica amministrazione. In realtà, le posizioni pro offerta privata si caratterizzano anche per l'introduzione della concorrenza da cui il lavoro prescinde. Le osservazioni rivolte all'offerta privata possono estendersi, quanto meno in parte, ai meccanismi competitivi, poiché basati sulla medesima struttura di incentivi.

## **2. Tre famiglie di ragioni a favore dell'offerta pubblica dei servizi sociali**

### ***2.1. Ragione 1. La promozione dell'efficienza allocativa<sup>7</sup>***

L'offerta pubblica non rientra nelle misure tipicamente invocate dagli economisti per contrastare le inefficienze allocative. Non solo l'offerta pubbli-

<sup>6</sup> Sulla non neutralità della scelta fra organizzazioni pubbliche e private, vedi Williams, 2005; Crouch, 2003.

<sup>7</sup> Benché l'efficienza allocativa includa l'efficienza nella produzione, il riferimento è qui essenzialmente alla dimensione specificamente allocativa, ossia al fatto che non si deve solo produrre in modo efficiente, ma occorre anche produrre beni/servizi che massimizzino il benessere dei consumatori.

ca si presta alle carenze sopra citate ma, per assicurare i beni pubblici (nel senso di beni non rivali, dal cui consumo nessuno può essere tecnicamente escluso), potrebbe essere sufficiente il finanziamento pubblico, così come per contrastare le esternalità, quali l'inquinamento, si potrebbe fare leva sulle imposte (si pensi alle imposte ambientali), sui sussidi (come i sussidi a favore delle tecnologie non inquinanti), sulla regolamentazione (come nel caso del divieto all'uso dell'asbesto o dell'introduzione di limiti massimi per l'emissione di sostanze tossiche quali l'anidride carbonica) o, ancora, sui diritti di proprietà (come nel caso del mercato dei diritti di inquinamento introdotto dal protocollo di Kyoto). Al contempo, la legislazione anti-trust potrebbe contrastare le inefficienze generate dalla concorrenza oligopolistica e dai monopoli: l'unica eccezione potrebbe essere quella dei monopoli naturali, quali le reti<sup>8</sup>. Se l'obiettivo è l'efficienza, sarebbe dunque sostanzialmente condivisibile la posizione di sostanziale disinteresse per l'offerta pubblica.

Una siffatta conclusione tralascia, però, le carenze informative (assenza vera e propria di informazione, nonché asimmetrie nella distribuzione dell'informazione esistente). Naturalmente, anche in presenza di tali carenze, l'intervento pubblico potrebbe limitarsi a interventi quali sussidi, imposte e regolamentazione. In presenza di asimmetrie informative con opportunismo (la parte che ha maggiore informazione tende a usarla a proprio vantaggio, a discapito dell'altra, come nei casi dell'azzardo morale e della selezione avversa), la struttura di incentivi a bassa potenzialità tipica dell'offerta pubblica ha, però, il vantaggio di diminuire il peso delle distorsioni dovute alla ricerca del profitto<sup>9</sup>.

L'argomentazione può essere così sintetizzata. Se gli acquirenti non sono in grado di controllare le prestazioni offerte, gli erogatori privati sono indotti ad avvantaggiarsi dall'asimmetria informativa, producendo il mix di prestazioni più favorevole alla massimizzazione dei profitti anziché quello che acquirenti dotati delle medesime informazioni disponibili ai produttori desidererebbero acquistare. L'assenza del movente del profitto, tipica dell'offerta pubblica, limita tale distorsione<sup>10</sup>. A ciò si aggiunge l'incentivo alla discrimi-

<sup>8</sup> Peralto, anche nel caso dei monopoli naturali, si potrebbe ricorrere alla regolamentazione di imprese private o a gare d'asta per entrare nel mercato.

<sup>9</sup> Vedi Acemoglu, Kremer, Mian, 2003; Besley, Ghatak, 2001; Tirole, 1988.

<sup>10</sup> Ovviamente, il vantaggio dell'offerta pubblica non si verificherebbe in concorrenza perfetta, dove gli acquirenti posseggono la medesima informazione dei produttori: in concor-

nazione degli utenti dei servizi, a favore di quelli meno costosi (con i connessi costi amministrativi associati ai processi di selezione).

Il contesto della sanità americana offre diversi esempi. Ricordo la maggiore mortalità, i maggiori costi e la minore attenzione alla cura dei malati terminali registrati negli ospedali privati per il profitto negli Stati Uniti<sup>11</sup>. Ricordo le pratiche diffuse di rescissione dei contratti assicurativi ancor prima dello scadere in presenza di tumori e di altre malattie costose da curare. Ricordo il raddoppio (in termini nominali) dei premi assicurativi dal 2000 al 2006 (il tasso di crescita di tali premi è stato cinque volte superiore a quello degli stipendi dei lavoratori), mentre la spesa per le franchigie è aumentata del 50 per cento. La difesa di un'opzione assicurativa pubblica trova giustificazione proprio in questa realtà, in quanto strumento non solo di equità, ma anche di efficienza<sup>12</sup>.

## 2.2 Ragione 2. La promozione dell'*ethos pubblico*

Una mole vasta e crescente di evidenza sperimentale sta sempre più dimostrando la dipendenza delle preferenze dal contesto istituzionale (così mettendo in discussione l'assunto di esogeneità, tipico in economia). Come scrive van Parijs (1995, p. 231) «è difficile aspettarsi che le disposizioni ricercate fioriscano come espressione spontanea di una natura umana universale. Devono essere nutrite, preservate, incoraggiate, portate a esistere attraverso condizioni sociali specifiche, modalità specifiche di organizzare la vita sociale» (trad. mia). Un dato contesto istituzionale, caratterizzato da una data distribuzione dei diritti e/o da date norme relazionali, porterà a esprimere alcune preferenze a discapito di altre. Nei termini di Bowles (1998), le istituzioni giocano un ruolo centrale in termini di *framing and construal mechanism*. Ad esempio, le preferenze anti-inquinamento tendono a essere meno accentuate laddove il diritto sia a inquinare anziché a non essere inquinati<sup>13</sup>. Similmente, le preferenze per una distribuzione egualitaria tendono a essere meno accentuate in un contesto di mercato, dove si ritiene legittimo lascia-

renza perfetta, infatti, la massimizzazione del profitto non può che coincidere con la massimizzazione del benessere dei consumatori.

<sup>11</sup> Vedi Devereux *et al.*, 2004; Pollock *et al.*, 2001. Per altri esempi nell'ambito dell'istruzione, vedi Acemoglu, Kremer, Mian, 2003.

<sup>12</sup> Su alcune questioni aperte relative al disegno di tale opzione pubblica, vedi Marmor, Oberlander, 2009.

<sup>13</sup> Sul ruolo dell'attribuzione dei diritti, vedi Sunstein, 1991; Sunstein (a cura di), 2000.

re alla disponibilità a pagare e alla capacità di contrattazione delle parti la distribuzione del surplus associato allo scambio rispetto a contesti del tipo «manna dal cielo», dove i soggetti devono ripartirsi una somma di cui vengono casualmente a godere<sup>14</sup>.

Se si ritiene l'*ethos* pubblico desiderabile, si pone allora la questione di un disegno istituzionale che ne sostenga lo sviluppo. Per *ethos* pubblico intendo essenzialmente la disponibilità alla pro-socialità, nel senso della disponibilità a tenere conto, nei nostri comportamenti, del complesso degli individui a noi estranei con i quali interagiamo o su cui le nostre azioni potrebbero avere effetto, a prescindere dallo schema vigente di incentivi. *Ethos* pubblico, in altri termini, è essenzialmente disponibilità a cooperare nell'osservanza delle regole esistenti (quanto meno poiché fondate su scelte democratiche e rispettose delle libertà individuali), nonché di altre norme condivise, seppure non sancite dalle leggi, a prescindere dalle sanzioni o dai premi in cui potremmo incorrere; o, ancora in altri termini, senso civico<sup>15</sup>. Ad esempio, si pagano le imposte, non si favoriscono i «propri» nei concorsi, non si corrompe per acquisire la concessione di appalti, non si deturpano il paesaggio e, più complessivamente, gli spazi pubblici, si effettua la raccolta differenziata dei rifiuti, anche quando la probabilità di essere scoperti, qualora ci si comportasse diversamente, sia molto bassa. Circa la desiderabilità di tale *ethos*, basti ricordare una frase del dr. Johnson secondo cui «un paese è in condizioni assai cattive se governato solo dalle leggi, in quanto vi sono migliaia di cose rispetto alle quali la legge è impotente» (Petitt, 1997, p. 241, trad. mia). L'*ethos* pubblico cerca esattamente di contribuire a riempire i buchi dove la legge non è in grado di punire la non cooperazione. L'apporto appare particolarmente utile nel nostro paese.

L'accesso universale ad asili e a scuole obbligatorie, qualsiasi ne sia la proprietà, rappresenta uno strumento cruciale di promozione dell'*ethos* pubblico<sup>16</sup>. L'offerta pubblica di asili e scuole avrebbe un vantaggio addi-

<sup>14</sup> Sul tema, vedi Bicchieri, 2006.

<sup>15</sup> La disponibilità a cooperare, a propria volta, potrebbe essere incondizionata o condizionata dalla presenza di reciprocità da parte degli altri: si è disposti a cooperare in quanto ci si attende che gli altri cooperino. Nel primo caso si sarebbe in presenza di norme morali, nel secondo di norme sociali. Sulla distinzione, vedi Bicchieri, 2006.

<sup>16</sup> Sul tema, vedi Dixit, 2009. Il punto va sottolineato in tempi come gli attuali, dove la difesa predominante dell'istruzione tende a essere formulata in termini soltanto di promozione del capitale umano.

zionale nei confronti di una forma particolare di *ethos* pubblico, l'*ethos* equitativo, secondo cui quando si interagisce con gli altri occorre prenderne in considerazione il punto di vista. Nella prospettiva equitativa non è, cioè, sufficiente cooperare, perché così facendo, date le particolari situazioni in cui ci troviamo, stiamo tutti meglio (in termini economici potremmo dire: perché è efficiente). Nell'assunto di una comune uguaglianza morale di considerazione e rispetto, occorre anche assumere una posizione di imparzialità o, in altri termini, tenere conto anche dell'individuo chiunque che potremmo essere.

Si ipotizzi l'approvazione di un tributo per il collocamento dei rifiuti nelle discariche. Ebbene, chi paga tale tributo, pur in presenza di probabilità sostanzialmente nulle di essere sanzionato qualora evadesse, è sicuramente mosso da *ethos* pubblico. Chi ritenesse l'entità del tributo insufficiente in quanto condizionata dagli interessi esistenti e cercasse di migliorare ulteriormente la raccolta dei rifiuti, ponendosi nella posizione di chi deve lavorare nelle discariche o di chi vi abita vicino o, ancora, di chi consuma i beni alimentari prodotti nelle vicinanze, sarebbe mosso anche da un *ethos* equitativo.

L'equità, in termini più generali, impone di vagliare o, seguendo Goodin (1986), di «lavare» le preferenze sulla base dei diversi soggetti che potremmo essere, così consegnandoci una concezione di finalità pubbliche ben diversa da quella come aggregazione di preferenze private nel caso dei beni pubblici o come esito di processi di scelta maggioritari o, addirittura, unanimistici, predominante in ambito economico. In quest'ultimo ambito sono centrali le preferenze che alla maggioranza o all'unanimità degli individui capita di avere, con la conseguenza di una concezione privata di società: l'interesse pubblico riflette semplicemente il sotto-insieme di interessi privati condiviso<sup>17</sup>. Nella prospettiva equitativa, invece, contano le preferenze argomentate sulla base di accettabilità per terzi. L'unanimità non è sufficiente, potendo derivare da processi di contrattazione o, addirittura, da ricatti a danno dei più deboli, *de facto* obbligati ad acconsentire a determinate scelte per acquisire vantaggi che, seppur minimi, altrimenti non conseguirebbero.

Asili e scuole obbligatorie pubbliche favorirebbero l'*ethos* equitativo, obbligando non solo a venire in contatto con i diversi, ma anche a riconoscere le altrui preferenze da una posizione di pari uguaglianza. Il merito sarebbe

<sup>17</sup> Sulla nozione di società privata, vedi Rawls, 1971.

dello spazio pubblico reso disponibile dall'offerta pubblica. Se lo spazio è di tutti, siamo tutti obbligati a scontrarci e a imparare a tenere conto del punto di vista dei diversi da noi, nel riconoscimento di un comune status egualitario (di considerazione e rispetto). Seguendo Titmuss (1958), tali argomentazioni potrebbero essere estese ad altri ambiti, quali il servizio sanitario nazionale: ritrovarsi tutti insieme, ricchi e poveri, in una stessa struttura faciliterebbe, pure in questo caso, lo sviluppo dell'*ethos* pubblico.

### 2.3 Ragione 3. La promozione delle opportunità

Si ipotizzi la presenza di individui mossi da preferenze pro-sociali ancora più forti di quelle che caratterizzano l'*ethos* pubblico: ad esempio, di individui altruisti disposti a offrire lavoro gratuito a favore degli altri, a prescindere da motivazioni di carriera, e/o di individui che, seppur non altruisti, desiderino lavorare in organizzazioni le cui finalità siano quelle intrinseche del valore d'uso delle prestazioni prodotte: ad esempio, individui interessati a lavorare in un contesto in cui istruire, formare, curare, assistere siano le finalità fondamentali, la cui realizzazione non sia mediata dalla ricerca del profitto<sup>18</sup>. Ebbene, l'offerta privata non sarebbe in grado di soddisfare tali preferenze.

La ragione è ovvia nei confronti delle preferenze a favore del valore d'uso. Un esempio potrebbe essere utile per quanto concerne le preferenze altruistiche. Seguendo Gregg *et al.* (2008), si consideri un piccolo ospedale privato dove un evento improvviso richieda disponibilità di personale oltre al turno di lavoro. Seppure presenti, individui disposti a offrire lavoro gratuito potrebbero, ciò nondimeno, rifiutarsi di cooperare, nel timore della trasformazione del loro lavoro in mero incremento dei profitti. Non sono, infatti, disponibili contratti completi, atti a impegnare *ex ante* eventuali datori di lavoro a non trarne vantaggio attraverso una diminuzione dell'occupazione<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Al riguardo, è interessante rilevare quanto indicano Akerlof e Kranton (2000), ossia come l'utilità derivante dal seguire le norme, anziché dal soddisfare i meri gusti, fosse già riconosciuta dallo stesso Pareto.

<sup>19</sup> Sulla difesa dell'offerta pubblica in quanto veicolo di soddisfazione di preferenze pro-sociali, vedi Benabou, Tirale, 2006; Besley, Ghatak, 2005; Francois, 2000; Prendergast, 2007. Più precisamente, l'opportunità sarebbe rivolta a individui con preferenze pro-sociali cosiddette pure, ossia con un interesse intrinseco nella soddisfazione degli utenti dei servizi. La superiorità dell'offerta pubblica verrebbe meno in presenza di individui mossi da preferenze pro-sociali cosiddette impure, ossia interessate all'azione (pro-sociale) a prescindere dagli effetti sugli altri. Sulla distinzione, vedi Francois, Vlassopoulos, 2007.

Un'altra opportunità assicurabile dall'offerta pubblica è costituita dalla partecipazione diretta e/o dall'esercizio di forme di democrazia deliberativa<sup>20</sup>, quali potrebbero realizzarsi nella stesura di bilanci sociali.

Un'ultima opportunità concerne i più svantaggiati. Il riferimento è qui a un contributo ulteriore, di nuovo prodotto dagli asili e dalle scuole pubbliche, il contributo all'uguaglianza di opportunità derivante dagli effetti fra pari a favore dei più svantaggiati. In sintesi, la qualità dell'istruzione è, in gran parte, funzione della qualità degli studenti: gli studenti sono, in altri termini, un input produttivo cruciale. Assicurando una maggiore eterogeneità socio-economica del corpo studentesco, asili e scuole pubblici permetterebbero ai più svantaggiati di godere degli effetti positivi derivanti dall'interazione con i più avvantaggiati<sup>21</sup>.

Nel primo caso, a essere vantaggiosa sarebbe, di nuovo, l'assenza della motivazione del profitto, negli altri due la presenza di uno spazio pubblico.

### 3. Possibili obiezioni, contro-obiezioni e conclusioni

Le argomentazioni appena svolte potrebbero essere accusate di manicheismo. Non esistono, forse, le imprese private regolate da codici etici, che uniscono alle motivazioni per il profitto le motivazioni pro-sociali? I codici etici potrebbero limitare i rischi di inefficienza allocativa; promuovere l'*ethos* pubblico addirittura nella prospettiva equitativa, richiedendo la valutazione degli effetti delle decisioni di impresa per il complesso dei soggetti (*stakeholder*) che ne sono influenzati; offrire opportunità sia di impiego per individui mossi da preferenze pro-sociali sia di esercizio di partecipazione/deliberazione. Le motivazioni pro-sociali, d'altro canto, potrebbero sussistere anche in assenza di codici.

Inoltre, come dimostra la presenza delle organizzazioni private non a scopo di lucro, non tutti i produttori privati sono mossi dal profitto. Le organizzazioni non a scopo di lucro avrebbero il vantaggio ulteriore di poter assolvere funzioni, quali l'*advocacy* dei più svantaggiati, attraendo lavoratori in-

<sup>20</sup> La partecipazione può prescindere dal vincolo di argomentazione equitativa che contraddistingue la prospettiva deliberativa.

<sup>21</sup> Sugli effetti fra pari prodotti dagli asili nido, vedi Neidell, Waldfogel, 2008; Esping Anderson, Mestres, 2003; su quelli prodotti dalla scuola, vedi Ding, Lehrer, 2006; Epple, Romano, 1998; Ladd, 2002.



teressati sia a specifici individui in carne e ossa, anziché a un generico individuo-chiunque, sia alla natura della relazione che si instaura fra le parti. Gli interessi all'identità delle parti e alla natura della relazione potrebbero, peraltro, essere presenti anche in organizzazioni per il profitto<sup>22</sup>.

In ogni caso, nulla vieta di sottoporre le organizzazioni private a regolamentazione e certificazione pubblica: anzi, come espresso nella citazione della Commissione europea presentata nell'introduzione, la prospettiva di privatizzazione qui considerata fa esattamente leva sul potenziamento di tali funzioni. Ad esempio, si potrebbe vietare la selezione degli utenti, siano essi i malati più gravi o gli studenti più svantaggiati; si potrebbero imporre standard di qualità e attuare schemi di monitoraggio e controllo. Rispetto alle scuole, si potrebbe richiedere a tutte di impartire la formazione civica necessaria alla promozione dell'*ethos* pubblico.

Potrebbero, infine, essere messe in discussione alcune delle finalità stesse rispetto a cui si è individuata la superiorità dell'offerta pubblica. Ad esempio, richiedere la valutazione imparziale delle proprie preferenze, come richiesto dall'*ethos* pubblico equitativo, non rappresenta forse una forma di paternalismo? E anche se fossimo d'accordo sul valore in generale di tale *ethos*, conflitti fra specificazioni alternative non sarebbero inevitabili? Alcuni potrebbero imparzialmente giustificare norme libertarie e altri norme egualitarie. Alcuni potrebbero imparzialmente giustificare una nozione di spazio pubblico, in cui è fatto divieto di esposizione delle proprie concezioni particolari di buona vita (come l'uso del *chador*) e altri una nozione in cui tale esposizione è perfettamente accettata. Ancora, alcuni potrebbero imparzialmente difendere accezioni più cosmopolite dei doveri verso gli individui che abitano in paesi diversi dai nostri e altri accezioni più localistiche.

Diverse sono le contro-obiezioni possibili. Rispetto alla coesistenza di motivazioni diverse, l'obiettivo caratterizzante delle organizzazioni private per il profitto rimane la massimizzazione di quest'ultimo e, comunque, nulla assicura della presenza di finalità pro-sociali. Similmente, rispetto alle organizzazioni non a scopo di lucro, il vincolo è alla non distribuzione

<sup>22</sup> Per una potente difesa di questa posizione, con una ricostruzione storica che va dal Medioevo a Genovesi, vedi Bruni, Zamagni, 2004; Bruni, Sudgen, 2008. Sul complesso delle possibili ragioni a favore delle organizzazioni non a scopo di lucro, vedi Ben-Ner, 2004; Hansmann, 1996; Rose-Ackerman, 1996.

dei profitti, non alla generazione di profitti. Dunque, il rischio di distorsioni permane. Diverso potrebbe essere il caso per le organizzazioni di volontariato e filantropiche. A quest'ultimo riguardo, occorre però distinguere fra organizzazioni cosiddette *bonding* e organizzazioni cosiddette *bridging*<sup>23</sup>. Le prime uniscono i simili, i sotto-insiemi di persone appartenenti alla comunità politica in cui si vive, con le quali ci si sente affini e/o che si vuole aiutare. Le seconde uniscono i diversi, gli estranei: appunto, gli individui-chiunque. Solo l'offerta pubblica ha le potenzialità di essere intrinsecamente *bridging*, rendendo disponibile uno spazio comune, in cui i diversi, appartenendo tutti alla medesima comunità, hanno pari diritto a entrare e a esprimere le proprie preferenze.

Idealmente, regolamentazioni e certificazione delle organizzazioni private potrebbero ovviare, quanto meno in parte, a questi problemi. Da un lato, però, la presenza di funzioni obiettivo plurali e difficilmente misurabili (che caratterizzerebbero anche l'offerta privata) e la limitata osservabilità dei comportamenti privati da parte dei regolatori pubblici rischiano di rendere tali misure inefficaci o fonte di effetti perversi. Basti ricordare i fenomeni di selezione degli utenti registrati negli ambiti sanitario e di istruzione, pur in presenza di vincoli alla non selezione<sup>24</sup> e gli effetti perversi, a danno degli elementi di qualità non osservabili, verificatisi in molte istanze a seguito dell'introduzione di standard di qualità<sup>25</sup>. Data tale realtà, come argomentano Besley e Ghatak (2001), sarebbe la stessa efficienza allocativa a richiedere di attribuire la proprietà alla parte che valuta di più le finalità ricercate che, nel nostro caso, è la collettività, esattamente come avviene nella prospettiva dell'offerta pubblica. Dall'altro lato, esistono limiti alle regolamentazioni che possono essere imposte alle organizzazioni private, pena la violazione delle libertà stesse di tali organizzazioni. Si consideri l'obiettivo della promozione dell'*ethos* equitativo. Richiedendo la capacità di prendere in considerazione l'altrui punto di vista, nel rifiuto di una superiorità aprioristica di concezioni particolari di buona vita, la regolamentazione dovrebbe prevedere il divieto all'educazione a concezioni particolari/confessionali del bene. Il che appare patentemente illegittimo.

<sup>23</sup> Sulla distinzione, vedi Putnam, 2001.

<sup>24</sup> Per la sanità, vedi Van de Ven *et al.*, 2007; per l'istruzione vedi Brooks (a cura di), 2007.

<sup>25</sup> Ad esempio, vedi, fra gli altri, il numero monografico dell'*Oxford Review of Economic Policy*, 2003; Rothstein, 2008; Tisdell, 2004.

Rispetto al supposto paternalismo associato alla promozione dell'*ethos* equitativo, se le istituzioni influenzano le preferenze, qualsiasi intervento, inclusa l'accettazione dello *status quo*, sarebbe paternalistico, promuovendo *de facto* determinate preferenze a discapito di altre. L'*ethos* pubblico equitativo, comunque, non impone l'imparzialità in tutti gli ambiti delle scelte umane. Al contrario, il compito dell'equità è esattamente quello di distinguere gli ambiti dove seguire l'imparzialità da quelli dove si è liberi di perseguire le proprie parziali preferenze, ad esempio, nei confronti dei propri familiari e dei propri amici. Inoltre, anche laddove si abbracci una prospettiva equitativa, le scelte possono essere diverse. La richiesta dell'equità è semplicemente quella di rapportarsi agli altri da una posizione di uguaglianza morale, prescindendo da difese delle proprie posizioni sulla base di argomentazioni del tipo «perché lo penso/dico io», anziché di argomentazioni formulate in modo da essere accettabili per terzi. Detto in altri termini, l'*ethos* pubblico equitativo è un mero atteggiamento verso gli altri, non un *corpus* di dettami specifici. Per queste ragioni, se volessimo qualificarne come paternalistica la promozione, si tratterebbe di quello che Sunstein e Thaler (2003) definiscono paternalismo liberale.

La descrizione delle potenzialità dell'offerta pubblica in ambito sociale non pecca, dunque, di manicheismo. Al contrario, la struttura di incentivi a bassa potenzialità, la disponibilità di uno spazio pubblico aperto ai diversi su posizioni di piena uguaglianza e la presenza di funzioni obiettivo indirizzate al valore d'uso delle diverse prestazioni che caratterizzano l'offerta pubblica permettono vantaggi indisponibili alle organizzazioni private in termini di promozione dell'efficienza allocativa, dell'*ethos* pubblico nonché delle opportunità.

Certamente, un conto sono le potenzialità e un altro è la realtà: come riconosciuto nell'introduzione, in dati contesti, la qualità effettiva delle organizzazioni pubbliche potrebbe essere così bassa da giustificare il ricorso alle organizzazioni private. Se così fosse, però, perderemmo alcune potenzialità proprie dell'offerta pubblica. Si tratterebbe, dunque, di una scelta sub-ottimale, non neutrale rispetto agli obiettivi raggiungibili, i due tipi di organizzazione essendo basati su logiche diverse di comportamento. Peraltro, le capacità stesse di regolamentazione rischierebbero di essere pregiudicate, essendo difficile ipotizzare un operatore pubblico inadeguato a erogare prestazioni, ma adeguato a controllare il privato. La stessa criminalità organizzata, più che dalla forma dell'offerta, è attratta dal fi-

nanziamento pubblico che continuerebbe a sussistere nella prospettiva della privatizzazione dell'offerta.

Alla luce di queste osservazioni, se si è interessati alla promozione dell'efficienza allocativa, dell'*ethos* pubblico e delle opportunità, appare urgente impegnarsi il più possibile nel miglioramento dell'offerta pubblica. A questo riguardo, solo un'ultima nota di cautela su alcune indicazioni di riforma oggi da più parti auspiccate, ancora una volta sia a destra sia nel centro-sinistra, quali l'introduzione, all'interno dell'offerta pubblica, di schemi di incentivazione che mimano quelli tipicamente utilizzati in ambito privato. Se incentivi a bassa potenzialità rappresentano un *atout* a favore dell'offerta pubblica in presenza di asimmetrie informative fra produttori e utenti, appare contraddittorio rivolgersi a schemi di incentivi ad alta potenzialità quale strumento di miglioramento dell'offerta pubblica. Incentivi monetari potenti, oltre a essere distorsivi, potrebbero demoralizzare/demotivare lavoratori mossi da preferenze pro-sociali nonché attrarre, nel servizio pubblico, individui interessati alle diverse tutele dell'impiego pubblico piuttosto che mossi da preferenze pro-sociali<sup>26</sup>. Gli incentivi alla selezione di individui auto-interessati potrebbero, dal canto loro, indebolire i vantaggi stessi in termini di efficienza allocativa<sup>27</sup>.

Il che non implica ripudiare gli incentivi. Significa, però, diffidenza nei confronti di schemi ad alta potenzialità. Gli incentivi dovrebbero essere utilizzati nella forma debole di incentivi legati alle progressioni di carriera oppure di remunerazioni addizionali limitate e relative a dimensioni delle prestazioni in grado di non ingenerare distorsioni (come nel caso del sostegno alla ricerca in ambito universitario). Al contempo, cruciale sarebbe rafforzare la trasparenza nella selezione dei dirigenti nonché nella presentazione pubblica dei risultati acquisiti (ovviamente, cercando il più possibile di ponderare l'*output* sulla base delle differenze sia fra gli utenti sia fra le condizioni di erogazione dei servizi): addirittura, si potrebbe sostenere che un'offerta pubblica non trasparente sia un ossimoro, il pubblico implicando visibi-

<sup>26</sup> Sulle istituzioni in quanto sistemi non solo di incentivi, ma anche di selezione (*screening*), vedi Brennan, 1996. Naturalmente, sulla demoralizzazione/demotivazione gioca un ruolo centrale il grado di condivisione degli indicatori di prestazione prescelti: se condivisi, i rischi di effetti negativi saranno minori di quanto potrebbero essere qualora non condivisi.

<sup>27</sup> Sui limiti complessivi di introdurre sistemi di mercato in presenza di fallimenti dei mercati, vedi anche Sinn, 1997.

lità agli occhi di tutti<sup>28</sup>. Andrebbe, altresì, rafforzata la cooperazione, assicurando i lavoratori dediti al proprio lavoro della punizione delle «mele marce», nonché migliorando le condizioni complessive di lavoro. Andrebbe, infine, rafforzata l'etica del servizio pubblico.

## Bibliografia

- Acemoglu D. (2006), *Modelling Inefficient Institutions*, Nber working paper 11940.
- Acemoglu D., Kremer M., Mian A. (2003), *Incentives in Markets, Firms and Governments*, Nber 9802.
- Akerlof G., Kranton R. (2000), *Identity and Economics*, in *Quarterly Journal of Economics*, 3, pp. 715-753.
- Barbetta G., Turati G., Zago A. (2004), *Behavioral Differences between Public and Private Not for Profit Hospitals*, working paper, Università di Verona.
- Benabou R., Tirole J. (2006), *Incentives and Prosocial Behaviour*, in *American Economic Review*, 96, 5, pp. 1652-1678.
- Besley T., Ghatak M. (2001), *Government versus Private Ownership of Public Goods*, in *Quarterly Journal of Economics*, 4, pp. 1343-1372.
- Besley T., Ghatak M. (2005), *Competition and Incentives with Motivated Agents*, in *American Economic Review*, 3, pp. 616-636.
- Ben-Ner A. (2004), *For-Profit, State, and Nonprofit: How to Cut the Pie among the Three Sectors*, mimeo.
- Bicchieri C. (2006), *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bowles S. (1998), *Endogenous Preferences: the Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions*, in *Journal of Economic Literature*, XXXVI, pp. 75-111.
- Brennan G. (1996), *Selection and the Currency of Reward*, in Goodin R. (a cura di), *The Theory of Institution Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brooks P. (a cura di) (2007), *Public Services at the Crossroads*, Londra, Ippr.
- Bruni L., Sudgen R. (2008), *Fraternity: Why the Market Need not be a Morally Free Zone*, in *Economics and Philosophy*, 24, pp. 35-64.

<sup>28</sup> Su questa nozione di pubblico, vedi ad esempio, Geuss, 2003, e la ricostruzione ivi offerta del pensiero di Diogene.

- Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia civile*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione Europea (2008), *Biennial Report on Social Services of General Interest*, Bruxelles, 2179/2.
- Crouch C. (2003), *Commercialisation or Citizenship*, Londra, Fabian Society.
- Devereux P. et al. (2004), *Payments for Care at Private for-Profit Hospitals and Private not-for-Profit Hospitals: a Systematic Review and Meta-Analysis*, in *Canadian Medical Association Journal*, giugno, 8, pp. 1817-1824.
- Ding W., Lehrer S. (2006), *Do Peers Affect Student Achievement in China's Secondary Schools*, Nber working paper 12305.
- Dixit A. (2009), *Social Formation of Pro-Social Preferences*, in Michel-Kerjan E., Slovic P. (a cura di), *The Irrational Economist: Future Directions in Behavioral Economics and Risk Management*, Jackson, Public Affairs Press.
- Epple D., Romano R. (1998), *Competition Between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer Group Effects*, in *American Economic Review*, 1, pp. 33-62.
- Esping Andersen G., Mestres J. (2003), *Uguaglianza di opportunità e eredità sociale*, in *Stato e Mercato*, 1, pp. 123-152.
- Francois P. (2000), «*Public Service Motivation*» as an Argument for Government Provision, in *Journal of Public Economics*, 3, pp. 275-299.
- Francois P., Vlassopoulos P. (2007), *Pro-Social Motivation and the Delivery of Social Services*, mimeo.
- Fuchs V. (a cura di) (1996), *Individual and Social Responsibility*, Chicago, University of Chicago Press.
- Geuss R. (2003), *Public Goods, Private Goods*, Princeton, Princeton University Press.
- Goodin R. (1986), *Laundering Preferences*, in Elster J., Hylland A. (a cura di), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gregg P. et al. (2008), *How Important is Pro-Social Behavior in the Delivery of Public Services?*, Cmpo, Working Paper 197, University of Bristol.
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of the Enterprise*, Cambridge (Mass.), Belknap Press.
- Ladd H. (2002), *School Vouchers: A Critical View*, in *Journal of Economic Perspective*, 4, pp. 3-24.
- Marmor T., Oberlander J. (2009), *Health Reform: The Fateful Moment*, in *New York Review of Books*, 13, agosto.
- Neidell M., Waldfogel J. (2008), *Cognitive and Non-Cognitive Peer Effects in Early Education*, Nber working paper 14277.
- Oxford Review of Economic Policy*, 19, 2, estate, numero monografico.
- Pettit C. (1997), *Republicanism*, Oxford, Oxford University Press.

- Pollock A. et al. (2001), *Public Services and the Private Sector. A response to IPPR*, Catalyst working paper, Londra.
- Prendergast C. (2007), *The Motivation and Bias of Bureaucrats*, in *American Economic Review*, 1, pp. 180-196.
- Putnam R. (2001), *Bowling Alone*, New York, Simon and Schuster.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press (trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1982).
- Rossi G. (1995), *Pubblico e privato nell'economia di fine secolo*, in Amoroso S. (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Rothstein R. (2008), *The Corruption of School Accountability*, in *The School Administration*, giugno, pp. 14-18.
- Rose-Ackerman S. (1996), *Altruism, Nonprofits and Economic Theory*, in *Journal of Economic Literature*, 2, pp. 713-728.
- Sinn H.W. (1997), *The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition*, in *Journal of Public Economics*, 66, pp. 247-274.
- Sunstein C. (1991), *Preferences and Politics*, in *Philosophy and Public Affairs*, 1, pp. 3-34.
- Sunstein C. (a cura di) (2000), *Behavioral Law and Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sunstein C., Thaler R. (2003), *Libertarian Paternalism is not an Oxymoron*, in *University of Chicago Law Review*, 4, pp. 1159-1202.
- Tirole J. (1988), *The Theory of Industrial Organizations*, Cambridge (Mass.), MIT Press (trad. it., *La teoria delle organizzazioni industriali*, Milano, Hoepli, 1991).
- Tisdell C. (2004), *The Efficient Public Provision of Commodities*, in *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, 51, 2, pp. 177-191.
- Titmuss R. (1958), *Essays on the Welfare State*, Londra, Allen and Unwin.
- Van de Ven W. et al. (2007), *Risk Adjustment and Risk Selection in Europe: Six Years later*, in *Health Policy*, 83, pp. 162-179.
- Van Parijs P. (1995), *Real Freedom for All*, Oxford, Oxford University Press.
- Williams A. (2005), *The Pervasive Role of Ideology in the Optimisation of the Public-Private Mix in the Public Healthcare Systems*, in Maynard A. (a cura di), *The Public-Private Mix for Health*, The Nuffield Trust for Research and Policy Studies in Health Services, Oxford, Radcliffe Publishing.

# **La crisi economica, l'economia «verde» e il cambiamento climatico.**

## **Riflessioni sulle istituzioni del capitalismo**

*Maurizio Franzini*

### **1. Introduzione**

Tra crisi economica e cambiamento climatico vi sono più nessi di quelli che appaiano con immediatezza. La crisi – come è evidente – influenza le emissioni di Co2, che sono le maggiori responsabili del cambiamento climatico, attraverso i suoi effetti sul rallentamento della produzione, e probabilmente sugli stili di vita, da cui dipende la domanda di energia. A questo effetto positivo diretto si può aggiungere quello indiretto, consistente nel contenuto «verde» delle misure adottate dai vari governi per limitare la caduta dell'attività economica e favorire la ripresa. Come è noto, si è parlato a questo proposito di *green new deal*.

In queste note, dopo avere ricordato in cosa consista e da cosa sia determinato il cambiamento climatico, ci soffermeremo su queste relazioni piuttosto visibili tra crisi e, appunto, cambiamento del clima. Tuttavia, vi sono altre connessioni e altri piani sui quali vale la pena riflettere. Entrambi i fenomeni segnalano una particolare vulnerabilità degli assetti istituzionali (e delle conseguenti politiche) del capitalismo contemporaneo rispetto a decisioni che richiedono sia lungimiranza sia attenzione (nonché capacità di correzione) per le iniquità distributive. Il rapporto tra cambiamento climatico, da un lato, e lungimiranza e sensibilità verso le disuguaglianze, dall'altro, verrà illustrato nei suoi aspetti essenziali, allo scopo di mostrare le carenze istituzionali di cui si è detto, oltre che la loro affinità con quelle su cui la crisi ha finito per richiamare la nostra attenzione.

Queste carenze istituzionali che, da un lato, limitano la nostra capacità di decisione razionale di fronte a eventi rischiosi (e potenzialmente catastrofici) e, dall'altro, portano a trascurare questioni distributive che sono gravi non

\* Maurizio Franzini è docente di Politica economica nella Facoltà di Economia della «Sapienza» Università di Roma.



soltanto perché violano alcuni essenziali principi etici ma anche perché costituiscono impedimento alla soluzione di problemi più generali, possono forse essere ricondotte alla preferenza troppo a lungo accordata ad assetti in cui sono preminenti scelte individuali motivate dal *self interest* e orientate dai prezzi (dunque, assetti imperniati sul mercato).

La crisi economica e il cambiamento climatico, da punti di vista diversi (ma non troppo), ci permettono di riflettere sulla necessità di convergere verso nuovi equilibri istituzionali, nella consapevolezza che la creazione di assetti migliori richiede ben più che il semplice spostamento dei confini tra Stato e mercato, tra azione collettiva e azione individuale.

## 2. Il cambiamento climatico e le sue conseguenze

Il premio Nobel per la chimica Paul Crutzen, come ci ricorda Sachs, ha definito l'era moderna un *Antropocene*, poiché a caratterizzarla è il pieno realizzarsi del dominio dell'uomo sulla Terra (Sachs, 2008, p. 67). Tale dominio ha sconvolto il funzionamento dei processi ecologici determinando una serie nutrita di problemi rispetto ai quali è oramai alto lo stato di allarme. Secondo una classificazione largamente accettata tra gli ecologisti, (Vitousek et al, 1997), le componenti del sistema naturale su cui maggiore è stato l'impatto negativo dell'uomo sono sette: la trasformazione della terra, l'uso dell'acqua, l'invasione delle specie vegetali, la fissazione del nitrogeno atmosferico, l'estinzione degli uccelli, l'esaurimento delle specie marine e la concentrazione di biossido di carbonio nell'atmosfera.

Sebbene ciascuno di questi fenomeni meriterebbe una specifica attenzione, in queste note mi soffermerò sull'ultimo tra quelli citati, cioè la concentrazione di Co<sub>2</sub> nell'atmosfera, dalla quale dipende il rischio di cambiamento climatico globale<sup>1</sup>. La concentrazione di Co<sub>2</sub> nell'atmosfera è rimasta compresa tra le 200 e le 300 parti per milione (ppm) per circa 800 mila anni, ma nell'ultimo secolo e mezzo è sensibilmente aumentata e oggi è di circa 435 ppm. La concentrazione di Co<sub>2</sub> determina l'assorbimento di raggi in-

<sup>1</sup> Come è ben noto, si tratta di un problema che è all'attenzione internazionale anche perché sta per scadere il protocollo di Kyoto, che ha rappresentato la prima risposta internazionale al problema. Mentre vengono redatte queste note sono in corso trattative tra paesi in vista del meeting di Copenhagen di dicembre, durante il quale dovranno essere definiti gli obiettivi e gli strumenti della futura strategia globale contro il fenomeno.

frarossi, per questo motivo incide sulla temperatura globale. Il fatto che la temperatura media sia aumentata di circa 1 grado centigrado rispetto al livello della rivoluzione industriale si spiega proprio con la maggiore concentrazione di Co2 nell'atmosfera.

Lo stock di Co2 viene alimentato dalle emissioni annuali, le quali derivano soprattutto dall'utilizzo dei combustibili fossili come fonte di energia per le più diverse attività umane<sup>2</sup>. In base ai dati più recenti (riferiti al 2007), le emissioni globali di Co2 sono pari a circa 29 miliardi di tonnellate, un valore che è più del doppio di quello del 1971 (Tab. 1). A questa evoluzione i diversi paesi hanno contribuito in modo differenziato, ma un forte impulso è venuto dalla Cina, che oggi è il paese con le più alte emissioni complessive, avendo superato anche gli Stati Uniti. Tuttavia, in termini di emissioni pro-capite, la Cina è lontanissima dagli Stati Uniti e anche dagli altri paesi avanzati (Tab. 1).

La concentrazione di Co2 è destinata a crescere, anche perché per stabilizzarla occorrerebbe, di fatto, azzerare le emissioni, una possibilità che ci è preclusa (Matthews, Caldeira, 2008). Dunque l'aumento dello stock è inevitabile, per quanto possano ridursi le emissioni di Co2 rispetto ai livelli attuali. In realtà, se le tendenze in atto persistessero nel tempo (configurando una situazione da *business as usual*), secondo autorevoli previsioni (International Energy Agency, 2009) le emissioni supererebbero i 40 miliardi di tonnellate già nel 2030 e, per conseguenza, la concentrazione di Co2 entro la fine del secolo raggiungerebbe le 750 ppm. Questo significa che le temperature medie potrebbero aumentare fino a 5 gradi centigradi. A causare questo aumento sarà, soprattutto, la crescita delle emissioni da parte dei paesi in via di sviluppo. Infatti, nei paesi avanzati dell'area Ocse è previsto un rallentamento della crescita nella domanda di energia grazie, principalmente, al miglioramento nell'efficienza energetica e all'uso di energie alternative, nucleari incluse.

Come mostra la Tab. 1, attualmente le differenze nelle emissioni pro-capite di Co2 tra i vari paesi sono notevoli. Tali differenze appaiono più significative di quelle complessive per individuare i prevedibili sviluppi futuri. Infatti, esse richiamano l'attenzione sugli effetti potenzialmente devastanti che avrebbe il progressivo avvicinamento delle emissioni pro-capite della Cina (o

<sup>2</sup> Ulteriori cause di emissioni sono alcune attività collegate all'agricoltura e all'uso della terra.

anche dell'India) ai valori dei paesi più ricchi, in particolare a quelli, elevatissimi, degli Stati Uniti.

Gli effetti di questi aumenti di temperatura sul benessere dell'umanità e sulla sua stessa sopravvivenza non sono calcolabili con certezza. Sono però praticamente certi molti preoccupanti fenomeni, alcuni dei quali di natura potenzialmente catastrofica, come l'innalzamento dei livelli dei mari, le inondazioni, un'estesa desertificazione, che potranno manifestarsi in modo ben più intenso di quello che già abbiamo conosciuto.

*Tab. 1 – Emissioni di Co2  
(milioni di tonn. per le totali; tonn. per le pro-capite)*

	1971		2007	
	<i>Totali</i>	<i>Pro-capite</i>	<i>Totali</i>	<i>Pro-capite</i>
Mondo	14095.0	3.75	28962.0	4.38
Stati Uniti	4291.3	20.66	5769.3	19.10
Giappone	758.8	7.24	1236.6	9.68
Francia	431.9	8.24	369.3	5.81
Germania	978.6	12.49	798.4	9.71
Italia	292.9	5.42	437.6	7.38
Cina	809.6	0.96	6071.2	4.58
India	199.3	0.36	1324.0	1.18
Africa	266.2	0.72	882.0	0.92

*Fonte:* International Energy Agency (2009), *CO2 Emissions from Fuel Combustion*, Parigi.

Di fronte a probabili evoluzioni di questo tipo si ritiene che la soglia di sicurezza sia rappresentata da un aumento di 2 gradi centigradi, che corrisponde a una concentrazione atmosferica non superiore a 450 ppm<sup>3</sup>. Per raggiungere questo obiettivo occorre una riduzione delle emissioni annuali globali di circa il 30 per cento entro il 2030 e del 60 entro il 2050. Tali riduzioni, tenendo conto della crescita della popolazione, impongono che le emissioni pro-capite siano, a livello mondiale, di circa due tonnellate. Si trat-

<sup>3</sup> Più precisamente si stima che la temperatura media crescerà tra 1 e 3,8 gradi centigradi, con la probabilità del 90 per cento.

ta di un valore che è inferiore alla metà di quello attuale (Tab. 1) e che sarebbe destinato ad aumentare per effetto del probabilissimo incremento delle emissioni pro-capite di paesi come la Cina e l'India. Questo implica che la riduzione nei paesi avanzati debba essere molto drastica. Ciò vale in modo particolare per gli Stati Uniti, che hanno finora seguito un percorso di crescita ad alta intensità di carbone.

Queste previsioni, così come l'accertamento di cambiamenti significativi già avvenuti, sono condivise in modo quasi unanime dalla comunità scientifica. In particolare, lo sostiene – nei suoi periodici Rapporti – l'Intergovernmental Panel on Climate Change (Ipc), istituito dalle Nazioni Unite e dalla World Meteorological Organization, al quale collaborano oltre 2.000 scienziati di tutto il mondo.

Le risposte che finora sono state date al cambiamento climatico si sono rivelate del tutto inadeguate. In particolare, il ben noto protocollo di Kyoto non ha dato gli esiti attesi. Sia per le molte defezioni (Stati Uniti e Cina, tra gli altri, non lo hanno sottoscritto) sia per gli obiettivi «morbidi» che molti dei paesi aderenti si sono dati sia, e soprattutto, perché un buon numero di paesi ha mancato di realizzare quei pur «morbidi» obiettivi. Nell'ultimo decennio la situazione globale è peggiorata, e la tendenza al peggioramento sembra in fase di accelerazione (World Bank, 2009).

### **3. La crisi economica e il cambiamento climatico**

Lo scenario delineato nel paragrafo precedente potrebbe migliorare grazie alla crisi economica. In generale, le fasi in cui il reddito e la produzione declinano provocano nell'immediato una riduzione delle emissioni. Si stima, ad esempio, che la riduzione delle emissioni tra il 1929 e il 1932, cioè nella fase più acuta della Grande Depressione, sia stata del 35 per cento<sup>4</sup>. Un effetto di questo tipo, ma di entità inferiore, sembra essersi già verificato anche nella crisi in corso, al punto da rendere più agevole il raggiungimento dell'obiettivo delle 450 ppm. Si calcola, infatti, che a scenario di riferimento invariato sotto ogni altro aspetto, entro il 2020 le emissioni di

<sup>4</sup> È questa la dichiarazione di Terry Barker, direttore del Center for Climate Change Mitigation Research dell'Università di Cambridge. Vedi [http://www.redorbit.com/news/science/1604063/un\\_panel\\_says\\_global\\_financial\\_crisis\\_may\\_curb\\_co2\\_emissions/](http://www.redorbit.com/news/science/1604063/un_panel_says_global_financial_crisis_may_curb_co2_emissions/)

Co2 si ridurranno nella misura del 5 per cento, cioè di circa 1,9 miliardi di tonnellate rispetto alle stime effettuate nel 2008, che sono sostanzialmente quelle riportate nel paragrafo precedente (International Energy Agency, 2009). Questa riduzione deriverebbe per la maggior parte (circa i 3/4) dagli effetti duraturi dell'attuale rallentamento dell'attività economica – che si traduce, principalmente, in una minore domanda di energia – e, per una quota minore ma molto significativa, dal contenuto «verde» delle politiche economiche attuate in molti paesi come risposta alla riduzione dei livelli di attività. Dunque, possiamo distinguere tra effetti diretti e indiretti della crisi.

Questi ultimi sono probabilmente i più importanti, in quanto fanno riferimento alla possibilità di ottenere simultaneamente, attraverso quello che viene spesso chiamato *green new deal*, il duplice obiettivo di riportare a livelli «normali» il tasso di crescita economica e di modificare le tecnologie, e altri aspetti strutturali dei sistemi economici, in modo da ampliare la compatibilità tra progresso materiale e conservazione dell'ambiente.

Cosa si intenda precisamente con «economia verde» o *green new deal* non è facile a dirsi. Un'interpretazione plausibile ne individua l'aspetto distintivo nell'ampio ricorso a programmi pubblici di investimento (ma anche di trasferimenti monetari) orientati a introdurre tecnologie (e ad accrescere l'offerta di beni e servizi) che in vario modo concorrono a limitare i danni ambientali, principalmente, ma non soltanto, quelli relativi al cambiamento climatico (Wuppertal Institute, 2009).

La fiducia che i diversi paesi hanno finora mostrato di riporre in questa strategia di uscita dalla crisi appare molto diversa. Il Wuppertal Institute (2009), esaminando le politiche anti-crisi adottate da numerosi paesi, rileva significative differenze nella quota di risorse destinate all'economia «verde». Pur con le cautele che un calcolo non semplice come questo impone, si può affermare che tale quota oscilla dall'80,5 per cento della Corea del Sud al misero 1,3 del nostro paese. Nell'Unione Europea la quota è pari al 17,6 per cento e negli Stati Uniti all'11,5, peraltro all'interno di un pacchetto di dimensioni straordinarie e largamente orientato a salvare il sistema bancario e creditizio.

La strategia di uscita «verde» dalla crisi ha raccolto molti consensi, ma è anche stata oggetto di critiche. Queste ultime hanno riguardato due aspetti. Il primo è relativo alla ridotta efficacia di questa strategia come po-

litica di contrasto alla caduta dell'attività economica e come base per rilanciare la crescita. La tesi è che altre modalità di utilizzo delle risorse pubbliche potrebbero avere maggiore efficacia immediata sui livelli di attività. Il secondo aspetto fa riferimento alla necessità di porre il problema della trasformazione strutturale dei sistemi economici in senso più favorevole alla sostenibilità, all'interno di un progetto di ben più lungo periodo e di ben più ampio respiro di quanto possa consentire una politica di rilancio dell'economia.

Entrambi gli argomenti hanno, naturalmente, un fondamento. Ma entrambi, anche se considerati congiuntamente, appaiono insufficienti per abbandonare un progetto di questo tipo. L'argomento secondo cui altre misure sarebbero più efficaci come contrasto alla crisi potrebbe essere decisivo solo se si assegnasse un peso nullo agli effetti positivi, ancorché ritardati, che la strategia «verde» potrà avere sul clima. Il richiamo all'esigenza di un progetto ben più articolato per affrontare adeguatamente le diverse sfide ambientali è interamente da condividere, ma non appare in alcun modo in contrasto con l'esigenza di muoversi fin da ora in direzioni che sono compatibili con un'amplissima gamma di articolazioni dettagliate del progetto che verrà.

Ma la sfida della costruzione di un simile progetto deve essere raccolta e, anche rispetto a questo, la crisi in corso può costituire un utile elemento di riflessione. Soprattutto perché si può sostenere che a provocare questa crisi è stato un cattivo assetto istituzionale complessivo, un'infelice miscela di mercato, Stato e tutto quanto concorre a definire le regole del gioco, le modalità di interazione dei soggetti; dunque, la capacità del sistema di produrre risposte adeguate ai problemi che ha di fronte.

I problemi ambientali e il cambiamento climatico, per essere affrontati in modo adeguato, richiedono un «appropriato» insieme di istituzioni. Quello che ereditiamo dal passato è palesemente inadeguato a produrre una risposta efficace. Ciò dipende in parte, ma non soltanto, dal ruolo assolutamente preminente assegnato alle libere decisioni individuali in una logica di forte decentramento e di debole coordinamento. Dunque, dalla posizione di privilegio accordata al mercato e, più precisamente, a una specifica concezione dello stesso.

Proviamo a riflettere, anche se brevemente, su questo cruciale problema istituzionale, cercando di trarre qualche utile indicazione, anche sotto questo profilo, dalla crisi in atto.

#### 4. Istituzioni per lo sviluppo sostenibile: rischi catastrofici ed equità intergenerazionale

Adottando una prospettiva semplificata possiamo dire che il cambiamento climatico pone soprattutto due problemi assai spinosi e tra loro intrecciati. Il primo riguarda il comportamento «razionale» da tenere, a livello sociale, in presenza di eventi futuri estremamente rischiosi e potenzialmente catastrofici; il secondo si riferisce al rilievo da dare al benessere delle generazioni future. Rispetto a entrambi questi problemi, che ora esamineremo anche se sinteticamente, un sistema imperniato sul dominio delle decisioni individuali, orientate dal segnale «istituzionale» dei prezzi, non ha alcuna possibilità di dare risposte adeguate.

Secondo Posner (2004), il cambiamento climatico è uno dei quattro grandi rischi che minacciano l'umanità e che potrebbero risolversi in un'irreparabile catastrofe (gli altri tre sono il bioterrorismo, la collisione con un asteroide e le reazioni a catena innescate da incidenti in un acceleratore di particelle). Tra tutti questi rischi il cambiamento climatico si caratterizza per essere un effetto non intenzionale dell'attività produttiva che l'uomo intraprende per sostenere il proprio benessere. Nel caso del cambiamento climatico, la catastrofe potrebbe verificarsi soprattutto per il possibile innescarsi di una serie di reazioni a catena indotte dalle alte temperature. Infatti, il riscaldamento potrebbe favorire l'improvviso e incontrollabile rilascio in atmosfera di gas serra naturali di cui la terra è molto ricca e che, in particolare, si trovano al di sotto degli oceani. Potrebbe anche aversi un'alterazione delle proprietà radioattive dell'atmosfera con effetti opposti, cioè di rapido e drammatico raffreddamento del clima, che potrebbero trasformare la Terra in una palla di ghiaccio.

Diversi scienziati hanno preso in esame questi eventi estremi, ma determinare in modo attendibile la loro probabilità è molto difficile (Parson, 2007). Si tratta in ogni caso di probabilità estremamente basse, considerate inferiori a quelle del rischio di collisione con un asteroide, che sono stimate tra  $10^{-9}$  e  $10^{-12}$ . Siamo, dunque, di fronte a un fenomeno che ha una probabilità difficile da stimare, ma comunque bassissima, che però potrebbe dare luogo a esiti di inimmaginabile gravità. Stabilire quale sia il comportamento «razionale» in questi casi non è semplice. In ogni caso la risposta non può venire dalle azioni individuali non coordinate (e non bene orientate) che distinguono il mercato.

Problemi del tutto analoghi, anche se su scala diversa, si pongono quando si prendono in considerazione non eventi potenzialmente catastrofici ma il peggioramento di benessere che il cambiamento climatico può causare alle generazioni successive. Si tratta, in definitiva, del problema dello sviluppo sostenibile che, malgrado la diversità di accezioni anche in ambito economico (Arrow et al. 2004), riguarda certamente il rapporto tra i livelli di benessere delle diverse generazioni. Infatti, ragionando sullo sviluppo sostenibile ci si imbatte immediatamente nel problema dell'equità intergenerazionale, quindi nella valutazione dell'accettabilità di azioni che migliorano il benessere della generazione corrente a danno delle successive.

Le questioni di equità intergenerazionale sollevate dal cambiamento climatico sono estremamente complesse. In un recente lavoro, Roemer (2009) illustra i severi limiti del criterio utilitarista in questo tipo di scelte e la superiorità del *maximin* proposto da Rawls. Quest'ultimo criterio, infatti, è compatibile con un solido principio etico, cioè che la data di nascita di un individuo non dovrebbe determinare il benessere di cui potrà godere.

La concezione di equità intergenerazionale che viene adottata influenza in modo decisivo una variabile cruciale per determinare, secondo la metodologia dell'analisi costi-benefici, il valore economico dei danni del cambiamento climatico: il tasso di sconto. Come è noto, costi e benefici futuri di norma vengono scontati per renderli confrontabili con costi e benefici presenti. A rendere necessaria questa operazione è l'assunzione che i singoli individui siano impazienti, cosicché valutino molto i «beni» immediatamente disponibili e poco i «mali» che si manifesteranno in un distante futuro. Ma quel che vale per i singoli non necessariamente si applica alla società come un tutto. La questione di cui si dibatte è, in fondo, proprio questa: la società deve scontare il valore dei danni che potranno manifestarsi soltanto in un lontano futuro – rendendoli, così, meno importanti rispetto ai benefici immediati – come farebbe un singolo individuo?

Gli studi diretti a calcolare i costi e i benefici associati al cambiamento climatico danno al quesito risposte diverse. In alcuni casi, equiparando di fatto la società a un individuo con vita infinita, si adotta la procedura di scontare i flussi futuri (Nordhaus, 2008); in altri, si rifiuta questo approccio e si applica un tasso di sconto nullo (Stern, 2007). L'adozione dell'uno o dell'altro criterio ha ovviamente implicazioni notevoli per la stima complessiva dei costi e dei benefici di politiche di riduzione delle emissioni. In particolare, se si scontano i costi futuri la convenienza degli interventi cor-



rettivi ne risulterà diminuita e, d'altro canto, il benessere delle generazioni future apparirà più alto, con la conseguenza di poter garantire la sostenibilità economica con sacrifici minori da parte della generazione presente. Come dovrebbe essere chiaro, l'adozione di un tasso di sconto positivo o nullo non è una questione meramente tecnica, essa riflette anche la concezione di equità intergenerazionale cui si aderisce. Pertanto, anche gli esiti di una più o meno accurata analisi costi-benefici risentono delle scelte compiute a questo riguardo.

L'analisi costi-benefici, come guida alle decisioni da assumere rispetto al cambiamento climatico, soffre di altre limitazioni che è opportuno ricordare brevemente. Come sottolinea Tol (2009), è estremamente difficile non soltanto individuare tutte le conseguenze del cambiamento climatico ma anche, e soprattutto, assegnare loro un valore. Le stime fin qui effettuate certamente non includono tutte le possibili conseguenze negative, principalmente a causa della difficoltà di assegnare loro un valore economico. Ciò favorisce la tendenza a considerare le perdite di benessere futuro come equivalenti alla riduzione delle possibilità di consumo, trascurando l'incidenza di altri fattori, in particolare quelli consistenti nella diretta fruizione di beni ambientali e naturali. Se questo venisse considerato, il costo in termini di perdita di benessere sarebbe assai maggiore e il raggiungimento della sostenibilità assai più problematico.

Tornando al punto per noi più importante, queste considerazioni provano la necessità di un meccanismo decisionale complesso rispetto alle questioni poste dal cambiamento climatico che di certo non può che scaturire da processi di decisione collettiva, del tutto preclusi ai processi di mercato. Al riguardo si può menzionare, per la sua rilevanza rispetto ad alcuni dei punti qui sollevati, il cosiddetto «principio di precauzione», che potrebbe costituire la linea di condotta appropriata di fronte a eventi potenzialmente catastrofici ma altamente incerti. Tale principio sostanzialmente invita ad agire anche prima che si sia raggiunta la certezza dell'evento avverso. Tuttavia la sua definizione è assai imprecisa (in particolare non si fa riferimento ai costi e ai benefici implicati dalla decisione da assumere) e la sua applicazione può non essere univoca, come dimostrano le diverse esperienze di Stati Uniti e Unione Europea nei confronti degli Ogm, malgrado la comune, dichiarata, adesione al principio stesso. Per dare maggiore precisione a questo principio si possono utilizzare le nozioni di «avversione all'incertezza» e di «preferenza per il pessimismo» (Basili, Franzini, 2006).

Tuttavia, al di là di altri problemi, la vera questione è quella del soggetto di riferimento: l'avversione o il pessimismo di chi dovrebbero essere presi in esame? Ecco, dunque, che i problemi posti dalle decisioni da assumere rispetto al cambiamento climatico chiamano in causa i meccanismi della decisione democratica e, in un modo o nell'altro, la solidità della base informativa sulle quali poggia tale decisione. Per affrontare queste complesse sfide occorre senza dubbio sviluppare istituzioni che, all'opposto del mercato e anche in difformità con le modalità più diffuse di decisione politica, valorizzino la formazione di opinioni collettive il più possibile informate e consapevoli. Una riflessione che parta dalla concezione deliberativa della democrazia, e ne corregga alcuni evidenti limiti, appare sicuramente utile per dare plausibili risposte a queste sfide.

### **5. Istituzioni per lo sviluppo sostenibile: la distribuzione dei costi e dei benefici**

Il cambiamento climatico pone ulteriori, e molto seri, problemi di carattere distributivo, oltre quelli di carattere intergenerazionale sui quali ci siamo già soffermati. Si tratta del fatto che i costi e i benefici a esso associati ricadono in modo estremamente diseguale sui paesi e sui soggetti all'interno dei paesi. Anche questo problema richiede, per essere affrontato, adeguate istituzioni e la sua natura è tale che, in assenza di risposte appropriate, possono aversi non soltanto situazioni inique ma anche gravi inefficienze, soprattutto se si considera un orizzonte temporale molto lungo. Affiora, anche sotto questo profilo, un parallelo con la crisi economica. Infatti, in diversi paesi, tra cui soprattutto gli Stati Uniti, la fragilità finanziaria che ha spianato la strada agli eventi culminati nella drastica riduzione dell'attività economica è stata anche la conseguenza di un eccessivo indebitamento delle famiglie che una distribuzione di redditi meno diseguale avrebbe potuto contenere. Dunque, un problema distributivo non risolto.

L'impatto diseguale del cambiamento climatico sui diversi paesi (l'unico che verrà qui considerato, per ragioni di spazio) riguarda sia l'entità delle emissioni (quindi dei vantaggi materiali che offre la «disattenzione» per l'ambiente) sia quella dei danni provocati da tali emissioni. Come mostra la Tab. 1, in termini di emissioni pro-capite le differenze tra paesi avanzati e paesi in via di sviluppo sono amplissime. Ma anche all'interno dei paesi sviluppati la

dispersione è molto alta: si oscilla dalle circa 4 tonnellate pro-capite della Svizzera alle 19 degli Stati Uniti, alle 27 dell'Australia e del Lussemburgo. Questa situazione si protrae oramai da moltissimo tempo e negli ultimi decenni potrebbe essersi inasprita per effetto della globalizzazione. Secondo alcune stime, infatti, la liberalizzazione del commercio internazionale ha avuto effetti opposti sulle condizioni ambientali dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppi: positivi per i primi, negativi per i secondi (Baek et al. 2009). Tutto ciò permette di considerare il mondo occidentale – specificamente alcuni paesi al suo interno – come i maggiori responsabili dell'attuale stato dell'ambiente atmosferico, e non solo.

D'altro canto, anche i danni ambientali e i conseguenti costi economici del cambiamento ambientale ricadono in modo estremamente differenziato sui diversi paesi. I più colpiti sono i paesi dove il basso reddito pro-capite si accoppia a un'infelice posizione geografica. La combinazione di geografia (che, almeno sotto questo aspetto, torna a essere importantissima, dopo che con la globalizzazione si è parlato di «fine della geografia») e povertà fa sì che una grande quota di popolazione viva in ambienti esposti ai rischi climatici e in condizioni economiche che non consentono misure appropriate per l'adattamento. Inoltre, di norma l'attività economica nei paesi più poveri dipende largamente dai servizi degli ecosistemi e dall'utilizzo del capitale naturale.

Per questi motivi, secondo il rapporto Stern (2007) i paesi in via di sviluppo supporteranno il 70-80 per cento dei costi. Si stima che, ipotizzando un aumento della temperatura di 2 gradi centigradi, il mondo nel suo insieme supporterebbe un costo pari all'1 per cento del Pil, ma per l'Africa il costo sarebbe superiore al 4 e per l'India al 5 per cento (World Bank, 2009). Se si riduce la scala dell'analisi e si fa riferimento a realtà di dimensioni minori, queste percentuali potrebbero essere nettamente più elevate: per la Guyana si stima, al 2030, una perdita pari al 19 per cento del Pil. D'altro canto, potrebbero darsi situazioni con danni incalcolabili: le Maldive, di cui le cronache si sono occupate di recente, rischiano di venire sommerse anche da un contenuto aumento del livello dell'oceano.

Un esempio significativo del ruolo che il reddito pro-capite svolge nel determinare la capacità di efficace adattamento al cambiamento climatico viene dal confronto tra Paesi Bassi e Bangladesh, entrambi esposti al rischio di innalzamento delle acque marine. Il Bangladesh non ha potuto fare molto di più che realizzare un sistema di allerta; i Paesi Bassi, che godono di un red-

dito pro-capite cento volte superiore, hanno varato un piano che prevede la spesa di circa cento euro per cittadino ogni anno, da qui alla fine del secolo (World Bank, 2009).

Questa iniqua distribuzione spiega in gran parte le richieste di aiuto che i paesi meno sviluppati rivolgono a quelli più ricchi, trasformandole in condizioni preliminari per il raggiungimento di un accordo globale sulle politiche da adottare. In alcuni casi si giunge ad avanzare una richiesta di risarcimento dei danni subiti, preferendo parlare di questo piuttosto che di aiuti: esprimendosi a nome dell'Africa, il ministro dell'Ambiente del Burkina Faso ha recentemente chiesto ai paesi avanzati di versare un indennizzo di 46 miliardi all'anno per dieci anni ai paesi africani.

Queste considerazioni pongono con forza il problema della creazione di assetti istituzionali, formali o sostanziali, in grado di assicurare un'equa ripartizione dei costi e dei benefici del cambiamento climatico. Non si tratta soltanto di porre rimedio a uno stato di cose che sfida il buon senso etico; la mancata soluzione dei problemi distributivi rischia, infatti, di impedire l'adozione di politiche coordinate con effetti drammatici per tutti nel lungo termine. È questo uno dei casi in cui dare priorità alla riduzione delle disuguaglianze può servire a evitare problemi gravi e di carattere generale. Un altro caso è quello della crisi economica, per i motivi ricordati in precedenza.

Per questo, come molti osservatori riconoscono, nell'immediato è indispensabile una redistribuzione dei vantaggi di cui i paesi ricchi hanno potuto godere grazie a uno sviluppo ad alto tasso di emissioni. La volontà di procedere in questa direzione, ancorché dichiarata dai paesi avanzati, non si è finora tradotta in una proposta concreta e appropriata. Ragionando su un orizzonte temporale più lungo appare necessario avviare una seria riflessione sull'opportunità di creare un'istituzione formale che, operando secondo principi di democrazia globale, riesca ad assicurare un'equa ripartizione di questi costi e benefici di carattere planetario, dando soluzione a un problema che probabilmente si manifesterà sempre più di frequente, e in forme variegata, nel nostro futuro.

## **6. Conclusioni**

Oramai da molto tempo il mondo è di fronte alla sfida del cambiamento climatico. Che si tratti di una sfida densa di implicazioni per il destino dell'u-

manità, potenzialmente anche gravissime, non può essere messo in dubbio. La strategia della negazione o del drastico ridimensionamento del problema, che pure viene ancora praticata (sia per sincera convinzione sia, e più spesso, per il peso debordante assegnato ai propri limitati interessi immediati), non può essere giustificata dalle conoscenze scientifiche di cui disponiamo. Il cambiamento climatico può generare catastrofi, ma può farlo con una probabilità bassissima che, peraltro, non siamo in grado di determinare in modo attendibile. Esso può, con probabilità ben più elevate, alterare significativamente la distribuzione intergenerazionale del benessere e della qualità della vita, rendendo decisiva, per il benessere di cui si godrà, la generazione alla quale, per puro caso, si appartiene. Questo, sotto il profilo etico, non è accettabile. Inoltre il cambiamento climatico sta determinando, e rischia di farlo sempre di più, un divario crescente tra paesi, in funzione del reddito procapite e della geografia. L'uno o l'altro di questi argomenti, e ancor di più il loro insieme, rende urgente una risposta e spinge ad auspicare una felice soluzione degli accordi che dovranno essere sottoscritti per il cosiddetto post-Kyoto. Ma al di là di ciò, in queste note si è cercato di sostenere che ragionando sul cambiamento climatico è possibile individuare con chiarezza alcune gravissime deficienze istituzionali del capitalismo contemporaneo.

Questo nostro sistema è singolarmente privo di istituzioni in grado di affrontare il problema della decisione razionale in presenza di potenziali eventi catastrofici (e questo potrebbe portarlo sull'orlo della catastrofe, o forse anche oltre, come del resto è già avvenuto nel corso della storia); esso, inoltre, manca sia di istituzioni che affrontino sistematicamente il problema dell'equità intergenerazionale sia di istituzioni in grado di concepire e assicurare un'equa ripartizione di costi e benefici globali, un problema con cui sempre più dovremo misurarci e che non ha rilevanza soltanto sotto il profilo dell'equità. La persistenza di un deludente status quo è spesso la conseguenza dell'incapacità di affrontare i problemi distributivi.

Tutto ciò era sufficientemente chiaro prima della crisi economica, ma dovrebbe esserlo ancora di più oggi. Perché questi difetti, che possiamo chiamare di lungimiranza e di equità distributiva, certamente hanno contribuito a trasformare uno sviluppo ottimisticamente considerato illimitato in una crisi che per molti è una vera catastrofe. Con il cambiamento climatico tutto questo potrebbe ripetersi, anche su scala incommensurabilmente più ampia. L'urgenza di un serio rinnovamento istituzionale del capitalismo contemporaneo ha le sue buone ragioni.

## Bibliografia

- Arrow K., Dasgupta P., Goulder L., Daily G., Ehrlich P., Heal G., Levin S., Mäler K.G., Schneider S., Starrett D., Walker B. (2004), *Are We Consuming Too Much?*, in *Journal of Economic Perspectives*, 18, pp. 147-172.
- Baek J., Cho Y., Koo W.W. (2009), *The Environmental Consequences of Globalization: A Country-specific Time-series Analysis*, in *Ecological Economics*, 68, pp. 2255-2264.
- Basili M., Franzini M. (2006), *Decision Making Under Uncertainty and Irreversibility: a Rational Approach to the Precautionary Principle*, in Basili M., Franzini M., Vercelli A. (a cura di), *Inequality, Environment and Collective Action*, Londra, Routledge.
- International Energy Agency (2009), *How the Energy Sector Can Deliver on a Climate Agreement in Copenhagen*, Parigi, Oecd/Iea.
- Matthews H.D., Caldeira K. (2008), *Stabilizing Climate Requires near-zero Emissions*, in *Geophysical Research Letters*, 35.
- Nordhaus W. (2008), *A Question of Balance*, New Haven, Yale University Press.
- Parson E.A. (2007), *The Big One: A Review of Richard Posner's Catastrophe: Risk and Response*, in *Journal of Economic Literature*, XLV, pp. 147-164.
- Posner R. (2004), *Catastrophe: Risk and Response*, Oxford, Oxford University Press.
- Roemer J.E. (2009), *The Ethics of Distribution in a Warming Planet*, Cowles Foundations, discussion paper n. 1693, aprile.
- Sachs J. (2008), *Commonwealth. Economics for a Crowded Planet*, Londra, Allen Lane.
- Stern N. (2007), *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stern N. (2009), *A Blueprint for a Safer Planet*, Londra, The Bodley Head.
- Tol R.S.J. (2009), *The Economic Effects of Climate Change*, in *Journal of Economic Perspectives*, 23, pp. 29-51.
- Vitousek P.M. (1997), *Human Domination of Earth's Ecosystems*, in *Science*, 277, 25 luglio, p. 494-499.
- World Bank (2009), *World Development Report 2010: Development and Climate Change*, Washington, World Bank.
- Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2009), *A Green New Deal for Europe. Towards Green Modernization in the Face of Crisis*, in <http://www.greens-efa.org/cms/default/rubrik/16/16475.documents>.



# Lavoro temporaneo, livelli di istruzione, opportunità di formazione. Evidenze empiriche e suggerimenti di policy

*Giuseppe Croce, Michele Raitano*

## 1. Introduzione

In seguito alle riforme del mercato del lavoro succedutesi nello scorso decennio in Italia, la crescente diffusione delle forme contrattuali atipiche e il venir meno per un crescente numero di individui del contratto a tempo indeterminato come forma occupazionale standard hanno acceso un intenso dibattito sulle prospettive dei lavoratori temporanei, in particolare su quanto la flessibilità della relazione contrattuale, se per alcuni individui persistente nel corso del tempo, possa concretarsi in una grave forma di precarietà lavorativa e sociale.

Il processo di riforma potrebbe aver contribuito ad accentuare le caratteristiche di dualità del mercato del lavoro italiano, dato che nel corso degli anni a un segmento maggiormente protetto (ma comunque soggetto a frequenti rischi di interruzione dell'attività lavorativa, soprattutto qualora occupato nelle piccole e medie imprese, e indebolito dalla lenta crescita salariale reale osservata dalla metà degli anni novanta in poi; Tronti, 2007) si è venuta a contrapporre una componente (numericamente non irrilevante) di lavoratori temporanei – dipendenti a termine e parasubordinati – le cui prospettive in termini di stabilità lavorativa, tutele del welfare (in primis, ammortizzatori sociali e pensioni attese)<sup>1</sup>, retribuzione, accesso al

\* Giuseppe Croce è docente di Politica economica nella Facoltà di Economia della «Sapienza» Università di Roma.

Michele Raitano è ricercatore in Politica economica nel Dipartimento di Economia pubblica della «Sapienza» Università di Roma.

<sup>1</sup> Al di là di quanto stabilito una tantum (e in misura assolutamente insufficiente) con i provvedimenti «anti-crisi» del 2009, in caso di disoccupazione i dipendenti a tempo determinato possono generalmente ricevere unicamente la poco generosa indennità di disoccupazione a requisiti ridotti mentre i parasubordinati, essendo formalmente autonomi, non hanno diritto ad alcuna forma di indennità in caso di interruzione del rapporto di lavoro. I lavoratori temporanei risultano inoltre significativamente svantaggiati anche in riferimento al-



credito<sup>2</sup> e alla formazione<sup>3</sup> appaiono notevolmente peggiori (Lucidi, Raitano, 2009a). Per una cospicua quota di dipendenti a termine e parasubordinati, inoltre, l'appartenenza a tale status sfavorevole non appare transitorio, ma si rivela in molti casi persistente (Raitano, 2008; 2009).

Le forme lavorative temporanee sembrano riguardare in primo luogo i più giovani e, fra essi, anche i laureati. I dati a disposizione, tuttavia, non consentono ancora di valutare in modo robusto se i giovani a più alta istruzione rischiano di lavorare a lungo con contratti a termine o se per loro lo status di temporaneo è associato solo alla (relativamente breve) fase di ingresso nel mondo del lavoro (il «rischio di intrappolamento» sarebbe allora dovuto, essenzialmente, alla carenza di *skill* adeguati di una parte della forza lavoro).

Per valutare nei limiti del possibile tali aspetti, nel secondo paragrafo, sulla base dei micro-dati dell'indagine Isfol-Plus condotta nel biennio 2005-2006, si descrivono, comparandole con quelle dei dipendenti a tempo indeterminato e degli autonomi, le caratteristiche dei lavoratori temporanei – dipendenti a tempo determinato e parasubordinati –, con un particolare focus sul livello di istruzione, valutando in quale misura, nel breve periodo, lavorare con un contratto standard sia più probabile per chi ha un titolo di studio più elevato.

Se il titolo di studio costituisce una dotazione di capitale umano normalmente già acquisita al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro, la formazione rappresenta invece un'ulteriore opportunità praticabile anche da chi già lavora. In questa prospettiva, nel terzo e ultimo paragrafo, si mettono in evidenza alcune criticità del sistema di formazione continua del nostro paese, anche al fine di suggerire possibili indicazioni di *policy* finalizzate a rafforzare

le prospettive previdenziali che verranno erogate dal sistema contributivo. Tale sistema costituisce, infatti, essenzialmente uno specchio di quanto accade sul mercato del lavoro. È dunque evidente come i lavoratori che trascorrono parte della carriera da temporanei – ricevendo solitamente salari inferiori e incorrendo in più frequenti interruzioni della contribuzione – risulteranno svantaggiati anche una volta in pensione. Una particolare preoccupazione riguarda le prospettive previdenziali dei parasubordinati, i quali sono soggetti a un'aliquota previdenziale significativamente inferiore di quella a carico dei dipendenti e non hanno diritto a contribuzione figurativa nei periodi di non lavoro. Su questi temi, vedi Raitano (2007).

<sup>2</sup> In presenza di mercati finanziari imperfetti, la disponibilità di un contratto a tempo indeterminato è generalmente condizione necessaria per ricevere un finanziamento.

<sup>3</sup> La partecipazione ad attività di *lifelong learning*, migliorando gli *skill* dei lavoratori, viene solitamente ritenuta un modo per incrementarne l'occupabilità, riducendo quindi il rischio di futura disoccupazione.

zarne il ruolo di leva per facilitare la transizione dei lavoratori temporanei verso un impiego permanente.

## 2. Caratteristiche e prospettive di breve termine dei lavoratori temporanei

La misurazione della componente temporanea dell'occupazione in Italia è discorde fra le diverse fonti (Istat, Inps, Isfol, Banca d'Italia), dato che esse differiscono sulle modalità di rilevazione e sul modo in cui si definiscono le numerose forme contrattuali, in particolare quelle parasubordinate (Mandrone, 2008). Tutte le fonti sono comunque concordi nel rilevare la cospicua presenza di forme contrattuali a termine (dipendenti o parasubordinate) e il loro ampio incremento dalla metà degli anni novanta in poi<sup>4</sup>.

L'indagine Plus, condotta annualmente dall'Isfol su un ampio campione degli occupati italiani di età compresa fra 15 e 64 anni (16.475 osservazioni nell'indagine del 2006), di cui sono rilevate in dettaglio numerose caratteristiche individuali e del lavoro svolto, accerta che nel 2006 il 18,1 per cento dell'occupazione totale (vedi Tab. 1; il 22,3 per cento del totale di dipendenti e parasubordinati) lavorava con un contratto a termine, da dipendente o parasubordinato<sup>5</sup>.

A conferma delle disparità territoriali del nostro paese, si evidenzia come nelle regioni meridionali sia nettamente maggiore, fra i dipendenti, l'utilizzo di forme contrattuali a termine – la percentuale di «temporanei» è fortemente correlata con il tasso di disoccupazione locale – e la durata media dei

<sup>4</sup> A conferma di ciò basti segnalare che nel periodo 1992-2007 la quota di lavoratori dipendenti con contratto a termine sul totale dei dipendenti (rilevata da Eurostat) è più che raddoppiata, passando dal 6,2 al 13,2 per cento e che, in termini di flussi, dal 2001 al 2007 la quota annua di nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato si è ridotta dal 60 al 45 per cento (Excelsior, 2007).

<sup>5</sup> Nell'ampia quota di autonomi si potrebbe inoltre nascondere anche qualche «falsa partita Iva», ovvero qualche dipendente «indotto» dal datore a lavorare dietro fattura per consentirgli un risparmio del costo del lavoro. Relativamente all'individuazione dei parasubordinati, nell'indagine Plus si rilevano come tali unicamente coloro che dichiarano l'attività di collaborazione (anche occasionale) come la principale. Si ricordi inoltre che fra i parasubordinati – oltre ai collaboratori a progetto, occasionali e coordinati e continuativi, borsisti e assegnisti di ricerca – è formalmente incluso anche chi svolge attività (altamente qualificate e ben retribuite) come amministratore, sindaco e revisore di società.

contratti stipulati è ampiamente minore di quella che si osserva nel settentrione (Lucidi, Raitano, 2009b). Nel Mezzogiorno la quota di parasubordinati è, invece, di poco inferiore alla media nazionale, ma è presumibile ritenere che, nelle zone del territorio dove è più diffuso il «sommerso», si registri un'elevata sostituibilità fra attività sommerse e parasubordinate che può comportare il minor utilizzo relativo di queste ultime.

Rispetto a quanto si osserva nelle occupazioni «tipiche» (autonomi e tempo indeterminato), fra i temporanei si rileva un'ampia concentrazione di donne (la maggioranza è di sesso femminile, a fronte dei 2/5 fra gli «indeterminati») e giovani. Circa il 25 per cento dei temporanei lavora nel pubblico impiego; essi inoltre (in particolar modo i parasubordinati) sono molto più presenti nei servizi che nell'industria. Fra i collaboratori, vista anche la presenza fra essi di soggetti ad alta professionalità come amministratori, sindacati, revisori di società e ricercatori borsisti, si rileva un'ampia quota di individui che si posizionano nei gruppi occupazionali a maggiore qualifica<sup>6</sup>. Come atteso, rispetto alle altre tipologie di occupati, molto minore è fra i temporanei l'anzianità lavorativa e, soprattutto, la *tenure*.

Al di là delle caratteristiche del lavoro svolto, è d'altro canto di prioritaria importanza osservare i livelli di competenza dei diversi gruppi di lavoratori italiani. In base a quanto si evince dall'indagine Isfol-Plus, i temporanei (soprattutto i parasubordinati) hanno un titolo di studio molto più elevato della media degli occupati italiani. Il 25,1 per cento dei parasubordinati è infatti laureato (18 per cento fra i dipendenti a tempo determinato), a fronte di un valore del 13 per cento fra i dipendenti a tempo indeterminato e del 17,8 fra gli autonomi e i liberi professionisti. Fra dipendenti a termine e parasubordinati è comunque relativamente maggiore la quota di laureati che dichiarano che il titolo di studio conseguito non è in realtà necessario nello svolgimento dell'attività lavorativa.

<sup>6</sup> I tre gruppi professionali indicati nella Tab. 1 includono le seguenti occupazioni:  
– alta qualifica: dirigenti, imprenditori, professioni intellettuali, scientifiche e a elevata specializzazione;  
– media qualifica: professioni tecniche, impiegati e addetti al commercio e ai servizi per la famiglia;  
– bassa qualifica: agricoltori, artigiani, operai e addetti a mansioni non qualificate.

Tab. 1 – Distribuzione degli occupati per tipologia contrattuale e caratteristiche anagrafiche e del lavoro svolto

	Dipendente a tempo indeterm.	Dipendente a tempo determ.	Para subordinato	Autonomo	Totale
<i>Quota di donne</i>	40,1	56,0	53,0	23,5	39,7
<i>Classe d'età</i>					
15-29	14,4	43,7	23,7	8,9	17,6
30-39	32,9	23,6	33,9	30,2	31,4
40-49	30,7	22,8	30,9	30,0	29,6
50-64	22,0	9,9	11,5	30,9	21,4
<i>Area di residenza</i>					
Nord Ovest	31,6	21,6	30,8	27,7	29,6
Nord Est	22,2	18,6	17,9	22,8	21,6
Centro	19,9	21,1	24,0	19,6	20,3
Sud e Isole	26,3	38,7	27,3	29,9	28,5
<i>Titolo di studio</i>					
Elementare	6,2	9,3	5,4	9,8	7,2
Media	34,0	30,4	26,1	31,9	32,7
Secondario superiore	46,8	42,3	43,4	40,5	44,9
Laurea	13,0	18,0	25,1	17,8	15,2
<i>Disciplina di laurea</i>					
Tecniche	25,1	24,1	30,4	32,8	27,4
Economico-giuridiche	34,0	42,6	26,7	41,1	35,6
Umanistiche	27,6	25,4	31,4	11,9	24,3
Mediche	13,4	7,9	11,6	14,1	12,7
<i>Quota di laureati che ritiene non necessario il titolo nello svolgimento dell'attività</i>	17,0	21,8	25,5	15,8	18,3
<i>Quota che dichiara di avere buona conoscenza dell'inglese</i>	21,1	26,2	33,2	21,3	22,5
<i>Quota che dichiara di avere buone conoscenze informatiche</i>	68,3	66,2	72,5	65,4	67,8
<i>Anzianità lavorativa media</i>	19,7	12,2	14,9	21,8	18,9

Tab. 1 – Segue

	<i>Dipendente a tempo indeterm.</i>	<i>Dipendente a tempo determ.</i>	<i>Para subordinato</i>	<i>Autonomo</i>	<i>Totale</i>
<i>Anzianità di servizio media presso l'attuale datore</i>	12,3	3,1	3,9	12,8	10,8
<i>Settore di attività</i>					
Agricoltura	1,5	7,3	5,1	9,6	4,0
Industria	25,0	15,2	11,5	9,3	20,0
Costruzioni	4,3	6,2	3,1	12,3	6,0
Commercio e ristoraz.	16,3	19,6	13,8	33,2	19,8
Servizi	52,9	51,7	66,5	35,4	50,3
<i>Quota nel pubblico impiego</i>	31,9	25,3	22,7	0,0	24,5
<i>Qualifica professionale</i>					
Alta	7,0	9,8	19,0	36,0	13,6
Media	58,9	53,2	55,1	32,2	52,9
Bassa	34,1	37,0	25,9	31,8	33,5
<i>Reddito medio lordo annuo</i>	21.151	15.493	13.322	33.384	22.303
<i>Quota lavoratori per tipologia contrattuale</i>	63,0	11,5	6,6	18,9	100,0

*Fonte:* elaborazioni su dati Isfol-Plus 2006.

Fra i dipendenti a termine, rispetto alla media, relativamente più ampia è la quota di laureati in discipline economico-giuridiche mentre meno rappresentati sono i medici. Fra i parasubordinati, invece, relativamente di più sono i laureati in discipline tecniche (ingegneria, architettura) e umanistiche, di meno coloro che conseguono il titolo in giurisprudenza o economia.

Nell'indagine vengono inoltre poste ai lavoratori alcune domande relative alla loro capacità di svolgere operazioni informatiche di base (scrivere un documento di testo o navigare in internet) e di sostenere una breve conversazione in inglese. A conferma di migliori *skill* fra i temporanei (anche in virtù della loro più giovane età media), la quota di chi dichiara di essere in grado di svolgere le suddette attività è relativamente maggiore fra i parasubordinati e (unicamente per quanto concerne le competenze in inglese) fra i dipendenti a termine.

Nonostante siano generalmente più istruiti, la maggiore frequenza dei periodi di non lavoro, associata in media a un minor livello delle retribuzioni unitarie<sup>7</sup>, incide sull'entità complessiva del reddito annuo da lavoro, che risulta di conseguenza ampiamente minore per i temporanei: dai dati Isfol-Plus si nota che, su base annua, dipendenti a termine e parasubordinati ricevono in media un reddito lordo da lavoro inferiore, rispettivamente, del 27 e del 37 per cento di quello erogato ai permanenti (e di molto inferiore alla metà di quello medio degli autonomi, spesso però individuato dall'Isfol mediante procedure di imputazione, a causa delle mancate risposte degli intervistati; vedi Tab. 1).

Finora la distribuzione per caratteristiche dei lavoratori appartenenti alle diverse tipologie contrattuali è stata valutata in modo bivariato. Il più elevato titolo di studio medio dei temporanei potrebbe in realtà dipendere dagli effetti di composizione dei diversi gruppi di lavoratori, in particolare da un significativo effetto «età»; essendo i temporanei prevalentemente giovani, ed essendo gli occupati giovani mediamente più qualificati, la correlazione fra forma contrattuale e titolo di studio potrebbe essere spuria.

Per valutare effettivamente il segno e la significatività di tale effetto, e in generale l'influenza delle caratteristiche individuali sulla probabilità di essere occupato come dipendente a tempo indeterminato, determinato o parasubordinato (sono quindi esclusi gli autonomi), si presenta una regressione *logit* multinomiale, nella quale la variabile dipendente «tipologia contrattuale» viene regredita rispetto a una serie di esplicative (Tab. 2). La modalità di riferimento della regressione è «dipendente a tempo indeterminato»; i segni dei coefficienti stimati vanno perciò letti come indicatori dell'andamento della probabilità relativa di essere in una delle due tipologie considerate – dipendente a tempo determinato e parasubordinato – rispetto a quella di essere permanente (un segno positivo indica quindi che la caratteristica in esame rende relativamente più probabile essere occupato in una delle due forme di lavoro temporaneo). La regressione conferma come, anche controllando per numerose variabili esplicative, al crescere del titolo di studio (la modalità omessa nella stima è «diploma secondario superiore»)<sup>8</sup> sia relativamente più

<sup>7</sup> Controllando per molteplici caratteristiche osservabili sulla base dei dati Isfol-Plus, Lucidi e Raitano (2009a) rilevano in media un salario netto mensile per i dipendenti a termine inferiore del 10,3 per cento di quello pagato ai dipendenti a tempo indeterminato.

<sup>8</sup> Nelle stime di questo paragrafo, la modalità omessa della variabile territoriale è «Sud e Isole», quella della qualifica occupazionale è «media qualifica».

Tab. 2 – Stime logit multinomiali delle caratteristiche degli occupati  
(esclusi gli autonomi)  
Modalità di riferimento: «dipendente a tempo indeterminato»

	Tempo determinato		Parasubordinato	
	Coefficiente	P value	Coefficiente	P value
Donna	0,6837	0,000	0,3554	0,000
Nord Ovest	-0,8935	0,000	-0,1513	0,086
Nord Est	-0,7059	0,000	-0,3617	0,000
Centro	-0,4035	0,000	0,0267	0,775
Laurea	0,1373	0,105	0,2650	0,005
Massimo diploma scuola media	0,2383	0,000	-0,1743	0,047
Alta qualifica	0,6618	0,000	1,1679	0,000
Bassa qualifica	0,2376	0,001	-0,0581	0,538
Età	-0,0224	0,000	0,0284	0,000
Tenure	-0,1687	0,000	-0,1610	0,000
Servizi	0,0252	0,716	0,4203	0,000
Pubblico	0,2538	0,000	-0,3186	0,000
Costante	-0,0140	0,909	-2,6117	0,000
Numero di osservazioni	14.095			
Wald $\chi^2(14)$	3.474,1			
Prob. > $\chi^2$	0,000			
Pseudo R <sup>2</sup>	0,182			

Fonte: elaborazioni su dati Isfol-Plus 2006.

probabile lavorare come parasubordinati che con un contratto a tempo indeterminato. Al contrario, l'analisi multivariata mostra come essere laureati, invece di avere un diploma secondario superiore, non incrementi in misura statisticamente significativa la probabilità di avere un contratto da dipendente a tempo determinato anziché uno a tempo indeterminato (tale probabilità è invece maggiore fra chi si ferma al più al diploma di scuola media).

La regressione evidenzia inoltre come la probabilità relativa di essere dipendente a termine, piuttosto che a tempo indeterminato, sia maggiore per le

donne, per i residenti al Sud, per chi ha un'età e un'anzianità di servizio maggiore e per i dipendenti pubblici; la relazione con la qualifica professionale segue invece un andamento non lineare, dato che la probabilità di avere un contratto a termine è minore per chi ha una qualifica media piuttosto che bassa o alta (fra questi ultimi potrebbe anche esserci chi, per caratteristiche del lavoro svolto, sceglie volontariamente un contratto a termine). La probabilità relativa di essere parasubordinato è di nuovo maggiore per le donne, per chi ha una bassa *tenure* e per chi ha un'alta qualifica (ma minore, rispetto ai «medi», per chi ha una bassa qualifica). Le *dummies* sul territorio mostrano ora, invece, una non significatività, con l'eccezione dei residenti nel Nord Est che, rispetto a quelli del Sud, hanno una maggiore probabilità relativa di essere dipendenti a tempo indeterminato. Al contempo (forse anche in virtù della presenza di amministratori, sindaci e revisori), l'analisi multivariata evidenzia in media un'associazione di segno positivo fra età e probabilità relativa di lavorare come parasubordinato piuttosto che come permanente.

La relazione negativa fra titolo di studio e stabilità della relazione lavorativa, se confermata nel lungo periodo, potrebbe d'altro canto indebolire in misura sostanziale gli incentivi all'accumulazione di capitale umano, dati i minori salari e le peggiori prospettive lavorative associate alle forme contrattuali flessibili. I dati a disposizione non consentono di valutare se sia più o meno facile «stabilizzarsi» per i temporanei ad alto titolo di studio e se il rischio di «intrappolamento» nelle forme contrattuali instabili riguardi essenzialmente i lavoratori meno qualificati<sup>9</sup>. A ogni modo la componente *panel* dell'indagine Isfol-Plus consente di osservare a un anno di distanza (nel 2006) lo status contrattuale degli occupati del 2005 e di stimare quindi, mediante un modello *logit*, l'associazione fra la probabilità di lavorare nel 2006 con un contratto a tempo indeterminato e una serie di caratteristiche del lavoratore dell'anno precedente, tra cui la tipologia contrattuale (Tab. 3; la regressione è condotta per tutti gli occupati del 2005, a esclusione degli autonomi; la modalità omessa nella stima è «dipendente a tempo indeterminato»).

Gli effetti marginali stimati evidenziano come, in media, a parità di altre caratteristiche lo status contrattuale del 2006 sia solo debolmente associato

<sup>9</sup> Gli archivi amministrativi Inps, che consentono di valutare le transizioni lavorative dei temporanei, non registrano infatti il titolo di studio dei lavoratori. Si consideri a ogni modo che, riferendosi ai soli dipendenti con contratto a tempo determinato residenti in Toscana, Corsini e Guerrazzi (2007) mostrano che essere laureati non incrementa la probabilità dei lavoratori temporanei di transitare verso una forma a tempo indeterminato.



al titolo di studio. La probabilità di avere nel 2006 un contratto permanente è di soli 2,3 punti percentuali più alta per un laureato rispetto a un diplomato nella secondaria superiore, e tale incremento di probabilità è al limite di significatività statistica se valutato a un livello di confidenza del 95 per cento (mentre non è significativa la riduzione di probabilità stimata, rispetto al diplomato, per chi ha al più un titolo di scuola media)<sup>10</sup>.

Gli effetti marginali indicano l'associazione fra la variazione di probabilità dell'evento stimato (in questo caso avere un contratto a tempo indeterminato) e la variazione unitaria della variabile esplicativa. Essendo il modello *logit* non lineare, la variazione di probabilità dipende dal punto in cui la si calcola (ovvero dalla combinazione delle variabili esplicative). Gli effetti marginali della Tab. 3 sono calcolati nel punto medio del campione. È comunque interessante valutare anche la variazione di probabilità associata al variare di alcune esplicative (sesso, tipologia contrattuale e titolo di studio) per una figura tipo che abbiamo individuato in un (una) trentenne, con un anno di anzianità di servizio presso il datore, una qualifica media, residente nel Centro e impiegato/a nel settore privato dei servizi (Tab. 4, dove si indicano le probabilità stimate dal modello *logit* della Tab. 3 per alcune figure tipo).

Tab. 3 – Probabilità di lavorare nel 2006 con un contratto a tempo indeterminato in base alle caratteristiche osservate nel 2005. Effetti marginali della regressione *logit*

	$dy/dx$	Standard error	$z$	$P$ value	$X$ media
Donna	-0,0557	0,0136	-4,11	0,000	0,435
Nord Ovest	0,0675	0,0137	4,92	0,000	0,300
Nord Est	0,0666	0,0142	4,70	0,000	0,227
Centro	0,0303	0,0144	2,11	0,035	0,198
Laurea	0,0234	0,0123	1,91	0,056	0,139
Al più diploma scuola media	-0,0228	0,0179	-1,27	0,203	0,398

<sup>10</sup> La debole relazione fra titolo di studio e stabilità della relazione lavorativa – oltre al fatto che fra i parasubordinati sono incluse per «definizione», per un buon numero di anni, figure ad alto titolo di studio (in primis, dottorandi e assegnisti di ricerca) – potrebbe essere legata anche a scelte soggettive dei lavoratori più istruiti che, transitoriamente, potrebbero preferire forme di lavoro temporaneo o ulteriori tirocini formativi nell'attesa di ottenere il lavoro più adatto alle loro caratteristiche. Su tale aspetto, vedi Franchi, Seravalli (2005).

Tab. 3 – Segue

	$dy/dx$	Standard error	$z$	$P$ value	$X$ media
Alta qualifica	-0,1046	0,0243	-4,30	0,000	0,146
Bassa qualifica	-0,0019	0,0176	-0,11	0,915	0,343
Età	0,0006	0,0008	0,82	0,414	39,320
Tenure	0,0029	0,0010	2,87	0,004	12,929
Servizi	0,0439	0,0178	2,47	0,014	0,674
Pubblico	0,0558	0,0134	4,17	0,000	0,330
Tempo determinato	-0,5803	0,0261	-22,26	0,000	0,141
Parasubordinato	-0,7639	0,0374	-20,43	0,000	0,048
<i>Probabilità predetta nel punto medio: 0,862</i>					
Numero di osservazioni	8.966				
Wald $\chi^2(14)$	1.115,3				
Prob. > $\chi^2$	0,000				
Pseudo $R^2$	0,363				

Fonte: elaborazioni su dati Isfol-Plus 2005, 2006.

Tab. 4 – Probabilità stimate dal modello logit di lavorare nel 2006 con un contratto a tempo indeterminato per sesso, titolo di studio e tipologia contrattuale nel 2005, per una figura tipo\*

		Tipologia contrattuale nel 2005		
		Dipendente a tempo indeterminato	Dipendente a tempo determinato	Parasubordinato
	Laurea	88,6	28,2	12,2
<i>Donna</i>	Diploma secondaria superiore	86,3	24,1	10,1
	Al più diploma scuola media	83,9	20,8	8,6
	Laurea	92,5	38,2	18,0
<i>Uomo</i>	Diploma secondaria superiore	90,1	33,5	15,1
	Al più diploma scuola media	89,2	29,4	12,9

\* La figura tipo è, nel 2005, una persona di 30 anni, con un anno di anzianità di servizio presso il datore, una qualifica media, residente nel Centro e impiegata nel settore privato dei servizi.

Fonte: elaborazioni su dati Isfol-Plus 2005, 2006.

Le probabilità stimate evidenziano quanto siano basse, soprattutto per le donne, le opportunità di stabilizzazione a un anno di distanza dalla loro osservazione come temporanei e come esse siano minori per i parasubordinati piuttosto che per i dipendenti con contratto a termine. Tali probabilità crescono all'aumentare del titolo di studio, ma non in misura tale da rendere particolarmente frequente l'ottenimento di un contratto a tempo indeterminato da parte dei laureati. Tuttavia, la condizione di svantaggio relativo dei lavoratori a termine non deve indurre a ritenere che lavorare con un contratto a tempo indeterminato garantisca del tutto i lavoratori dai rischi di interruzione dell'attività o modifica della tipologia contrattuale. Oltre il 10 per cento di chi nel 2005 aveva un contratto a termine non risulta più nella stessa condizione a un solo anno di distanza<sup>11</sup>.

Al di là degli effetti attribuibili al livello di istruzione nel determinare le probabilità di passaggio dal lavoro temporaneo a quello permanente, ulteriori possibilità di acquisizione di capitale umano, utili anche per rafforzare la futura *employability* dell'individuo, sono legate alla partecipazione ad attività formative. Sul terreno della formazione dei lavoratori interagiscono le scelte strategiche delle aziende e gli interventi di politica pubblica secondo modalità e con esiti non sempre facili da valutare, che meritano di essere attentamente considerati.

### **3. Lavoro temporaneo, capitale umano e formazione: alcune riflessioni**

La flessibilità nella fase di ingresso nell'occupazione è da ritenersi in una certa misura fisiologica e può essere perfino efficiente se serve a migliorare il *matching* e a ridurre i tempi di disoccupazione per la ricerca del primo impiego. In questo senso rapporti di lavoro temporanei possono essere funzionali a consentire un periodo di prova per il datore di lavoro e ad aumentare le possibilità di esperienza e di scelta anche per il lavoratore. Rispetto all'alternativa di una prolungata disoccupazione, inoltre, l'occu-

<sup>11</sup> A tale proposito, Raitano (2009), basandosi sui micro-dati Inps e osservando le transizioni fra status lavorativi fino a sei anni di distanza dall'ingresso nelle forze lavoro, segnala un elevato rischio di interruzione dell'attività lavorativa anche per i dipendenti a tempo indeterminato (presumibilmente, soprattutto per quelli occupati nelle imprese con pochi dipendenti).

pazione, per quanto temporanea, in via di principio può rappresentare l'occasione per un arricchimento del capitale umano<sup>12</sup>.

Nella situazione attuale, tuttavia, il ricorso al lavoro temporaneo si spinge ben al di là dei limiti determinati da queste esigenze, essendo dettato da incentivi distorti, da vantaggi di costo e dalle differenze nel grado di tutela rispetto al contratto a tempo indeterminato. La reiterazione di contratti temporanei per una stessa persona anche nella stessa azienda, il sottoutilizzo professionale (*over-education*) e, per finire, la permanenza per tempi assai lunghi in condizioni di precarietà, fanno intravedere il rischio piuttosto di un depauperamento delle abilità professionali che non la possibilità di un loro arricchimento.

In un mercato del lavoro caratterizzato da elevata mobilità e, in particolare, dalle difficoltà di ampi segmenti di forza lavoro a procedere verso un lavoro permanente, la formazione può rappresentare uno strumento-chiave per migliorare le chance dei lavoratori temporanei. È quindi rilevante chiedersi in che modo si distribuiscono le opportunità di formazione disponibili, quali gruppi hanno le maggiori probabilità di usufruirne e quali altri, invece, ne rimangono esclusi. Ci si dovrebbe poi chiedere se e in che modo l'attuale assetto delle istituzioni e delle politiche formative incidano su tale distribuzione. Per concludere, andrebbero individuate le modalità e le innovazioni che potrebbero eventualmente correggerla, ove questa si rivelasse insoddisfacente. Ovviamente, un'analisi approfondita di questo tipo richiederebbe uno sforzo ben più ampio di quello che siamo in grado di sviluppare in queste poche pagine, in cui ci proponiamo solo di avviare una riflessione lungo tali linee.

L'ultima indagine europea sulla formazione continua (*Continuing Vocational Training Survey*) mostra che le imprese italiane al di sopra dei dieci addetti che hanno realizzato attività formative nel corso del 2005 sono state il 32,2 per cento del totale (contro una media del 60 sui 26 paesi considerati), con un'incidenza pari al 28,8 per cento di tutti i lavoratori. Tale incidenza arriva al 55,5 per cento tra gli addetti delle imprese con oltre 1.000 addetti, mentre è ferma a un modestissimo 9,2 in quelle con 10-19 addetti. Anche tra i settori si evidenziano forti differenze, con un tasso di partecipazione medio del 34,5 per cento nei servizi contro il 18,6 in edilizia. Nel complesso,

<sup>12</sup> Per un confronto degli effetti causali della disoccupazione e del lavoro temporaneo sulla probabilità di passare a un lavoro permanente, vedi, da ultimo, Paggiaro *et al.* (2009).

quindi, il volume di formazione generato dalle imprese italiane risulta non solo inferiore a quello medio degli altri paesi europei ma anche distribuito in modo assai poco uniforme.

Venendo più nello specifico al caso dei lavoratori temporanei, le evidenze empiriche disponibili per l'Italia – come per il complesso dei paesi europei – concordano nell'evidenziare un significativo effetto negativo della condizione di lavoratore a termine sulla probabilità di partecipare alla formazione decisa dall'impresa (Bassanini *et al.*, 2007; Croce, Tancioni, 2007; Lucidi, Raitano, 2009a). Per quali motivi le imprese non sono inclini a offrire ai lavoratori temporanei le stesse opportunità di formazione che rivolgono agli altri loro lavoratori? Il primo evidente motivo consiste nella loro stessa condizione, che li espone a un maggior rischio di mobilità e scoraggia l'investimento da parte delle imprese. È anche possibile che coloro che tendono a rimanere più a lungo in una condizione di instabilità siano lavoratori che presentano caratteristiche, più o meno osservabili, non immediatamente coincidenti con quelle ricercate dalle imprese, così da risultare mediamente meno occupabili rispetto altri gruppi di offerta di lavoro. In questo senso le imprese non investirebbero a loro favore proprio per questa loro meno favorevole caratterizzazione.

D'altro canto, è ugualmente possibile che i lavoratori intrappolati in una condizione di precarietà subiscano un effetto negativo di *duration dependence*, per effetto del quale è la stessa esperienza della precarietà e il suo protrarsi nel tempo a ridurre progressivamente la loro occupabilità. In particolare, proprio uno scarso contenuto formativo dell'esperienza professionale, oltre che l'esclusione dalle attività formative, potrebbe essere motivo di un depauperamento anziché di un arricchimento del loro capitale umano, indebolendo ulteriormente, in una sorta di circolo vizioso, le loro possibilità di passaggio al lavoro permanente.

La scarsa partecipazione dei lavoratori temporanei alla formazione rappresenta comunque un esito assai poco soddisfacente sotto il profilo dell'uguaglianza delle opportunità come quello dell'efficienza (Womann, Schutz, 2006). In particolare, questo secondo aspetto risulta evidente nei casi in cui riguarda lavoratori giovani e in possesso di elevati livelli di istruzione. Da un punto di vista più generale, di strutturazione del mercato del lavoro, una distribuzione della formazione a vantaggio prevalentemente dei gruppi di lavoratori più forti costituisce certamente un fattore di approfondimento della segmentazione del mercato del lavoro.

È quindi necessario chiedersi se e in che modo le politiche formative incidano sulla distribuzione delle opportunità di formazione tra gruppi di lavoratori, correggendo oppure confermando la forte asimmetria che può risultare dalle scelte delle imprese. A questo riguardo, sempre procedendo in modo necessariamente schematico, è possibile individuare tre pilastri su cui si regge il sistema della formazione continua in Italia.

Il primo pilastro, il più rilevante in termini di risorse investite, è rappresentato dalla spesa privata delle imprese che assumono l'iniziativa di fare formazione. È evidente che, in tale ambito, le imprese adottano criteri di selezione dei partecipanti tendenti a massimizzare il ritorno privato dell'investimento, in base ai quali – come visto – è prevedibile che i lavoratori temporanei risultino sistematicamente penalizzati.

Il secondo pilastro è invece rappresentato dai Fondi interprofessionali per la formazione continua che operano finanziando attività formative delle imprese mediante le risorse provenienti da uno specifico contributo obbligatorio che esse sono tenute a versare. Per quel che è possibile sapere in mancanza di un monitoraggio sul loro operato, il finanziamento da parte dei Fondi non sembra introdurre significativi correttivi rispetto ai criteri di scelta delle imprese in quanto, tranne alcune eccezioni, essi appaiono limitarsi a recepire e sussidiare i piani formativi predisposti dalle imprese stesse.

Vi sono, infine, le politiche formative delle Regioni, che attingono al Fondo sociale europeo e ad altre risorse messe a disposizione da specifiche normative nazionali. In questo caso le esperienze appaiono quanto mai diversificate, Regione per Regione, sotto il profilo delle priorità, delle modalità e dei destinatari individuati in ciascun programma di finanziamento. A ogni modo, anche il sostegno erogato dalle Regioni si risolve in misura rilevante in sussidi corrisposti alle imprese, finendo sostanzialmente per assecondarne i criteri selettivi. Tuttavia, negli ultimi anni una parte cospicua degli interventi regionali sono stati indirizzati a sostenere direttamente la domanda di formazione dei lavoratori mediante l'erogazione di voucher individuali, una modalità di intervento non (o solo debolmente) mediata dalle imprese e in grado teoricamente, prescindendo dal limitato volume complessivo dei mezzi finanziari a disposizione, di correggere il profilo della partecipazione alla formazione, migliorando la presenza dei temporanei.

Nel complesso, sembra quindi di dover concludere che il sistema non risulta orientato a incidere in modo significativo sulle opportunità di formazione dei gruppi deboli. Quali, quindi, le opzioni di *policy* percorribili a que-

sto scopo? Di seguito, senza alcuna pretesa di esaustività, indichiamo brevemente alcune delle possibilità provando ad abbozzare un primo menu di opzioni da sottoporre a valutazione.

La prima opzione, quella che può apparire forse più diretta ma che non è necessariamente anche la più efficace, consiste nell'imporre alle imprese un obbligo di formazione nei confronti del singolo lavoratore, ad esempio stabilendo un ammontare minimo in termini di ore o di spesa. Sebbene apparentemente semplice, questo intervento finirebbe verosimilmente per provocare rigidità e costi eccessivi, e per determinare comportamenti elusivi con conseguenti sprechi di risorse, senza per questo rappresentare una garanzia di accesso effettivo né di efficacia della formazione. A questo proposito l'esperienza francese offre insegnamenti che sembrano confermare questi timori. L'introduzione di un diritto individuale di formazione, ad esempio, ha reso meno agevole per le imprese la possibilità di determinare i tempi della formazione con un conseguente irrigidimento dei suoi costi indiretti, che possono essere particolarmente rilevanti per le imprese di piccole dimensioni (Cahuc, Zylberberg, 2006). Sembra pertanto da preferire una regolamentazione che lasci la scelta ultima di attivare e partecipare alle attività formative all'iniziativa degli stessi beneficiari, lavoratori o datori di lavoro che siano.

Un'altra strada, in qualche misura già intrapresa negli anni scorsi, consiste nel sancire una sorta di ruolo compensatorio della formazione finanziata dalle Regioni, rispetto a quella di iniziativa delle imprese ed eventualmente finanziata mediante i sussidi pubblici a esse destinati. In pratica, è alla formazione regionale che spetterebbe il compito di raggiungere l'amplia platea di forza lavoro tendenzialmente esclusa dalla formazione sul lavoro. Questa impostazione, tuttavia, non sembra in grado di incidere in modo significativo sugli squilibri del sistema, con il rischio, anzi, di segmentare il sistema formativo in due canali, di cui quello regionale avrebbe connotati residuali e assistenziali rispetto a quello lasciato all'iniziativa delle imprese.

Un'opzione preferibile consiste invece nell'intervenire indirettamente sulle scelte delle imprese premiando o sanzionando quelle che, rispettivamente, favoriscono o riducono le opportunità di formazione dei lavoratori temporanei. È possibile, a questo scopo, disegnare diversi meccanismi incentivanti in linea con l'idea che la formazione offerta dalle imprese determina esternalità positive rilevanti soprattutto se è di carattere generale, in grado di facilitare la mobilità dei lavoratori e la loro transizione verso un lavoro stabile e che, al contrario, il ricorso al lavoro temporaneo, quando non diviene occa-

sione di crescita professionale e di arricchimento delle abilità dei lavoratori coinvolti, genera piuttosto esternalità negative in termini di depauperamento del capitale umano. In questa direzione, nel contesto di una ipotesi di riforma dei contratti di lavoro, si potrebbe prevedere, ad esempio, un sussidio per la formazione dei lavoratori nuovi assunti e, a fronte di esso, un aggravio dei costi di interruzione del rapporto di lavoro a carico dell'impresa che non abbia offerto al lavoratore una possibilità di formazione (una proposta di questo tipo è stata avanzata da Croce e Franzini, 2008).

Un'altra possibilità di intervento potrebbe passare attraverso un aggiustamento del funzionamento dei Fondi interprofessionali. La costituzione dei Fondi ha rappresentato un'innovazione importante nel sistema italiano di formazione continua, da cui è lecito attendersi sostanziali benefici (Cedefop, 2008) nel facilitare il consenso al prelievo di risorse per la formazione, il coordinamento e la soluzione dei problemi di *free riding* tra imprese, la mutualizzazione delle risorse a vantaggio delle piccole imprese, la progettazione di una formazione aderente ai fabbisogni formativi (grazie anche al vantaggio informativo che essi possono avere sull'amministrazione pubblica).

Malgrado queste attese, è possibile intravedere i limiti del modo di operare che nei loro primi anni di vita essi hanno adottato. Nei fatti, si riscontra una notevole asimmetria nell'accesso alle risorse da parte delle grandi e piccole imprese e tra gruppi di lavoratori centrali e marginali. In presenza di un contributo obbligatorio uniforme esteso a tutta l'occupazione, ciò determina effetti redistributivi di tipo regressivo a danno delle imprese più piccole e dei lavoratori più deboli. Senza voler allargare la riflessione a ipotesi più sostanziali di riforma dei Fondi interprofessionali, e limitandoci ad aggiustamenti di minore portata, è possibile indicare alcune possibili innovazioni in grado di favorire una migliore ripartizione delle risorse. In primo luogo, si potrebbe modulare l'aliquota del contributo obbligatorio, oggi fissata uniformemente allo 0,30 per cento, prevedendo una misura maggiore a carico delle imprese più grandi, in modo da attenuare l'attuale effetto regressivo. Contestualmente all'auspicabile riduzione del differenziale di costo tra lavoro temporaneo e permanente, si potrebbe prevedere una maggiore aliquota del contributo a scopo formativo applicata all'occupazione precaria. Una quota delle risorse dei Fondi, inoltre, potrebbe essere vincolata al finanziamento della formazione di categorie deboli di lavoratori, con particolare attenzione ai lavoratori temporanei. Nell'ambito di una riforma più complessiva degli ammortizzatori sociali, si dovrebbe poi procedere a includere an-



che i parasubordinati nell'area dell'occupazione assoggettata al pagamento del contributo, al fine di superare la barriera che a oggi rende impossibile ai Fondi finanziare la formazione di questa ampia categoria.

In termini più generali, tuttavia, la condizione perché i Fondi assumano autonomamente un profilo strategico più netto nella gestione delle politiche formative sta nella loro effettiva volontà di operare come un organismo di coordinamento in grado di internalizzare benefici e costi collettivi, piuttosto che come mera «porta girevole» che restituisce alle imprese il gettito della tassa da esse pagata.

Infine, un'ulteriore opzione praticabile consiste nel trasferire parte delle risorse che oggi sono destinate alle imprese, sotto forma di sussidi per la formazione, nelle mani dei lavoratori, ad esempio tramite voucher individuali. A questo scopo si potrebbe anche prudentemente mobilitare l'avanzo di bilancio dei Fondi, che sembrano ancora non essere in grado di spendere gli introiti incassati. Non vi è motivo, infatti, perché le risorse pubbliche derivanti dai diversi canali di finanziamento della formazione continua siano destinate tutte o quasi al sostegno dei piani formativi aziendali. Vi sono, anzi, diversi motivi perché il sistema possa trarre beneficio da una sua maggiore articolazione, aprendo spazi significativi di sostegno diretto ai singoli lavoratori. Questa opzione permetterebbe di ampliare la platea dei destinatari degli interventi, raggiungendo quote di lavoratori delle piccole imprese e appartenenti a gruppi con minori probabilità di ricevere formazione dall'impresa, che vedrebbero aumentare i margini di scelta per definire una propria carriera formativa e professionale (Croce, 2007).

A sua volta, l'efficacia di un sistema di voucher andrebbe assicurata mediante una serie di misure e servizi complementari relativi alla certificazione dell'offerta formativa e alla disponibilità di servizi di orientamento e consulenza. Molte esperienze in questa direzione sono già in corso da parte delle Regioni, sulla base di motivazioni di natura diversa, molto spesso più dipendenti da vantaggi in termini di mera semplificazione amministrativa che non derivanti da un disegno strategico sufficientemente definito. Esse rappresentano comunque una sperimentazione dalla quale sarebbe forse possibile ricavare ulteriori motivi di riflessione.

## Bibliografia

- Bassanini A., Booth A., Brunello G., De Paola M., Leuven E. (2007), *Workplace Training in Europe*, in Brunello G., Garibaldi P., Wasmer E. (a cura di), *Education and Training in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Cahuc P., Zylberberg A. (2006), *La formation professionnelle des adultes: un système à la derive*, Centre d'Observation Economique de la Ccip.
- Cedefop (2008), *Sectoral Training Funds in Europe*, Lussemburgo, Cedefop, Panorama series 156.
- Corsini L., Guerrazzi M. (2007), *The Transition from Temporary to Permanent Employment: Evidence from Tuscany*, in *Labour*, vol. 21, n. 2.
- Croce G. (2007), *Meglio un voucher per la formazione dei precari*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Croce G., Franzini M. (2008), *Formazione, segmentazione e flessibilità: una proposta*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).
- Croce G., Tancioni M. (2007), *An Empirical Investigation of the Distribution of Training among Workers in Italy*, in Burgio G., Capparucci M., Sancetta G., Todisco E. (a cura di), *Mercato del lavoro e protezione sociale nell'Unione Europea*, Roma, Casa editrice La Sapienza.
- Excelsior (2007), *Alcune tendenze evolutive del mercato del lavoro italiano*, Rapporto Excelsior-Unioncamere, Roma.
- Franchi M., Seravalli G. (2005), *I laureati nella transizione al lavoro: tra attesa della stabilità e ricerca di coerenza*, in *Almalaurea, Lavorare dopo la laurea. Caratteristiche e percorsi occupazionali*, Bologna, Il Mulino.
- Istat (2008), *La formazione de personale nelle imprese italiane. Anno 2005*, Statistiche in breve, Roma, Istat.
- Lucidi F., Raitano M. (2009a), *Molto flessibili, poco sicuri: lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano*, in *Economia e Lavoro*, 2.
- Lucidi F., Raitano M. (2009b), *La flexicurity in una prospettiva regionale: verso un modello di analisi*, presentato al convegno annuale Aiel, Sassari, 25-26 settembre.
- Mandrone E. (2008), *La riclassificazione del lavoro tra occupazione standard e atipica: l'indagine Isfol Plus 2006*, in *Studi Isfol*, 1.
- Paggiaro A., Rettore E., Trivellato U. (2009), *The Effects of Experiencing a Spell of Temporary Employment vs. a Spell of Unemployment on Short-term Labour Market Outcomes*, presentato al Convegno annuale Aiel, Sassari, 25-26 settembre.
- Raitano M. (2007), *Sistema contributivo e adeguatezza delle prestazioni*, in Isae, *Rapporto trimestrale Politiche pubbliche e redistribuzione*, Roma, Isae.

- Raitano M. (2008), *La segmentazione del mercato del lavoro come vincolo alla flexicurity: il caso italiano*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2.
- Raitano M. (2009), *La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata*, presentato al Forum annuale della *Rivista delle Politiche Sociali*, Roma, 5 novembre.
- Tronti L. (2007), *The July Protocol and Economic Growth: The Chance Missed*, in A-cocella N., Leoni R. (a cura di), *Social Pacts, Employment and Growth*, Heidelberg, Physica-Verlag.
- Womann L., Schutz G. (2006), *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*, Rapporto analitico per la Commissione europea.

TENDENZE

# La rappresentatività nel settore pubblico

*Mario Ricciardi*

## 1. Perché la rappresentatività

Vi sono varie ragioni per occuparsi oggi del sistema di rappresentatività ancora vigente nel settore pubblico. Una prima ragione nasce dal dibattito in corso sulla ricerca di un modello valido per tutto il mondo del lavoro dipendente, dibattito rispetto al quale l'esistenza di un'enclave nella quale la rappresentatività viene misurata da un decennio esercita un'evidente forza attrattiva, tanto che quasi tutti gli osservatori partono proprio dal settore pubblico per ragionare su ciò che potrebbe essere utilizzato, e cosa no, nella progettazione di un nuovo modello valido per tutti. Una seconda ragione d'interesse nasce non tanto dalla «esportabilità» o meno delle regole del sistema pubblico, quanto dagli interrogativi sul futuro prossimo del suo stesso funzionamento. In effetti, quasi tutti gli osservatori concordano sul fatto che le regole della rappresentatività nel settore pubblico sono forse una delle cose meglio riuscite della riforma attuata nella seconda metà degli anni novanta, un'intelaiatura che ha consentito al cammino della contrattazione nei comparti della pubblica amministrazione di funzionare senza troppi traumi per oltre un decennio. Tuttavia, negli ultimi tempi anche questo sistema sembra essere sottoposto a molte tensioni, in parte determinate dalla delicata congiuntura che attraversano i rapporti tra le confederazioni, in parte dalle ricadute che il decreto di attuazione della legge 4 marzo n. 15 potrebbe esercitare su alcuni punti nodali del sistema stesso. Entrambe queste ragioni consigliano dunque di guardare con attenzione alle regole sulla rappresentatività nel settore pubblico, illuminando con qualche breve fascio di luce gli obiettivi che quel-

\* Mario Ricciardi è docente di Relazioni industriali nell'Università di Bologna e componente del Comitato direttivo dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran).

le regole si proponevano, il loro funzionamento, e anche i problemi che l'attuale riforma potrà determinare sul funzionamento del sistema

## 2. Gli obiettivi raggiunti

Volendo iniziare rinfrescando la memoria sugli obiettivi della riforma che vide la luce dodici anni fa, con il d.lgs 396 del 1997, non si può non partire dalla rilettura degli ultimi scritti di Massimo D'Antona che sono, come sempre, illuminanti.

Nella riforma convivevano – come è noto – vari tipi di esigenze. Una era quella selettiva, derivante cioè dall'esigenza di ridurre e semplificare la pletera di interlocutori sindacali che le travagliate vicende, prima della regolazione pseudounilaterale e poi della semicontrattualizzazione dei rapporti di lavoro, avevano consegnato alla storia del pubblico impiego. Una pletera di interlocutori, forse è opportuno ricordarlo oggi, che non era nata per caso, ma era stata in larga misura allevata e alimentata dalle esigenze elettorali e dai clientelismi della politica, e che aveva fortemente collaborato allo sfascio dei conti pubblici, in particolare nella seconda metà degli anni ottanta.

Una seconda esigenza era quella di dare un contributo, come scriveva D'Antona, alla «ordinata regolazione dei rapporti di lavoro pubblici». Ancora D'Antona: «Dove la contrattazione collettiva è un processo istituzionalizzato e reso necessario dalla legge, la selezione degli interlocutori sindacali non è mai affidata alla pura dinamica dei rapporti di forza, ma richiede una qualche regola preconstituita». Una terza esigenza era quella di legittimare la validità generale dei contratti collettivi, sostenendola con una solida verifica del fatto che «la coalizione sindacale che presta il consenso necessario alla stipulazione del contratto collettivo sia dotata di una sufficiente rappresentatività nell'ambito categoriale o professionale di riferimento». Una quarta esigenza, infine, era quella di ripartire le prerogative sindacali, che nel settore pubblico hanno una disciplina particolare, in maniera obiettiva e collegata a una verifica della reale consistenza delle diverse organizzazioni.

A queste esigenze è stata data – come è noto – una risposta attraverso un sistema di accertamento della rappresentatività che ha raccolto entrambe le ispirazioni di fondo del movimento sindacale italiano, quella

più «movimentista» e quella più associativa, e basandosi su una duplice soglia, una di accesso alla contrattazione e l'altra per la validità dei contratti. La verifica della rappresentatività rispetto all'insieme dei lavoratori ha costituito poi l'occasione per una generalizzata elezione in tutta la pubblica amministrazione di rappresentanze unitarie del personale.

Se questi erano, detti in breve, gli obiettivi come venivano descritti al momento in cui entrava in vigore la riforma, si può dire non solo che nell'esperienza di questi dieci anni essi siano stati in larga misura conseguiti, ma che si è andati forse perfino oltre gli obiettivi stessi, perché la prassi applicativa ha dato per un decennio al sistema di relazioni sindacali pubblico una stabilità democratica che non era forse nemmeno ipotizzabile al momento in cui la riforma era stata pensata.

Vediamo brevemente come sono andate le cose. L'obiettivo selettivo è stato raggiunto. Per quanto la soglia per l'ammissione al tavolo delle trattative sia piuttosto bassa, nella generalità dei tavoli negoziali nei diversi comparti il numero degli interlocutori è di cinque-sei sigle sindacali. Le votazioni, che si sono finora susseguite con periodica regolarità, rappresentano un «bagno» di democrazia al quale partecipa mediamente più dei due terzi dell'insieme dei dipendenti pubblici, il che rappresenta un fatto insolito certamente positivo, rispetto ad esempio al calo della partecipazione politica. L'altro dato che risalta guardando la serie storica degli esiti elettorali è l'elevato grado di permanenza dei soggetti rappresentati. In tutti i principali comparti le organizzazioni confederali «storiche» si attestano su percentuali elevate, che nel caso di Cgil e Cisl si collocano in media poco sopra il 30 per cento del totale. Come è noto, la Cgil prevale quasi dappertutto nelle elezioni delle Rsu, mentre la Cisl è in alcuni comparti in testa per il dato associativo. Complessivamente i tre sindacati confederali storici hanno quasi ovunque percentuali di consenso medio, tra dato associativo ed elettorale, intorno all'80 per cento del totale. Naturalmente, la forza prevalente delle organizzazioni sindacali storiche è stata decisiva per dare legittimazione e stabilità al sistema, sono state per dir così le «gambe» con le quali le regole hanno camminato in questi dieci anni.

Il dato interessante, e che spesso viene trascurato nei commenti, è che la soglia di selezione per l'ammissione alle trattative ha avuto in realtà effetti più inclusivi che escludenti. Essa ha infatti determinato, in una serie di sindacati minori, una spinta all'aggregazione per superare la soglia del

cinque per cento e poter sedere al tavolo delle trattative, spinta che ha avuto effetti positivi, nel senso che ha almeno in parte ridimensionato e invertito la tendenza precedente a rappresentare gruppi molto circoscritti di lavoratori, spingendo invece ad ampliare il proprio target di riferimento, rendendolo più intercategoriale, meno angusto, alla fine determinando un attenuarsi delle tradizionali pulsioni più corporative e, probabilmente, anche a contenere la conflittualità entro limiti fisiologici.

Un secondo aspetto molto rilevante che è anch'esso, almeno in parte, dovuto al funzionamento delle regole sulla rappresentatività, è stata la tendenza delle organizzazioni sindacali a collaborare tra loro per raggiungere, e nella generalità dei casi superare anche di molto, la soglia necessaria per firmare i contratti. La maggioranza dei contratti, fino alle vicende più recenti, è stata infatti firmata con maggioranze molto ampie, non di rado con il consenso del 100 per cento delle sigle, e ciò è accaduto – va sottolineato – anche in momenti difficili per i rapporti tra i sindacati.

Il terzo aspetto riguarda il grado di trasparenza e di legittimazione che il sistema di relazioni sindacali pubblico ha ricavato dall'esistenza di un sistema di regolamentazione della rappresentatività. Fino alle vicende più recenti, si può dire che il fatto che i contratti nazionali fossero obbligatoriamente sottoscritti da organizzazioni rappresentative di almeno il 51 per cento come dato medio tra iscritti e votanti sembra aver messo per un lungo periodo il sistema al riparo dalle tensioni e dalle polemiche sulla validità degli accordi che nascono ogni volta che nel privato si sottoscrivono intese senza la firma di qualche organizzazione importante. Vi sono state in passato espressioni anche forti di dissenso da parte di organizzazioni non firmatarie, ma nella generalità dei casi ciò non ha mai condotto a rimettere in discussione la validità del sistema.

Nel complesso, insomma, è possibile dire che le regole sulla rappresentatività hanno dato per un decennio un forte contributo alla stabilità delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva nel settore pubblico: ciò è tanto più importante ed evidente se si confrontano, ad esempio, le vicende delle relazioni industriali nei comparti pubblici con altri settori dei servizi, per certi aspetti simili e confinanti, nei quali invece non esiste un sistema analogo, come i trasporti.



### **3. La «manutenzione» del sistema**

Bisogna ricordare, peraltro, che il sistema di accertamento della rappresentatività nel pubblico impiego non è fatto soltanto di una serie di regole cristallizzate nella legge. Esso non funziona infatti «in automatico», per così dire, ma solo grazie a un quotidiano e intenso lavoro di gestione e manutenzione di cui sono protagoniste le stesse parti sociali. È questa la parte sicuramente meno nota del sistema, che meriterebbe un'analisi ben più dettagliata di quella possibile in questa sede, e che riveste importanza anche nella prospettiva della creazione di un assetto valido per tutti i settori. Va detto anche che questo sistema ha funzionato finora in maniera efficace nonostante un'apparente incongruenza, quella che fa dell'Aran non solo una controparte delle organizzazioni sindacali, ma anche il soggetto preposto alla raccolta dei dati sulla rappresentatività. Tale situazione, certo difficilmente riproducibile in un contesto diverso da quello pubblico, è stata gestita sia attraverso l'impegno dell'Agenzia a svolgere questa attività con un'attitudine *super partes* sia grazie al fatto che tutta questa attività si svolge sotto il controllo di un organismo, il comitato paritetico, che rappresenta il baricentro decisionale del sistema della rappresentatività

I compiti del comitato paritetico attengono – come è noto – alla certificazione dei dati relativi ai voti e alle deleghe, sulla base dei dati forniti dall'Aran. Ogni organizzazione certifica i propri dati, e il comitato procede alla risoluzione delle relative eventuali controversie.

In questi anni la certificazione ha sempre richiesto un lavoro complesso, che ha portato però a risultati nella generalità dei casi molto positivi. I casi nei quali il comitato non è stato in grado di decidere, ed è quindi stato necessario l'intervento del Cnel, sono storicamente limitati, e quasi inesistenti negli anni più vicini a noi. Il contenzioso davanti al giudice è stato abbastanza frequente, e ha riguardato nella grande maggioranza dei casi accorpamenti e fusioni tormentate o posticce tra precedenti organizzazioni autonome.

Quanto abbiamo detto poc'anzi circa il fatto che il sistema di regole sulla rappresentatività ha disincentivato la frammentazione e incentivato la «confederalizzazione» anche delle piccole sigle sindacali, non può far dimenticare infatti che anche in questo campo la fantasia all'italiana si è sovente ispirata al vecchio adagio: fatta la legge, trovato l'inganno. Vale a di-

re che vi sono stati, in previsione degli accertamenti della rappresentatività e delle elezioni delle Rsu, diversi casi di costituzione di federazioni nate al solo scopo di superare la soglia del cinque per cento, ma destinate a disgregarsi all'indomani dell'avvenuto accertamento della rappresentatività, con l'inevitabile conseguente ricaduta di una conflittualità interna che i protagonisti tendono a riversare sul datore di lavoro.

Per evitare, o almeno contenere questo fenomeno, è stato sottoscritto, nel settembre del 2007, un accordo quadro che ha messo una parola certa sulla questione delle federazioni-cartello, stabilendo che le nuove aggregazioni associative devono implicare la devoluzione al nuovo soggetto della titolarità delle deleghe precedentemente in capo ai soggetti che vi hanno dato vita, e che ciò deve risultare da delibere prese dai competenti organi statutari e dai relativi statuti. L'accordo conferma l'irrelevanza, ai fini della verifica della rappresentatività, dei mutamenti intervenuti fino al successivo accertamento della rappresentatività.

Anche l'applicazione dell'accordo del settembre 1997 è stato in vari casi occasione di ricorsi al giudice, riguardanti sia le norme in sé sia le modalità della loro applicazione. Tale contenzioso si è concluso peraltro finora, nella maggior parte dei casi, in modo sfavorevole ai ricorrenti.

#### 4. Criticità vecchie e nuove

Se quella che abbiamo finora illustrato nelle sue linee generali descrive la positiva esperienza del primo decennio di funzionamento del sistema della rappresentatività, si deve però riconoscere che il sistema ha diverse criticità, in parte «storiche», cioè legate a problemi che la stessa riforma del 1997 aveva lasciato aperti, e che le parti non sembrano essere state in grado di risolvere, in parte a problemi più recenti. Per quanto riguarda questi ultimi, si può distinguere tra i problemi determinati dalle vicende conseguenti all'accordo di Palazzo Vidoni del 30 ottobre 2008 e i problemi che saranno determinati, in prospettiva prevedibile, dall'entrata in vigore del decreto legislativo applicativo della legge.

Per quanto riguarda i problemi «storici», occorre riferirsi anzitutto a quella che può essere definita la vera «area critica» della riforma, vale a dire la contrattazione integrativa. Qui la legge – come è noto – affidava alla contrattazione nazionale la definizione degli assetti contrattuali, per

quanto riguarda sia i soggetti sia le procedure negoziali. Ma in realtà la materia è rimasta nel limbo di una regolazione estremamente generica, quando non del tutto assente.

Gli accordi, infatti, hanno definito la composizione delle delegazioni trattanti, stabilendo che nella contrattazione integrativa vi sia una pluralità di soggetti, le Rsu e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del contratto nazionale. Manca però una definizione precisa per quanto riguarda la formazione della volontà necessaria per la valida stipulazione del contratto. Non c'è infatti una regola analoga a quella esistente a livello nazionale, che vincola al raggiungimento del 51 per cento la possibilità di firma del contratto da parte del datore di lavoro, ma manca anche una regolamentazione del rapporto tra rappresentanze sindacali e Rsu, e si è soltanto chiarito che le Rsu sono un organismo unitario che decide a maggioranza dei suoi componenti. Il principio del maggior consenso possibile, che l'Aran ha sempre indicato alle amministrazioni come linea guida, non è infatti sufficiente a evitare a livello decentrato difformità di comportamenti, conflittualità diffusa, occasioni di contenzioso. Il problema della «regolazione del traffico» tra i soggetti negoziali, che sono dotati di due livelli di legittimazione diversi, uno proveniente dal contratto collettivo nazionale e l'altro dal voto della base, e della definizione delle maggioranze, rimane dunque un problema aperto, che richiederebbe una sollecita regolamentazione.

Vi è poi un altro aspetto sul quale la legge non ha detto nulla fin dall'inizio, ed è quello delle procedure di validazione degli accordi da parte dei lavoratori interessati. Non dicendo nulla, in realtà, la legge ha fatto una scelta a favore di un modello di democrazia rappresentativa, nel quale viene lasciata all'informale decisione delle organizzazioni sindacali la scelta circa l'opportunità e le modalità di verifica del consenso da parte dei lavoratori sulle varie fasi della contrattazione. Va detto che, almeno finora, tali modalità di verifica sono state costantemente praticate, sia pure con modalità differenti, dalle diverse organizzazioni, senza che questo determinasse conseguenze sui momenti formali. Le consultazioni e i referendum svolti dalle organizzazioni sindacali intorno ai contratti hanno avuto fino a tempi recenti una funzione di rafforzamento e di conferma del sistema esistente. Si tratta di verificare se questa situazione relativamente «pacifica» è destinata a reggere anche in una fase nella quale il sistema della rappresentatività corre il forte rischio di essere rimesso in discussione

dalle recenti iniziative legislative e dal nuovo quadro delle relazioni industriali, e nel quale, dunque, il problema della verifica diretta del consenso dei lavoratori potrebbe ritornare all'ordine del giorno. È evidente che se si sottrae stabilità e credibilità alle fonti di legittimazione esistenti, si moltiplicano le spinte a cercarne di nuove. È da auspicare peraltro che ciò non avvenga in un clima troppo agonistico e competitivo, stante il rischio di far implodere in breve tempo l'intero sistema.

Passando poi a esaminare i più recenti sviluppi in materia di evoluzione del sistema della rappresentatività, occorre riferirsi innanzitutto alla vicenda determinatasi a seguito della firma del Ccnl di secondo biennio del comparto enti pubblici non economici, avvenuta nel dicembre del 2008. L'antefatto della vicenda si colloca nell'accordo di Palazzo Vidoni, non avendo firmato il quale la Cgil non ha sottoscritto gli accordi di secondo biennio a esso conseguenti, inerenti alle amministrazioni dello Stato. Ciò nonostante i contratti sono stati validamente sottoscritti, poiché le organizzazioni sindacali firmatarie nella generalità dei comparti superavano indiscutibilmente la soglia del 51 per cento prevista dalla legge.

Nel comparto degli enti pubblici non economici, invece, tale soglia non sarebbe stata superata, calcolando la percentuale sull'insieme delle organizzazioni sindacali presenti nel comparto, rappresentative e non, mentre poteva essere raggiunta qualora la percentuale fosse calcolata soltanto sulle organizzazioni rappresentative. Il problema si poneva formalmente per la prima volta dall'entrata in vigore del nuovo sistema di contrattazione, poiché in precedenza la firma dei tre sindacati maggiori aveva sempre consentito di superare abbondantemente la soglia di maggioranza.

La questione è stata sottoposta dal Dipartimento della Funzione pubblica al Consiglio di Stato, il quale ha espresso un parere in dichiarata discontinuità con quella che lo stesso parere registra essere l'opinione corrente relativamente all'interpretazione dell'art 43 comma 3 del d.lgs. 165, quella cioè secondo la quale, come riportato dallo stesso parere, la misurazione della rappresentatività si effettua come media «rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato, mentre quello elettorale dalla percentuale dei voti ottenuti dalle Rsu rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito di riferimento».

Il Consiglio di Stato si è espresso invece nel senso che la misurazione del 51 per cento deve avvenire calcolandola sulle sole organizzazioni rappresentative, analogamente a quanto accade per la distribuzione dei per-

messi e distacchi sindacali, motivando il parere soprattutto in base al fatto che, qualora in un comparto vi fosse una forte presenza di organizzazioni non rappresentative, in teoria tali da superare la percentuale del 49 per cento, sarebbe praticamente impossibile per l'Aran stipulare i contratti. La firma dell'ipotesi di accordo, avvenuta sulla base dell'adesione di organizzazioni che raggiungevano il 51 per cento in base al criterio così rivisitato, ha determinato il ricorso al giudice del lavoro da parte della Cgil, ricorso che contiene varie argomentazioni, la principale tra le quali riprende nella sostanza una delle considerazioni di D'Antona che richiamavamo all'inizio, ed è quella secondo cui, «essendo la ratio legis quella di legittimare l'effetto erga omnes del Ccnl, tale legittimazione non può che dipendere dalla riferibilità dell'ipotesi di accordo al consenso maggioritario della vasta platea dei lavoratori associati e di quelli che hanno partecipato alle votazioni delle Rsu, e che saranno i naturali destinatari del Ccnl». Nell'udienza del 16 febbraio 2009 il giudice ha rigettato il ricorso ex art. 700.

Anch'essa collegata alla difficile congiuntura dei rapporti intersindacali è stata la recente delibera dell'Aran in materia di linee d'indirizzo circa la composizione delle delegazioni trattanti. Oggettivamente collegata *ratione materiae*, anche se originata in realtà da una serie di vicende e di istanze provenienti da amministrazioni e sindacati riguardanti problematiche inerenti sia alla contrattazione nazionale sia a quella integrativa. In pratica si trattava dei problemi che possono nascere circa l'individuazione delle delegazioni sindacali trattanti quando, da un lato, le trattative contrattuali nazionali o le cosiddette «code» contrattuali si svolgono in un biennio contrattuale diverso da quello in cui avrebbero dovuto svolgersi se si fossero rispettate le scadenze previste dal protocollo del luglio 1993, dall'altro, rispetto alla partecipazione alla contrattazione integrativa da parte di organizzazioni sindacali che non abbiano sottoscritto o non siano rappresentative in uno dei bienni economici.

La delibera dell'Aran è articolata. In sintesi si può dire che si è ribadita la partecipazione alle trattative nazionali delle organizzazioni rappresentative nel biennio di riferimento, quale che sia la data di effettiva apertura delle trattative. Per quanto riguarda le cosiddette «code» contrattuali, una volta stabilito che quando le code riguardano materie rinviata a sequenza successiva in quanto bisognose di ulteriore approfondimento i soggetti abilitati a trattare sono gli stessi che hanno sottoscritto il contratto di rife-

rimento, quando si tratti di sequenze che riguardano argomenti nuovi la legittimazione stessa spetta sia alle organizzazioni stipulanti il contratto sia a quelle che risultano rappresentative nel periodo in cui si svolge la trattativa. Infine, ed è questa forse la parte della delibera di maggior peso immediato, l'Aran ha stabilito che alla contrattazione integrativa, in considerazione del fatto che i negoziati riguardanti il primo e il secondo biennio contrattuale sono comunque destinati a confluire dentro un unico contratto collettivo, e che in particolare l'accordo sul secondo biennio contrattuale è destinato a essere inglobato nel contratto quadriennale, le organizzazioni sindacali titolate a partecipare alla contrattazione integrativa sono, in mancanza di indicazioni esplicitamente puntuali, le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto quadriennale. Si tratta di una delibera innovativa rispetto a precedenti orientamenti, il cui effetto pratico più immediato dovrebbe essere, almeno per il tempo che trascorrerà fino all'entrata in vigore del nuovo assetto contrattuale triennale, di contribuire ad attenuare almeno uno degli effetti della rottura avvenuta sui tavoli contrattuali nazionali del secondo biennio.

## 5. Criticità future

Se questi sono alcuni dei principali aggiustamenti prodotti nel sistema di rappresentatività dalle più recenti vicende contrattuali del settore pubblico, mutamenti profondi sono annunciati dall'entrata in vigore del decreto attuativo della legge 15/2009. Il decreto delegato n. 150/2009 rappresenta una riforma assai vasta della legge 165/2001, una riforma che tocca moltissimi aspetti, dal rapporto legge/contrattazione alla disciplina della dirigenza, alla valutazione, ai soggetti e alla contrattazione collettiva. Esso non riguarda, almeno in apparenza, le norme sulla rappresentatività, che non vengono modificate nelle loro linee guida, ma sono in realtà cambiate incisivamente per vie indirette.

La prima questione che incide ovviamente sul sistema della rappresentatività nasce dal previsto accorpamento dei comparti, che nello schema di decreto erano inizialmente previsti nel numero di due, corrispondenti in sostanza uno alle amministrazioni centrali e al settore della conoscenza, l'altro ad amministrazioni locali e sanità. La versione definitiva ne prefigura «fino a un massimo» di quattro, aggiungendo presumibilmente un

«comparto conoscenza» e uno sanità e Regioni, determinando comunque una forte compressione rispetto all'esistente.

Come tutti sappiamo, la definizione dei comparti è stata una delle questioni più delicate finora affrontate dalla contrattazione collettiva in questi anni. L'obiettivo che fin dall'inizio si erano posti gli autori della riforma era quello di avere una suddivisione in comparti che contemperasse l'esigenza di distinguere le amministrazioni in base alle caratteristiche funzionali e organizzative e l'esigenza di avere comparti di dimensioni sufficienti per dare un significato al sistema di misurazione della rappresentatività, sia di comparto sia a livello di accordi quadro. Negli anni successivi questa impostazione è stata sostanzialmente mantenuta, nonostante le pressioni per giungere a scorpori nei principali comparti (come le ripetute richieste di creare un comparto Regioni e un comparto insegnanti) e sia pure dovendo fare i conti con intrusioni legislative che hanno creato alcuni mini-comparti.

Su questa materia il dibattito esistente sia in dottrina sia tra le parti sociali aveva di fatto confermato le esigenze che avevano presieduto alla riforma. È ben vero che la discussione sulla riforma del protocollo del 1993 aveva visto tutte le parti sociali concordare sull'esigenza di una riforma, nel senso di una riduzione del numero delle categorie contrattuali, ma tale questione sembrava riguardare soprattutto i settori privati, dove c'è effettivamente una frammentazione che appare eccessiva. Nel settore pubblico sembrava emergere semmai l'esigenza di ricomporre alcune più recenti frammentazioni e di ricondurre ai comparti gli enti ex articolo 70 del d.lgs 165. A queste esigenze, peraltro, sembrava ricondursi anche l'art 3 comma 2 della legge 15/2009 che parlava appunto di riduzione del numero dei comparti, affidandone la composizione alla contrattazione collettiva e facendo altresì riferimento proprio agli enti ex art. 70.

Anche alla luce della legge delega, la creazione di pochissimi comparti, a composizione sostanzialmente predeterminata, operata dallo schema di decreto delegato, si inquadra a fatica non solo nel dibattito sopra ricordato, ma anche nei binari posti dalla delega stessa. Essa pone peraltro notevoli problemi applicativi sul piano sostanziale. Chi ha esperienza di contratti fatica a immaginare come potrà svolgersi una trattativa che dovrà mettere insieme settori, amministrazioni e professionalità così diverse come quelle dei diversi comparti delle amministrazioni statali, della scuola, della ricerca, oppure dei Comuni e della sanità. E la riduzione a semplici

consultori, nell'ambito dei comitati di settore, delle università o degli enti di ricerca, potrebbe portare a un'omologazione delle discipline contrattuali che contrasta con l'autonomia che queste amministrazioni hanno faticosamente consolidato.

Il problema tuttavia che riguarda la rappresentatività è quello delle modalità di misurazione. La rappresentatività sarà misurata in base ai maxi-comparti, con effetti molto incisivi sulla geografia sindacale del pubblico impiego? Oppure si creeranno sezioni contrattuali e si misurerà la rappresentatività in ciascuno di essi, ma allora come si calcolerà la rappresentatività necessaria per sottoscrivere il «contrattone»? Si tratta di questioni di non poco conto, che proiettano un cono d'incertezza sul funzionamento futuro del sistema.

L'altro aspetto d'importanza rilevante per l'impatto sul sistema della rappresentatività è quello contenuto nel comma 3 dell'art 65 del decreto legislativo, che congela l'elezione delle Rsu fino al 2010, allo scopo di consentire l'adeguamento del sistema della rappresentatività a seguito dell'entrata in vigore del decreto. I punti cui il decreto si riferisce sono evidentemente due: la modifica dei comparti e la triennialità dei contratti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, per la verità, una breve modifica delle date di elezione delle Rsu (che nella versione definitiva del decreto si limita allo spostamento per il comparto scuola, che è comunque quello più importante e numeroso) non sembra giustificarsi se non, forse, per l'esigenza di procedere contestualmente all'elezione in tutto il settore pubblico, e quindi di eliminare le distanze temporali che tuttora esistono tra alcuni comparti. Per quanto riguarda la triennialità si può ipotizzare che vi sia una qualche esigenza di rimodulazione della tempistica delle rilevazioni, per renderla più coerente e ravvicinata con le nuove cadenze contrattuali. Si tratta comunque di operazioni che potrebbero essere compiute eventualmente mediante accordi, e non certo per decreto.

Tuttavia, bisogna riflettere sul fatto che l'elezione delle Rsu non serve soltanto a calcolare uno dei due parametri di misurazione della rappresentatività, ma anche a eleggere uno dei soggetti titolari della contrattazione collettiva a livello delle amministrazioni. Il congelamento delle elezioni nel comparto scuola avrà come conseguenza quella di ridimensionare la legittimazione democratica delle Rsu stesse, che è uno dei principi fondanti e delle caratteristiche costitutive del sistema contrattuale a livello decentrato. A ciò va aggiunta un'ulteriore considerazione, che cioè la



presenza delle Rsu nel comparto scuola è costantemente sotto attacco, visto che anche nella versione originaria del disegno di legge Aprea era prevista la scomparsa delle Rsu stesse a livello d'istituto, e con questo la fine, presumibilmente, della contrattazione d'istituto.

Si tratta di questioni niente affatto secondarie, capaci di rimettere in discussione il funzionamento e gli equilibri di un meccanismo, quello della rappresentatività, che non solo ha funzionato in maniera efficace nel settore pubblico, ma che rappresenta un sicuro elemento di democraticità in un ambito, quello delle relazioni industriali, verso il quale si ripetono continuamente accuse di essere autoreferenziale e castale.



FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

## A quarant'anni dalla morte di Giacomo Brodolini

*Carlo Ghezzi*

Giacomo Brodolini cessa di vivere in una clinica di Zurigo l'11 luglio del 1969 mentre è ricoverato per cercare di arrestare il cancro che lo sta devastando. Con lui scompare quarant'anni or sono, purtroppo in età ancor giovane, una personalità significativa del sindacalismo confederale e della sinistra italiana.

Brodolini nasce a Recanati nel 1920. Ufficiale dell'esercito, nel corso del secondo conflitto mondiale è avviato al servizio militare dapprima in Albania e in Grecia, successivamente in Sardegna dove conosce Emilio Lussu e, influenzato da quella straordinaria personalità, avvia le sue prime attività politiche. Nel 1946 è l'ultimo segretario del Partito d'Azione della provincia di Ancona e quando, nel 1947, questa formazione politica si scioglie segue Riccardo Lombardi, Francesco De Martino, Emilio Lussu e Vittorio Foa nella loro confluenza nel Partito Socialista, divenendo rapidamente il segretario provinciale del partito ad Ancona.

Nel 1950, su proposta di Rodolfo Morandi, lascia le Marche per operare nella Cgil dove viene eletto segretario generale aggiunto del sindacato nazionale degli edili. Nel 1953 è eletto deputato nelle liste del Psi. Nel 1955 entra nel gruppo dirigente ristretto della confederazione come vice segretario e lavora in stretto raccordo con il suo segretario generale, il grande sindacalista di Cerignola Peppino Di Vittorio, del quale condivide valori e scelte fondamentali. È proprio Giacomo Brodolini che nell'ottobre del 1956 scrive materialmente il famoso comunicato della Cgil sui fatti d'Ungheria che Di Vittorio fa proprio dopo che lo aveva esaminato insieme con lui, con Oreste Lizzadri, l'uomo che aveva sostituito alla guida della Cgil unitaria Bruno Buozzi dopo il suo arresto da parte dei nazisti, e con un altro giovane vice segretario confederale di idealità socialiste, Piero Boni.

\* Carlo Ghezzi è presidente della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

Alla morte di Peppino Di Vittorio, avvenuta a Lecco il 3 novembre del 1957, si sviluppa tra i sindacalisti socialisti una discussione su chi debba essere il prossimo segretario generale della Cgil. Ferdinando Santi e Vittorio Foa, spalleggiati dal segretario del partito Pietro Nenni e dal grosso del gruppo dirigente del Psi, sostengono che la carica debba essere ricoperta da un esponente comunista; Giacomo Brodolini, Elio Capodaglio, Silvano Verzelli e Piero Boni, giovani dirigenti di punta della confederazione, sostengono che l'incarico spetti a un sindacalista socialista, esplicitamente a Ferdinando Santi. Sostengono ormai superate le anacronistiche divisioni determinate dall'appartenenza alla singola componente politico-partitica e per questo la successione affidata a Santi è secondo loro naturale, oltre che decisamente valida sul piano politico-sindacale. Oreste Lizzadri si schiera invece salomonicamente per una terza soluzione: rinviare ogni decisione al prossimo congresso nazionale. Ai primi di dicembre del 1957 viene invece eletto plebiscitariamente alla segreteria generale della Cgil il comunista Agostino Novella e Brodolini rimane un po' ammaccato per quella battaglia condotta e persa.

Nel 1960 viene chiamato a lavorare al partito e fa propria volentieri tale scelta. Nel 1961 entra nel Comitato centrale del Psi, nel 1962 entra nella direzione ed è chiamato a guidare la Sezione di massa, quella che segue da vicino i problemi dei lavoratori. Sempre più legato a Francesco De Martino, nel 1963 diviene vice segretario del partito ed entra in crescente frizione con il vecchio amico Riccardo Lombardi sullo strategico problema della partecipazione dei socialisti al governo, fino a giungere alle pesanti divisioni nel Partito Socialista avvenute nella notte di San Gregorio quando le vecchie componenti autonomiste si dividono tra coloro che con Pietro Nenni, Antonio Giolitti e Francesco De Martino optano per la costituzione di un governo organico di centro-sinistra e coloro che con Riccardo Lombardi, Tristano Codignola e altri, la avversano.

Brodolini partecipa successivamente senza troppo entusiasmo al processo di unificazione tra il Psi e il Psdi che dà origine al Psu. Nel maggio del 1968 è eletto al Senato della Repubblica e nel dicembre diviene il ministro del Lavoro nel governo presieduto da Mariano Rumor. Poco dopo Brodolini viene colpito da una gravissima malattia ma non demorde dal suo lavoro, i sette mesi della sua permanenza al governo sono caratterizzati da un impegno straordinario e intenso che permette di mettere in piena luce le sue capacità, i suoi valori, il suo attaccamento alla causa dell'emancipazione del lavoro.

Il ministro del Lavoro è presente ad Avola qualche settimana dopo che due braccianti sono uccisi dal fuoco della polizia nel corso di una vertenza aperta dalla Federbraccianti Cgil contro la piaga del caporalato nel collocamento della mano d'opera. Brodolini partecipa al presidio di Capodanno del 1968 dei lavoratori dell'Apollon, una azienda poligrafica occupata in difesa del posto di lavoro contro loschi traffici orditi dall'imprenditore che la avevano condannata alla chiusura. Il ministro nel porgere loro gli auguri di un buon anno nuovo sostiene che nel corso della propria vita ci si scelgono gli amici e i nemici, e che lui ha scelto di stare dalla parte dei lavoratori. Dichiarò in modo esplicito e con profonda convinzione di essere il ministro dei lavoratori. È la dichiarazione impegnativa di un uomo che pensa e che dice di non ritenersi un ministro del Lavoro salomonicamente *super partes*, cosa assai importante in un'Italia che pur ha visto storicamente tale funzione schierata frequentemente con gli imprenditori o con gli agrari, ma che sceglie di essere da una parte. E da una parte precisa.

Giacomo Brodolini garantisce durante il suo mandato ministeriale una qualificata mediazione del governo all'accordo tra imprese e sindacati che permette il superamento delle gabbie salariali che differenziano le retribuzioni tra le singole province italiane in riferimento all'andamento del costo della vita in ogni specifico territorio; contribuisce all'avanzamento della riforma delle pensioni, sostanzialmente mai organicamente riassestate dalla precaria condizione in cui lo Stato le aveva ereditate dall'Italia fascista; soprattutto determina il percorso che porterà finalmente all'approvazione dello Statuto dei lavoratori, un punto qualificante del programma del Governo Rumor, particolarmente sostenuto dal Partito Socialista sin dalla formazione dei primi governi di centro-sinistra.

La prima proposta di pervenire a uno Statuto dei diritti dei lavoratori era stata avanzata da Giuseppe Di Vittorio e approvata nel congresso della Cgil che si era tenuto a Napoli nel 1952. Da anni dunque era in corso una battaglia politica impegnativa affinché la Costituzione italiana e i diritti dei lavoratori, tratteggiati in quel testo fondamentale che affondava le sue radici nella Resistenza e nelle grandi lotte del lavoro del 1943-44 che la avevano supportata, potessero finalmente varcare i cancelli delle aziende.

Quell'ambizioso e sacrosanto obiettivo diviene definitivamente legge il 20 maggio del 1970, sicuramente sospinto verso la sua rapida approvazione anche dallo straordinario ciclo di lotte del lavoro del 1968-69 che portano a compimento le aspirazioni e le spinte che avevano innervato nel corso degli

anni sessanta quella che gli storici definiscono la «riscossa operaia». In alcune intese aziendali di grandi gruppi industriali, e successivamente in alcuni importanti contratti nazionali di lavoro dell'industria, erano già stati conquistati accordi che riconoscevano il diritto d'assemblea, il ruolo e l'agibilità di nuovi strumenti di contrattazione e di rappresentanza democratica e partecipata nei luoghi di lavoro, corredati da un adeguato monte ore di permessi sindacali, così come il conseguimento di altri importanti diritti.

Lo Statuto dei diritti dei lavoratori rappresenta così una pietra miliare nelle conquiste del mondo del lavoro del nostro paese, un punto di approdo di straordinaria qualità anche nello scenario internazionale del diritto del lavoro. Si giunge alla sua piena approvazione, oltre che per la convinta azione di Giacomo Brodolini, anche per quella del suo successore al ministero del Lavoro, il democristiano Carlo Donat Cattin. Entrambi affidano al giovane giurista Gino Giugni, uno studioso di orientamento socialista, il coordinamento degli esperti e dei giuristi che lavorano all'elaborazione del disegno di legge che passa per un vivace e laborioso percorso al Senato, dove viene approvato il 12 dicembre del 1968, e successivamente alla Camera dei Deputati.

L'azione di Brodolini al ministero del Lavoro è molto qualificata ed è particolarmente intensa nei pochi mesi che caratterizzano la sua attività come uomo di governo. Benché malato, Giacomo Brodolini nell'estate del 1969, negli ultimi giorni della sua vita, prende generosamente la parola ai congressi nazionali delle Acli, della Uil, della Cisl e infine della sua Cgil a Livorno, congressi profondamente segnati da uno spirito nuovo e dalle straordinarie vivacità che con il biennio di lotte studentesche e operaie del 1968-69 incideranno sull'economia, sui processi politici e sindacali, ma che soprattutto cambieranno in modo irreversibile la società italiana, la sua cultura, i suoi stessi costumi. Tali avvenimenti, a differenza del resto d'Europa dove quella stagione impetuosa dura solo pochi mesi, proseguiranno a influenzare con le loro onde più lunghe, e pur tra andamenti alterni, le vicende politiche e sindacali italiane fino a giungere alla fine degli anni settanta, fino alla sconfitta sindacale subita dalla Flm di fronte alle ristrutturazioni della Fiat del 1980.

Giacomo Brodolini, il ministro dei lavoratori, ha vissuto la sua militanza sindacale, politica, istituzionale e infine di governo in un'Italia che rappresenta sotto molti aspetti un'anomalia rispetto al resto dell'Europa. Questo nostro è un paese che esce distrutto dalla guerra e che si ricostruisce diventando rapidamente, da paese agricolo qual era nella prima parte del Nove-

cento, un paese industriale nel quale tende ad affermarsi il modello di produzione fordista, il modello di organizzazione del lavoro prevalente in quella fase nei paesi più avanzati.

L'Italia cresce con uno sviluppo molto accelerato e si avvia al «miracolo economico». Sviluppo imponente certo, ma senza diritti, senza riconoscimento pieno della centralità e della dignità del lavoro. Il nostro modello fordista non gode affatto degli alti salari pagati da Henry Ford ai suoi operai perché rinunciassero al tradizionale mestiere, acconciandosi a operare in modo dequalificato alla catena di montaggio della produzione di automobili e ad acquistare le stesse sul mercato. Né tanto meno in Italia si sviluppa adeguatamente il modello sociale europeo, basato su un grande compromesso tra capitale e lavoro che contempera sviluppo produttivo e costruzione del welfare state, lavoro e diritti, che si affermano dentro una società coesa dove le parti si riconoscono reciprocamente nelle loro funzioni, nel loro sistema di valori e nella loro rappresentanza politica e sociale, dove il conflitto è funzionale alla ripartizione delle risorse prodotte e al conseguimento di nuovi accordi tra gli attori sociali così come è successo nei paesi nordici fin dai primi decenni del novecento e nelle grandi democrazie europee, a partire dalla Gran Bretagna, dopo la fine del secondo conflitto bellico mondiale.

Il nostro è invece un modello produttivo che indubbiamente produce una consistente ricchezza ma che si basa sui bassi salari, su scarsi diritti nei luoghi di lavoro, senza avvalersi di un sistema di sicurezze sociali degno di tal nome, dalla salute alla previdenza, e che vede la presenza di un padronato industriale e agrario che va giù in azienda, come nelle campagne, con la mano pesante.

La prima stagione dei governi di centro-sinistra ha costituito a mio giudizio un tentativo alto di cambiare l'Italia. Ha prodotto indubbiamente una stagione di riforme importanti soprattutto nella sua primissima fase, pur tuttavia frenata dal «rumore di sciabole» dell'estate del 1964, evento che ha costituito un pesante condizionamento sugli sviluppi politici. Soprattutto l'esperienza dei governi di centro-sinistra è stata progressivamente logorata da una scelta politica precisa che è prevalsa all'interno della Democrazia Cristiana a direzione dorotea, quella dello svuotamento progressivo del Partito Socialista e delle sue istanze di cambiamento rispetto alla prima impostazione della Dc fanfaniana, sviluppatasi nel corso dei primi anni sessanta che puntava a realizzare, con la costituzione del nuovo quadro politico ed economico e della sua capacità di realizzare le riforme necessarie al paese, lo sfon-



damento a sinistra nei confronti del Pci. Tale cambiamento di scenario ha progressivamente determinato l'inaridirsi dell'esperienza di centro-sinistra e la sua crisi. Miglior fortuna non hanno avuto, in tale scenario, nemmeno i governi della cosiddetta «solidarietà nazionale».

E questo è rimasto un paese nel quale il problema dei rapporti con il lavoro e la sua rappresentanza politica e sindacale, del compromesso sociale e della coesione che caratterizzano i paesi più avanzati d'Europa, non riesce mai a essere organicamente affrontato e risolto. È rimasto un paese nel quale i sistemi di relazioni sindacali che si stabiliscono nel corso degli anni sono di regola basati sostanzialmente sui momentanei rapporti di forza e non vengono mai codificati organicamente, e appena i rapporti di forza si spostano la coperta corta viene immediatamente tirata dall'altra parte, e le regole che dovrebbero normare i rapporti tra le parti vengono messe rapidamente in discussione.

Giuseppe Di Vittorio e Ferdinando Santi avevano intuito, sin dalla fine degli anni quaranta, sin dall'esclusione dei comunisti e dei socialisti dai governi guidati da Alcide de Gasperi, sin dalle scissioni sindacali che avevano lacerato la Cgil unitaria figlia del Patto di Roma del 1944, quale tipo di sviluppo si andava a consolidare nel nostro paese: uno sviluppo ragguardevole ma conseguito con bassi salari, con pochi diritti e con scarse protezioni sociali, facendo dei lavoratori italiani, ante litteram, un po' gli odierni lavoratori cinesi nell'Europa degli anni cinquanta e sessanta.

Di Vittorio e Santi sapevano che al lavoro non era riconosciuta la piena dignità, non erano riconosciuti i suoi sacrosanti diritti, non è il lavoro di cui parla e su cui è fondata la Repubblica democratica italiana, come recita il primo articolo della nostra Costituzione: per questo proposero sin dal lontano 1952 l'approvazione di uno Statuto dei diritti dei lavoratori che poi, attraversando tutte le vicende che conosciamo, diventerà legge dopo ben 18 anni.

Vorrei sommessamente invitare tutti noi a riflettere su cosa poteva essere l'Italia se la Costituzione repubblicana avesse potuto entrare nelle fabbriche subito dopo la sua approvazione, a riflettere su che tipo di sviluppo diverso avremmo potuto avere, su quale tipo di coesione sociale profondamente diversa si sarebbe potuta sviluppare nella nostra società, quale paese più moderno sarebbe potuto essere l'Italia.

Si arriva dunque alla conquista dello Statuto dei lavoratori solo nel 1970 e anche questo risultato – va ribadito – si consegue con un percor-

so parallelo e interattivo tra la volontà di attuarlo espressa da una parte delle forze politiche e le intense lotte sociali che si sviluppano in un paese che pur tuttavia, non solo non riesce mai a costruire un compromesso sociale solido e avanzato, ma vive ulteriori passaggi terribili, dolorosissimi rispetto a tutte le altre realtà europee. Ogni qual volta le lotte del lavoro diventano incontenibili, utilizzando gli strumenti ordinari del confronto democratico, una parte delle classi dirigenti non ci sta, non accetta tale stato di cose e fa saltare pesantemente le regole della convivenza civile. Si manifesta la violenza come strumento della battaglia politica. Non dimentichiamo che l'autunno caldo, la più intensa stagione delle lotte del lavoro dell'Italia repubblicana, si chiude con la strage di Piazza Fontana. Gli anni settanta, anni di importanti conquiste sindacali, sono caratterizzati dal terrorismo nero e dal terrorismo brigatista che insanguinano l'Italia. Vi sono ben 448 morti, vittime di un terrorismo politico che pesa enormemente per cercare di frenare il potenziale progresso democratico del paese e l'affermazione piena dei diritti del lavoro. Sono avvenimenti che non hanno eguali in Europa se lasciamo da parte, con le loro storie particolari e le loro aberranti tensioni, i Paesi Baschi e l'Irlanda del Nord.

E lo sviluppo dell'azione sindacale nel nostro paese oscilla ciclicamente come un pendolo tra punti alti e sconfitte. Tra i partigiani che salvano l'ingegner Valletta e la Fiat che umilia la Fiom Cgil nel 1955, tra la riscossa operaia degli anni sessanta che cresce sino all'esplosione dell'autunno caldo e il suo prolungarsi a lungo fino a giungere nuovamente alla sconfitta della Flm nel 1980. Per l'incapacità di costruire sbocchi adeguati il nostro sistema politico non regge e sfocia progressivamente nella sua clamorosa crisi, soprattutto perché incapace di favorire il conseguimento di un coerente compromesso sociale, implodendo clamorosamente nei primi anni novanta.

Quindi la supplenza sindacale alla crisi della politica fino a giungere alle intese del 23 luglio del 1993 che, mediate dal governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, sanciscono finalmente una serie di accordi che costituiscono una specie di Magna Charta delle relazioni sindacali, una definizione armonica e organica dei rapporti sindacali tra le maggiori confederazioni e le loro strutture con il governo e con le imprese. Quelle intese permettono all'Italia di avviare il risanamento economico con un alto tasso di equità sociale e di farci entrare in Europa con il gruppo dei paesi di testa il 2 maggio del 1998. Questo è un altro passaggio straordinario

nella storia del nostro paese, favorito soprattutto dalle coerenze dei lavoratori e dei pensionati guidati dalle loro organizzazioni sindacali.

Pur tuttavia il compromesso sociale seguita a essere perennemente fragile. Non dimentichiamo che Federmeccanica, la più importante associazione imprenditoriale tra le categorie dell'industria del nostro paese, non ha mai accettato gli accordi del 1993, ogni qual volta ne ha avuto la possibilità negli organismi di Confindustria ha sempre votato contro l'accettazione dei loro contenuti. Manca sempre in Italia una cultura forte, diffusa e condivisa, che veda il conflitto come fisiologico, il rinnovo dei contratti tra le parti sociali come fisiologico, gli interessi economici configgenti tra imprese e lavoratori sulla redistribuzione della ricchezza prodotta che si registrano ciclicamente come fisiologici, il conflitto sociale stesso come un dato fisiologico, finalizzato a conseguire l'accordo che poi si gestisce con pari responsabilità e pari coerenza come è in Francia, in Germania, in Inghilterra, nei paesi scandinavi, negli altri paesi avanzati, perseguendo in parallelo e costantemente politiche di innovazione anziché insistere per agire soprattutto nella direzione della compressione dei costi.

Proprio in questo contesto va rilevata la grandezza del passaggio politico, sindacale e istituzionale verificatosi nel Parlamento e nel paese che ha portato alla definizione dello Statuto dei diritti dei lavoratori, di un sistema di regole che porta nella fabbrica, nel luogo di lavoro, i diritti sanciti dalla Costituzione.

E non dimentichiamo che questo è il paese che ha conseguito una riforma basilare per tutti i suoi cittadini, quale è la riforma sanitaria, solo nel 1978. Ripeto, nel 1978! Lord Beveridge, un Lord conservatore, non il capo delle Trade Unions, propose nel 1942 la riforma sanitaria agli operai inglesi che resistevano stringendo i denti sotto i bombardamenti nazisti e che fu realizzata subito dopo la fine del conflitto bellico. In Scandinavia era stata definita alcuni decenni prima. Da noi, riflettiamoci, si conquista la riforma sanitaria solo nel 1978. Le pensioni si cominciano a discutere per davvero solo nel 1968-69 e la loro riforma si definisce in una prima forma compiuta anch'essa nel 1978.

Io penso che occorra perciò sottolineare con forza il grande ruolo che ebbe Giacomo Brodolini nel dare strumenti avanzati a quel compromesso sociale che l'Italia non ha mai compiutamente avuto. In tale quadro lo Statuto dei diritti dei lavoratori ha una sua incommensurabile grandezza,

in tale quadro è stato costantemente attaccato dai conservatori e dai reazionari sin dal giorno successivo la sua approvazione.

È superato lo Statuto dei diritti dei lavoratori dopo quaranta anni e dopo la fine del fordismo? Con esso è superato tutto quanto connesso a quella fase storica, compreso il sistema dei diritti che abbiamo conquistato? La discussione periodicamente si riapre, ma ritengo vada affrontata con grande pacatezza; innanzitutto tra le diverse modalità di organizzazione del lavoro conosciute il fordismo ha indubbiamente giganteggiato, ma alla fine ha occupato solo i decenni centrali del Novecento. Il lavoro e le sue forme di organizzazione si sono trasformati, si trasformano, continueranno a trasformarsi. Siamo sicuri che tra quarant'anni il lavoro e le sue principali forme di organizzazione saranno indubbiamente, nuovamente e notevolmente diversi da quelli che conosciamo adesso. Il punto sul quale soffermarsi è invece un altro: è chiedersi se il lavoro è valorizzato nella società in cui viviamo, se vi è un suo riconoscimento pieno, una sua piena dignità assunta in un sistema di regole e di relazioni sindacali collettivamente condiviso da parte dei diversi attori sociali come da parte del governo del paese. Se vi è un sistema organico di diritti che vi soprasiede o se tutto ciò è affidato ai momentanei rapporti di forza tra le diverse parti sociali. Dietro la richiesta di superare l'attuale Statuto, perché obsoleto, fa regolarmente capolino una fortissima volontà di svuotarlo dei suoi principali contenuti. Dunque discutiamo, ma discutiamo con tanta cautela.

Io non la vedo bene. Si è passati in Italia dal governo che si schierava contro i lavoratori a quello schierato con i lavoratori, come volle essere Giacomo Brodolini ministro del Lavoro. Nei governi che si sono susseguiti abbiamo avuto ministri del Lavoro che si dichiaravano abitualmente *super partes*, ma oggi siamo ad assistere alle gesta del ministro Maurizio Sacconi, prestigioso esponente del quarto governo presieduto da Silvio Berlusconi, che non lascia trascorrere una sola delle sue giornate se non attacca livorosamente la Cgil, spesso a prescindere da quello che la Cgil abbia fatto o detto.

Anche qui vi è un'altra anomalia tutta italiana. Non so se esista un altro paese in Europa dove si possa assistere a vicende di questo tipo, dove un ministro del Lavoro passa il suo tempo non a cercare di risolvere i problemi del lavoro e dell'occupazione ma a studiare come mettere in difficoltà il più grande sindacato del proprio paese. Altroché Giacomo Brodolini, il ministro dalla parte dei lavoratori, altroché il ministro da una parte sola!

Avvertiamo tutti la necessità di definire congiuntamente e di estendere un sistema di regole e di diritti, di misurarli con le realtà del mondo del lavoro di oggi, con l'organizzazione specifica del lavoro di oggi, capace altresì di durare nel tempo, di misurarsi con la mutevolezza vivace, quasi frenetica ormai, dei processi produttivi.

Vi è la necessità di farlo per tutte le tipologie del lavoro, di farlo per tutte le dimensioni di impresa. Lo Statuto dei lavoratori è stato un grande approdo, capace di innestare una straordinaria estensione dei diritti. Penso vada difeso e, al tempo stesso, consolidato ed esteso, e che questo richieda un rinnovato impegno di tutti i soggetti interessati. Non ritengo che questo nuovo grande compromesso sia raggiungibile solo con una parte delle forze interessate alla sua realizzazione, è l'insieme delle forze vive di una società che deve arrivare a costruirlo in modo convinto e cosciente.

Giacomo Brodolini è stato davvero un grande dirigente politico, per le cose che ha fatto nella sua vita di sindacalista, di militante della sinistra sostenuto dalle sue idealità socialiste, di uomo di governo, anche e soprattutto perché ha saputo avviare l'itinerario per giungere all'approvazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori che ha coronato le sue generose aspettative pochissimi mesi dopo che la morte lo aveva sottratto ai suoi cari, al suo partito e alla democrazia italiana. Perché ha contribuito da protagonista a collocare in un'Italia così sregolata questa pietra miliare, questo approdo che continua a rimanere una delle più grandi conquiste democratiche che questo nostro paese ha conseguito dopo la definizione della sua Costituzione.

## Il sindacato come strumento di democrazia nella riflessione di Fernando Santi

*Adolfo Pepe*

Ripercorrere oggi le tappe principali del percorso politico-sindacale e ricostruire il pensiero di una figura come Fernando Santi è sicuramente un passaggio importante nella nostra riflessione sull'oggi e nella lettura del presente.

Santi, come sottolineava Sandro Pertini nel discorso tenuto alla Camera il 23 ottobre del 1969 per commemorarne la scomparsa, era un «riformista perché voleva le riforme; e socialista era, ma per un socialismo dal volto umano. Per un socialismo che mai astraesse dall'uomo, dalla sua dignità e dall'esigenza insopprimibile della libertà». Nella sua esperienza sindacale – come ricordava con commozione e lucidità Ferruccio Parri, capo della Resistenza, ne *L'Astrolabio* nel settembre del 1969 – aveva una forte intesa con Di Vittorio «di estrazione contadina e di spirito popolano come lui». Infatti, anche se l'uomo del bracciantato della Puglia e l'uomo del riformismo padano avevano storie diverse, trovarono nella salda unione delle loro personalità un punto fondamentale per capire la storia dell'Italia del dopoguerra e la storia del sindacato e della Cgil. La città di Parma rappresentava, in qualche modo, il primo punto di incontro tra queste due figure che vivevano in un contesto socio-economico simile, seppure in diverse realtà, che era quello del mondo del lavoro agricolo: Di Vittorio guardava a Parma e all'esperienza del sindacalismo rivoluzionario che in essa maturava negli anni della sua formazione; Santi viveva, anche se se ne distingueva, nella realtà parmense. Il filo rosso tra queste esperienze, che si sviluppavano in realtà storiche profondamente diverse, era il ruolo di mediazione che essi svolgevano tra questi due mondi in funzione unificatrice.

In questi anni, a partire da quelle dei principali leader sindacali, vi sono state innumerevoli testimonianze e riflessioni sulla figura di Santi. Lama nel 1979, nella sua introduzione alla raccolta degli scritti di Santi, ne mise in lu-

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

ce l'originalità, la forza e il vigore del suo pensiero. Nel tracciare il profilo di quello che egli definì un grande maestro di politica sindacale, ne sottolineò sia gli elementi unitari sia le specificità. Santi, infatti, «era un uomo di idee ferme e fermamente professate, era un uomo che partecipava attivamente alla battaglia delle idee, ma, nel contempo, non si stancava di richiamarci alla concretezza, alla necessità di trarre sempre dal dibattito, anche il più elevato, le indispensabili conclusioni pratiche». Ma egli era anche «uno di quegli uomini che combatté con tenacia, con fermezza, con la forza della sua fede unitaria, ogni attentato all'unità della Cgil, considerando sempre la compattezza della nostra organizzazione, la sua efficienza organizzativa, il suo prestigio politico come un patrimonio di tutti i lavoratori italiani anche se non iscritti, anche dei militanti degli altri sindacati».

Egli – come sottolineerà più avanti Trentin – seppe «farsi carico di un pluralismo dinamico della Cgil. Seppe capire e interpretare le divergenze, le resistenze, il conservatorismo che permaneva nel sindacato», nello stesso tempo seppe «comprendere e interpellare i valori degli altri, anche di quegli altri che subivano profonde mutazioni in quegli stessi anni». A proposito vale la pena ricordare il famoso discorso di Valle Ombrosa in cui Santi si rivolse al mondo sociale cattolico, valorizzando l'ispirazione cristiana come un fattore per l'illuminazione anche per la sinistra.

Ma, sostiene ancora Trentin, alla sua concezione riformatrice Santi affiancava un altro importante concetto, quello dell'autonomia: «L'autonomia come capacità culturale di elaborazione, di proposta, di iniziativa, con cui il sindacato si presenta al paese». Infatti, la sua «fiducia nel valore dell'unità e nel valore dell'autonomia» si traduceva in quello che Foa sosteneva essere il «pensare con la propria testa; non essere soggetti eterodiretti ma autonomi».

L'attualità del pensiero di Santi e del suo agire politico nel bagaglio culturale della Cgil, anche nei tempi più recenti, viene confermato dalle parole di Cofferati che, nella prefazione del volume curato da Spocci, sostiene che «quel riformista rigoroso e determinato ritorna di grande attualità proprio in questo nostro periodo in cui sembrano prevalere, in certi momenti, il pensiero debole e il potere degli slogan». Infatti, «ruolo riformista e politico del sindacato, autonomia e democrazia come condizioni necessarie per realizzare l'unità sindacale, grande attenzione verso le componenti più radicali e conflittuali dell'universo cattolico (dalle Acli di Labor alla Fim di Macario e Carniti), partito unico dei lavoratori: questi furono i capisaldi del pensiero politico di un "maestro" che con le sue idee limpide e con la sua pratica genero-

sa non ha mai smesso di insegnare il difficile mestiere del sindacalista alle generazioni venute dopo», come sottolinea Epifani.

Queste testimonianze fanno emergere, quindi, come Santi per la Cgil e per la classe dirigente politico-sindacale continui a rappresentare un costante punto di riferimento. Santi, d'altronde, in queste riflessioni si configura come una figura eccezionale per la sua biografia, per la sua qualità etica, per l'ironia con cui accompagnava anche l'impegno e la militanza aspra nel sindacato e nella politica. Un uomo che era di parte, che veniva e si identificava con la classe operaia e contadina, che aveva scelto di stare nel sindacato per stare dalla parte degli operai e dei braccianti, poiché – come egli stesso sostenne – «vi confesso che sono un uomo di molte ambizioni e che la soddisfazione più grande sarebbe quella di potere avere la certezza che un bracciante, un operaio, un lavoratore, solo nel corso di questi diciotto anni abbia detto, pure una sola volta, di me: è uno dei nostri, di lui ci possiamo fidare».

In questo passaggio straordinario si coglie il tratto caratterizzante di quest'uomo che si rinnova in tutte le sue espressioni: la fiducia, l'identificazione del rapporto fatto di linguaggio, convincimento, capacità di comunicare e di ascoltare e, soprattutto, fatto di scelte coerenti.

Ma Santi è un sindacalista e la sua è una biografia sindacale in cui – così come in Di Vittorio, Trentin e Foa – l'elaborazione intellettuale e la rappresentanza del lavoro si fondono con un'esigenza e una vocazione politica fortissima. Questa esperienza è del tutto peculiare nel contesto internazionale; ma tenere insieme questi tre elementi dà luogo a continue tensioni che in taluni casi divengono lacerazioni, poiché non sempre nella storia politica italiana è possibile far convivere questi tre filoni. Tuttavia, pur nella diversità delle matrici da cui provengono queste figure, vi è lo sforzo costante di unire il lavoro, la sua rappresentanza sociale e la rappresentanza politica, poiché la loro scissione porterebbe il sindacato a scadere nel corporativismo.

E Santi è tra i maggiori rappresentanti del movimento sindacale che opera tenendo ferma questa matrice che nasce dal lavoro e dalla sua rappresentanza: quella sindacale, economica, riformista, *tradeunionista*, che dà luogo a quel particolare riformismo pragmatico e a quell'intransigenza riformatrice che costituiscono la specifica cultura politica-sindacale che proviene da Parma.

Santi è, inoltre, un politico socialista, un grande socialista. Egli si colloca tra Turati e Matteotti, tra Nenni e Lombardi; egli è il cuore e il crocevia di tutte le principali figure del socialismo italiano. Il sindacalista parmense, tut-



tavia, è testimone e protagonista insieme di alcune riflessioni sul rapporto tra il sindacato e la politica, tra il sindacato e i partiti. A tal proposito, come vedremo più avanti, la sua ultima vicenda – che segue all'uscita dalla Cgil – è forse quella che può essere considerata la sua visione più attuale.

Santi, come Di Vittorio, si forma nella sconfitta degli anni venti e la loro scelta, seppur su versanti diversi, è quella di militare nel sindacato. La scelta della centralità del sindacato nasce dalla consapevolezza che negli anni venti il fascismo, che rappresenta il dato nuovo della crisi della società liberale, in realtà nasce da un duplice fenomeno: la forza dell'organizzazione sindacale – la Cgdl raggiunge due milioni di iscritti – e la spinta del movimento operaio che passa attraverso l'occupazione delle fabbriche, le lotte contrattuali e l'imponibile di manodopera. A fronte di questo, il sindacato è forte e unito – cosa che non era durante l'età liberale –, ha molti iscritti, un programma organico, un'unità di fondo, e si batte per la rivoluzione democratica del paese, per lo sviluppo economico, il riassorbimento della disoccupazione. Esso ha una politica equilibrata, o meglio, come avrebbe detto ironicamente Santi qualche anno più avanti, «ha il senso dello Stato».

Ma, rispetto alla fase iniziale della formazione politica di questi due protagonisti della storia sindacale, nel secondo dopoguerra il dato nuovo con cui si confronta la Cgil di Di Vittorio e Santi è la presenza dei grandi partiti di massa. L'Italia democratica è tale e regge perché ci sono in campo i grandi partiti democratici di massa: Dc, Pci e Psi.

Santi e Di Vittorio hanno una straordinaria lungimiranza politica: quella di non sottovalutare l'importanza di questo dato strutturale, di tenerlo sempre in evidenza e, al tempo stesso, di aprire una forte dialettica con il quadro politico perché sanno perfettamente che la direzione politico-partitica, fondamentale per la tenuta e l'assetto democratico del paese, è suscettibile di «reversibilità».

Dal 1948 al 1955 l'Italia è attraversata da un'involuzione politica, da un attacco frontale ai diritti dei lavoratori, da un clima che – per così dire – sembra far ritornare il paese indietro. Ma non è questo il punto su cui Di Vittorio e Santi insistono maggiormente. Ciò su cui si soffermano è che la sinistra non sa come uscirne. Il Pci è relativamente bloccato, avrebbero detto dopo; i socialisti si muovono, sono dinamici, tentano di tutto: l'accordo con i socialdemocratici, i cattolici, volgono la loro attenzione a un mondo diverso. Santi percepisce che tutte queste cose sono importanti, possono rimettere in gioco il quadro politico. Egli è parlamentare e, come Di Vittorio, compo-

nente della direzione del partito. Essi sono dentro alla politica e ai partiti; conoscono bene come queste istituzioni debbono tenere, ma ciò significa raggiungere dei risultati. E nella sua percezione pragmatica della realtà Santi comprende le difficoltà che vi sono nel raggiungere questi obiettivi.

Quando Giuseppe Di Vittorio muore, nel 1957, lui e Santi erano già stati protagonisti di una ricollocazione del sindacato, dopo le difficoltà dei primi anni cinquanta. C'era stata la sconfitta alla Fiat, che altro non era che la presa d'atto della fine della società agricola e l'avanzare di una nuova società industriale che non aveva trovato perfettamente attenta la Cgil. Infatti, all'indomani del marzo del 1955, Santi e Di Vittorio dicono: «Non sono i padroni: siamo noi che dobbiamo rivedere ciò che non abbiamo capito».

Ed è da qui che prende avvio quel processo di revisione che ricolloca la Cgil e il sindacato tutto – anche per effetto degli stimoli che venivano dal sindacalismo cattolico e democratico – in funzione di protagonista agli inizi degli anni sessanta. Ma la politica non c'era ancora. La crisi del centrismo era una crisi che non si risolveva all'interno delle istituzioni politico-parlamentari. Dal 1958 al 1962 il blocco era molto profondo.

Santi continua a dirigere la Cgil anche dopo la morte di Di Vittorio, insieme a Novella. Questo aspetto spesso è stato sottovalutato, ma è centrale. Santi, infatti, è il primo elemento di continuità, il vero baricentro di tutte le componenti politico-culturali del sindacato e della sinistra. È lui che tiene insieme Di Vittorio e Novella, e poi Trentin, Foa, Novella e Lama.

Egli fa la mediazione, rappresenta il passaggio naturale nella sua posizione di vicesegretario ed è il perno attraverso cui ruota la riflessione che viene avviata agli inizi degli anni sessanta e che riporta al centro i lavoratori e la loro rappresentanza sociale.

Il luglio 1960 è un tornante fondamentale; è l'Italia democratica che si rende conto che deve, in qualche modo, aiutare il quadro politico a uscire da un cortocircuito che stava facendo tornare il paese a un sistema politico neofascista. Lo sciopero generale che da sola la Cgil proclama, il modo in cui gestisce la grande conflittualità sociale su un terreno politico, in realtà aprono la strada alla prima stagione riformista del centro-sinistra. Non c'è alcun altro fattore, non ci sono incontri, riflessioni, dibattiti, convegni che più di quell'episodio sblocca lo stallo del quadro politico.

Santi lo comprende prima, contribuendo con la sua cultura a capitalizzarlo politicamente. Ecco perché lui, a differenza di Foa, è così attento a valorizzare il primo centro-sinistra e l'incontro di due riformismi forti – cattoli-

co e socialista – che possono effettivamente realizzare concretamente quell'avanzamento della linea di demarcazione tra ingiustizia e giustizia, tra modernizzazione equilibrata e modernizzazione squilibrata, tra diritti del lavoro e sopraffazione dei tradizionali interessi capitalistici che si adombra nel primo centro-sinistra.

Santi ne percepisce l'importanza storica, poiché vede realizzato finalmente l'incontro dell'Italia e del popolo del lavoro con una nuova classe dirigente; ossia vede realizzarsi quel rinnovamento che dal Risorgimento in poi tutti – la sinistra in particolare, ma per alcuni versi lo stesso mondo cattolico – auspicano fortemente.

Ma Santi non è un uomo accondiscendente, anzi è un uomo intransigente. È un uomo che ragiona con la propria testa. Non rinuncia al concetto dell'autonomia e della proposta politica nel sindacato neppure di fronte a una coalizione che sembra realizzare un disegno al quale tiene moltissimo. Egli considera con grande attenzione le proposte innovatrici che scaturiscono dalle prime convergenze programmatiche del primo centro-sinistra, così come è consapevole della serietà con cui si avvia la riflessione e il travaglio dei comunisti in questa nuova stagione storica che si avvia in questo frangente.

Ma egli polemizza fortemente su tutti e due i fronti, quello del governo e dei comunisti. In particolare nel 1962 polemizza con Amendola, ricordandogli che la sua concezione nella lotta politica e nel partito è inaccettabile perché non garantisce le minoranze, la discussione interna e non apre il Partito comunista alle novità e alle trasformazioni della società.

Analogamente sostiene con chiarezza nel corso del suo intervento al XXXVII Congresso del Psi – lo voglio ricordare, ma non suoni blasfemo – che il centro-sinistra è moroteista: “Parlo di questo fenomeno del moroteismo, con il massimo rispetto per la persona, perché è diventato un fatto di costume, un'arte, una scienza politica di governo: il rinvio o lo svuotamento degli impegni riformatori, lo sminuire ogni cosa, ogni atto, ogni fatto, il compromesso proposto ogni istante, ogni ora, ogni giorno, che giunge a sfumare i limiti e la fisionomia dei problemi al punto da confondere gli stessi connotati dei partiti. Tutto questo dà il senso delle cose che vanno lentamente alla deriva, senza quelle svolte, senza quei colpi d'ala che suscitano, alla formazione del primo governo di centro-sinistra, tante speranze nei lavoratori italiani». Ciò è, in sintesi, l'opposto di quel pragmatismo riformatore e riformistico che vuole sempre e comunque il risultato tangibile, quale esso sia, poco o tanto o niente, ma che deve essere chiaro.

Il centro-sinistra, nella visione di Santi, involve rapidamente su questo e l'uomo non fa sconti, sia nel rapporto con il partito sia nella sua opposizione più intransigente, all'ipotesi del sindacato generalista che giudica una iattura, così come giudica erronea politicamente l'unificazione con il Psdi. Egli dice a Nenni: «A volte la somma di due più due fa tre», Nenni gli risponde: «Forse fa cinque» e lui controbatte: «Siamo tutti e due poco bravi in matematica». Ma in realtà è Santi che è nella ragione, poiché nelle elezioni successive il risultato sarà tre.

Santi è un uomo che non fa sconti, come dimostra anche la sua ultima esperienza politica che affronta dopo il 1965, quando lascia la direzione sindacale, e si concluderà con un'amara sconfitta elettorale frutto di una serie di artifici che denuncerà con molta forza e fermezza.

Cosa pensa e su cosa lavora Santi in questi ultimi anni? La raccolta dei suoi scritti e testimonianze ruota non sulla politica ma sui partiti, e sono intrisi di quella che oggi definiremmo una cultura politologica.

In realtà la politica, nelle democrazie di massa, sono i partiti; non c'è un'altra politica. La generalizzazione del termine politica in realtà è pericolosissima perché serve a dire tutto e niente, cosa che un uomo come Santi, nel suo linguaggio, non ha mai accettato. Dunque i partiti, il suo partito in particolare, il Partito socialista. La riflessione insieme a Lombardi sull'evoluzione e l'involuzione della politica riformatrice del centro-sinistra, e ciò che questo vuol dire in presenza di una non evoluzione del Pci e di una trasformazione del riformismo cattolico che per lui significa una contaminazione trasformistica delle radici e delle identità di ciascuno.

Qual è il senso oggi di questo ragionare dell'ultimo Santi essenzialmente sul partito? Il suo punto fermo è la crisi del suo partito e, più in generale, dei partiti. Già allora egli individuava una divaricazione con le radici del mondo cattolico; ma – è questo il punto – nella sua critica al centro-sinistra e alla posizione comunista egli sottolineava che essi non davano nei loro programmi una priorità alla soluzione dei gravi problemi che il mondo del lavoro poneva già in quegli anni, ossia le contraddizioni della società fordista e le difficoltà del mondo del lavoro.

Vi è però oggi una riflessione che credo possa esser tratta dalla biografia politica di Santi e che può avere un significato più attuale. La classe dirigente della Cgil ha diretto il sindacato su una sorta di *limes* che rende unico il sindacato italiano nella famiglia dei sindacati europei e internazionali.

Il sindacato confederale – e uomini come Santi che ce lo hanno riproposto – è tra il laburismo e le mozioni di Mannheim e Stoccarda che costituiscono i documenti fondativi che sanciscono la distinzione tra sindacato e partito fissati nei congressi del 1906-07.

A me sembra che la linea – che in Santi trova uno dei suoi esponenti più lucidi e importanti – per cui né il laburismo né le distinzioni delle mozioni di Mannheim e Stoccarda si possono utilizzare fino in fondo come chiave interpretativa della nostra storia sociale, della nostra rappresentanza sindacale e politica. A proposito, non è possibile non ricordare e non riproporre con le stesse parole di Santi – che pronuncia nel 1965 in occasione del suo ritiro dalla direzione confederale – il ruolo della rappresentanza sindacale e del partito: «Il sindacato è uno strumento di democrazia. Ecco perché chiederci se siamo nel sistema e fuori dal sistema è porre un falso dilemma. Per la somma degli interessi particolari e generali che rappresenta, per i fini che si propone di giustizia sociale e di difesa della personalità umana, per il suo operare nell'ambito della legalità costituzionale, il sindacato è una autentica forza democratica, garanzia di libertà. Condizione perché l'iniziativa e la forza del sindacato possano manifestarsi a ogni livello e in ogni luogo – incominciando da quello di lavoro – è la sua autonomia da ogni e qualsiasi forza esterna: patronato, partito, governi. Riconosciamo che questa autonomia può essere quotidianamente insidiata e che pertanto va salvaguardata ogni giorno. L'esigenza dell'autonomia effettiva del sindacato, così come per la sua unità, nasce dalla necessità del sindacato di non delegare ad altri quelli che sono i suoi compiti naturali. Di non soggiacere alla pressione patronale, alle esigenze politiche di questo o quel partito, di questo o quel governo. L'autonomia del sindacato trova concreta espressione nella sua politica, che deve partire dalla realtà obiettiva dei rapporti di lavoro, delle esigenze dei lavoratori e della collettività popolare nazionale. [...] In realtà molte cose si possono chiedere al sindacato. Soltanto una non può essere chiesta: che il sindacato rinunci a essere se stesso, che rinunci alla sua responsabile ma autonoma amministrazione della forza lavoro, che esso deleghi ad altri, partiti o governi, la propria naturale funzione senza la quale il sindacato decade o scompare».

Tuttavia queste sistemazioni realizzate nel corso del Novecento oggi pongono un problema, poiché è del tutto evidente che le condizioni paritarie tra sindacato e partito, e le distinzioni di ruolo realizzate da queste grandi sistemazioni, appaiono paradossalmente invertite. In realtà ciò viene anticipato da Santi nel quadriennio 1968-71, quando si realizza una supplenza sinda-

cale. Quella supplezza, chiamiamola così, con le parole di Gino Giugni, è in realtà uno dei grandi leit motiv degli ultimi trenta, quarant'anni. Ma oggi il punto al quale è giunta questa parabola impone una riflessione piuttosto seria. È forse il momento di riscrivere la funzione sindacale, quindi di ridefinire gli ambiti reciproci della rappresentanza sociale e di quella partitica?

Questo è un dibattito che sta attraversando sia il laburismo inglese sia la socialdemocrazia tedesca, alle prese entrambi con un passaggio molto difficile della rappresentanza politica. Su questi temi si stanno interrogando anche gli ispiratori della mozione di Stoccarda, cioè coloro che hanno posto la divisione tradizionale tra sindacato e partiti, come d'altro canto i laburisti inglesi, che sono alle prese con l'esaurimento fallimentare della «Terza via» blairiana, stanno riflettendo sulla radice della loro genesi in rapporto alle trasformazioni del liberalismo storico. Oggi chi fa cosa? Siamo sicuri che le attribuzioni del 1907 siano ancora oggi valide per fronteggiare la crisi economica, ideale e istituzionale nella quale il paese, ma più in generale il mondo del lavoro in Occidente e in Europa, si trova?

Io credo che oggi l'insegnamento di Santi e la sua riflessione si sarebbero soffermati su questo punto. Oggi Santi scriverebbe proprio su questo: come riflettere sulle vie del superamento tra un laburismo o un neolaburismo che non ci appartiene e una mozione di Stoccarda che in realtà non si può reggere più su quella distinzione, perché uno dei soggetti, la rappresentanza partitica, ha subito una drastica e radicale trasformazione, mentre la rappresentanza sociale è alle prese con un allargamento della propria base di riferimento che richiama in qualche modo quasi la fase dell'origine del sindacato, quando si dovette cominciare a ipotizzare come rappresentare la frammentazione e il lavoro disperso, oltre ad affrontare il problema delle condizioni materiali dei singoli in condizioni difficilissime.

Io credo che questa possa essere oggi la riflessione che Santi propone, non solo al sindacato, ma all'intera sinistra che lui tanto aveva amato e per la quale tanto aveva combattuto.



***Legalità, ti voglio bene***  
*a cura di Vincenzo Moretti*



# Organizzare la legalità

*Vincenzo Moretti*

## 1. Chi ci ricorda?

Questo l'ho fatto io. Parole crociate senza schema. Chi ci ricorda? Come sanno gli appassionati, sono i titoli di alcune delle più popolari rubriche di enigmistica. Le risposte? A pagina tot, oppure, nel caso di giochi a premi, nel numero successivo. Nel mondo degli anagrammi e dei cruciverba funziona così: la soluzione è a portata di pagina, al massimo dopo una settimana. Nel mondo reale, per fortuna, no. Il legno storto con il quale siamo fatti (Berlin, 1996), la nostra natura di esseri che possono dirsi umani perché sbagliano, fa sì che le risposte definitive, quelle che risolvono le questioni una volta per tutte, in pratica non esistano. Dove sta la fortuna? Nel fatto che un mondo condannato al tedio della certezza sarebbe per noi insopportabile (Veca, 1997). E nel fatto che proprio il carattere per definizione provvisorio e incompleto delle nostre risposte rende ragionevole, conferisce senso e significato (Weick, 1997) al nostro impegno nei confini dello spazio pubblico, al lavoro lento, faticoso, continuo, al quale ci riferiamo ogni volta quando parliamo di cultura della partecipazione, di etica della responsabilità, di esercizio dei diritti e dei doveri di cittadinanza, di rispetto della legalità e delle regole.

Alla legalità come bene pubblico sono dedicate le pagine che seguono<sup>1</sup>. In esse vengono proposte idee, punti di vista, esperienze diverse eppure caratterizzate, quando si parla di mafie – come nei contributi di Francesco Alì, Rita Borsellino o Marcelle Padovani – così come quando ci si riferisce all'attività di amministrazioni pubbliche, come nell'articolo di Massimo

\* Vincenzo Moretti è responsabile Società, culture e innovazione della Fondazione Giuseppe Di Vittorio, e docente di Sociologia dell'organizzazione nell'Università di Salerno.

<sup>1</sup> Adottare uno specifico punto di vista non vuol dire naturalmente sottovalutare l'importanza di altri; testimonia, più semplicemente, della definizione di un ordine di priorità della scelta di idee e argomenti che si ritengono a esso appropriati.

Santoro, o di associazioni, come nel caso di Raffaele Bruno e Alessandro Pecoraro, da una comune concezione, quella che pensa la legalità come valore fondante della convivenza civile, come questione di etica pubblica che, in quanto tale, chiede di essere riconosciuta da tutti, per ragioni che ciascuno può trovare sulla base delle proprie convinzioni etiche e della propria condizione sociale.

A nostro avviso è per questa via che la legalità può contribuire a perimetrare l'area della comune lealtà civile, a fissare e custodire i termini del patto in cui ci impegniamo a modellare le nostre forme di vita collettiva, a definire le comuni istituzioni entro le quali perseguiamo i nostri differenti obiettivi, ideali o interessi (Veca, 1998). L'idea è che l'esercizio consapevole della responsabilità da parte dei cittadini rappresenta oggi una componente quanto mai indispensabile del processo che mira a dare risposte, credibili perché efficaci, alla crisi identitaria, legale, morale che investe il paese, a partire dalle sue classi dirigenti. L'auspicio è che la comune concezione e i diversi approcci possano essere di stimolo a ulteriori riflessioni e iniziative, possano attenuare la banalità e il conformismo che sempre più affliggono la discussione intorno a questo tema, troppo spesso tristemente, colpevolmente, scientificamente ridotto a questione di ronde e di sicurezza urbana.

L'idea e l'auspicio ci porteranno ad assegnare un'importanza decisiva, tra le tante che compongono il lessico della legalità, a parole come consapevolezza, partecipazione, regole, responsabilità, dei cittadini e delle loro classi dirigenti.

Si tratta di parole impegnative, un impegno che vale la pena prendere per molte ragioni, a partire da quelle che ci ricordano che la democrazia va conquistata ogni giorno, che il pericolo è sempre in agguato. «A sua insaputa, l'individuo contemporaneo, nuovo Narciso integrato in numerosi circuiti, fa parte delle masse invisibili, delle masse lente, delle masse d'attesa, capaci di trasformarsi in altre forme con il favore di una crisi; per non parlare delle mute, il cui ritorno, in tutti gli ambiti e a ogni scala della società, si fa sempre più evidente. [...] Chi cerca il potere conosce bene le masse, perché si nutre della loro sostanza fin nel suo proprio corpo, partecipa del loro desiderio di accrescimento e di densità, vuole anch'egli sopravvivere e sa, perciò, condurle alla vittoria: alla loro distruzione» (Ishaghpour, 2005). Verrebbe facile domandarsi chi ci ricorda. Ci sembra più utile riflettere sul che fare.

## 2. Rispettare le regole è giusto. Anzi, conveniente

Il fatto che rispettare la legalità e le regole sia giusto non basta a farle rispettare, a nessun livello. Facciamo qualche esempio? L'attuale crisi economica e finanziaria è per molti aspetti una crisi delle regole; ancora le regole sono fondamentali per uscirne e per attenuare la portata, nella misura in cui sarà possibile, di quelle che verranno. La gestione della raccolta differenziata, in particolar modo nelle grandi metropoli, è prima di tutto una questione di rispetto delle regole, da parte di chi gestisce ed eroga il servizio e da parte dei cittadini che lo utilizzano. Persino il fatto di passare col verde e fermarsi col rosso ai semafori è una questione di regole.

Gli esempi non sono fatti a caso. Nel corso del 2008 un'indagine sociologica sull'organizzazione del Riken (Moretti, 2008), uno dei più importanti istituti di ricerca del mondo, ha condotto chi scrive per un mese a Tokyo. Napoli era alle prese con la crisi della «monnezza», mentre l'abitudine a considerare i semafori un pittoresco elemento di arredo urbano continuava a essere, per la stragrande maggioranza dei suoi abitanti, semplicemente un fatto. Un mese a Tokyo ha significato prendere atto di due piccoli grandi «fatti»: se ogni famiglia mette, nei giorni indicati, in differenti buste trasparenti, ciò che può essere bruciato, ciò che non può essere bruciato e ciò che è riciclabile, anche in una metropoli frequentata ogni giorno da oltre 30 milioni di persone si può fare la raccolta porta a porta; se le persone di ogni età, convinzione e ceto sociale, indipendentemente dal fatto che si spostino a piedi, in bicicletta o in automobile, rispettano i semafori, persino dei ragazzini di sei, sette anni possono attraversare da soli strade a doppia corsia nei due sensi di marcia senza correre pericoli.

Troppo banale? Niente affatto. Anche a chi ha fatto del rispetto delle regole una scelta di vita può capitare di stare giorni a chiedersi come possano, i genitori giapponesi, essere talmente insensibili da lasciare che i loro bambini attraversino da soli quel tipo di strade, prima di comprendere che è «facile»: verde si passa, rosso si sta fermi. Tutti. Sempre.

Perché loro sì e noi no? O anche, meglio: a quali condizioni è possibile, e credibile, anche nel nostro paese, pensare la legalità e il rispetto delle regole come parte del patrimonio di valori che ciascuno ritiene pertinenti in quanto partner di pari dignità nell'ambito della polis? Come attivare processi virtuosi di isomorfismo (Meyer, Rowan, 2000) e diffonde-

re le buone pratiche? A nostro avviso la risposta sta nella legalità che «conviene».

Non è un'utopia, piuttosto una scommessa, come testimonia don Raffaele Bruno su queste stesse pagine. Di più. È quanto fa il sistema giapponese incentivando e premiando a ogni livello i comportamenti rispettosi delle regole. Ancora di più. È la vecchia storia, particolarmente cara ad Adam Smith, che ci dice che non è la generosità o la benevolenza del macellaio o del fornaio che ci consente il pranzo quotidiano, ma la valutazione che essi fanno dei propri interessi.

È utile non perderla di vista questa vecchia storia, perché può aiutare a comprendere le ragioni per le quali spesso le esperienze che hanno per protagonisti i «buoni», gli eroi senza macchia e senza paura, non crescono, non si diffondono, non sopravvivono ai loro ideatori, vittime essi stessi di una sorta di leaderismo o, peggio ancora, di idolismo involontario, una patologia che nel caso specifico può essere definita come l'oggettiva sovrapposizione, al limite dell'identificazione, tra le diverse esperienze e coloro che ne sono i principali ispiratori, promotori, protagonisti.

La vecchia storia suggerisce in definitiva che anche in tema di legalità le possibilità di cambiamento non stanno in una improbabile contrapposizione tra interessi e idee, bensì nella individuazione di una concreta possibilità di vedere soddisfatta la propria *utilitas* nell'ambito di un sistema fondato sul rispetto delle leggi, sulla condivisione dei costumi e delle regole sociali, politiche, economiche, istituzionali. Come ha scritto Erich Fromm (1988), «il problema non è che la gente si occupa troppo del suo interesse, ma che non si occupa abbastanza dell'interesse del suo vero io; il fatto non è che siamo troppo egoisti, è che non amiamo noi stessi».

È quanto a nostro avviso è accaduto più volte, nel corso della loro storia, ai cittadini italiani, che troppo spesso hanno tentato di perseguire il proprio interesse senza amare se stessi e, soprattutto, senza amare la propria nazione, senza essere cioè in grado di alzare lo sguardo nella misura necessaria, di darsi una prospettiva capace di vedere oltre la contingenza.

Perché la maggior parte degli italiani non ha intravisto questa possibilità? Si può invertire la tendenza? Come? I saggi e le conversazioni che seguono rappresentano altrettanti tentativi – giudicherà il lettore se e quanto riusciti – di raccontare esperienze, indicare percorsi e rintracciare risposte possibili alle domande difficili.

### 3. Educare alla legalità

Pensare la legalità come questione di etica pubblica vuol dire pensare prima di tutto alle generazioni più giovani, dunque alla scuola. Al tempo del connettivismo (Siemens, 2006), dell'Iphone, della Bibbia in versione sms e di Wikipedia, non si tratta naturalmente di trascurare Manzoni, Leopardi o Dante a favore della Costituzione italiana, dello Statuto dei lavoratori, del Trattato costituzionale europeo, del Codice della strada e neanche di ridefinire o invertire le gerarchie esistenti tra le ragioni della raccolta differenziata e il teorema di Pitagora. Si tratta piuttosto di segnalare i limiti di una programmazione scolastica che trascurando l'educazione alla cittadinanza dimostra di non comprendere che un buon cittadino è l'esito di un lungo e non sempre lineare processo di apprendimento, che in questo più che in ogni altro caso non è mai troppo presto per cominciare, e che dunque la scuola ha in tale processo una funzione straordinariamente importante.

Ancora una volta, consapevolezza dei diritti e dei doveri di cittadinanza, rispetto delle regole e della legalità, cultura della partecipazione e della responsabilità: sono anche queste delle buone e importanti ragioni per non smettere mai di imparare e dunque avere più opportunità, essere meno esposti all'incertezza che ci assale ogni qual volta cambiano le cose intorno a noi, avere più possibilità di riconoscersi e ritrovarsi con altri in una storia comune. Una storia che comincia a scuola, per non finire più. Anche, soprattutto, per quello che riguarda l'educazione alla cittadinanza.

### 4. Lo scemo che inizia

«Ma l'Italia si è mai liberata dalla rendita da tangente?». La domanda, «postata» – come si usa dire con linguaggio caratteristico dei social network – su Facebook qualche tempo fa, ha provocato alcune interessanti reazioni. In particolare Sabato Aliberti, ricercatore all'Università di Salerno, ha reso la faccenda più ambigua e meno banale scrivendo: «Se è una rendita, perché liberarsene?». È stato Orso Maria Mattei a raccogliere la provocazione: «Perché liberarsene? Giusto! Finché tutto va come va, mica sarò io il più scemo. Ma se non c'è uno scemo che inizia, come si fa a cambiare la routine?».

Detto che «lo scemo che inizia» va in questo contesto considerato la versione made in Facebook del cittadino consapevole, viene da chiedersi

se sia davvero così «normale» dover puntare tanto sul suo protagonismo. Potrebbe essere la versione «civica» della querelle intorno a quanto è importante il talento, e quanto l'organizzazione, nei confini della ricerca scientifica. In realtà la società, l'economia, la politica italiana sembrano avere quanto mai in passato bisogno di «scemi che iniziano» e con le loro teste e le loro mani cambiano la cultura e i modi di pensare, di essere e di fare. L'obiettivo? Ridefinire le gerarchie, l'ambito di ciò che vale (il lavoro, la cultura, la giustizia, l'amicizia, il merito, il rispetto) e ciò che invece no (i pacchi, le veline, le raccomandazioni, l'arroganza, i conflitti di interesse).

## 5. Politica e società civile

La società civile ha avuto nel nostro paese, in particolar modo nella fase in cui la dissoluzione dei partiti storici seguita a *tangentopoli* è sembrata travolgere ogni cosa, una funzione da molti punti di vista rilevante. Tale funzione, che ha intersecato in vario modo la stessa salvaguardia delle istituzioni democratiche del paese, è stata per così dire legittimata e resa possibile dalla contrapposizione con quella che molti anni dopo sarebbe stata definita «la casta», i partiti politici e le loro classi dirigenti.

Oggi questa contrapposizione tra società civile e politica ha ancora ragione di essere? Rappresenta ancora una chiave di lettura in grado di sostenere i processi di innovazione della società e della politica di cui l'Italia ha bisogno? O piuttosto la priorità è quella di ricostruire il filo che connette la società con la politica?

L'epilogo della Repubblica Partenopea del 1799 spinge Vincenzo Cuoco a scrivere che, per essere davvero tale, «una rivoluzione deve rappresentare un bisogno e non un dono» (Cuoco, 1966). Solo un popolo consapevole sceglie la responsabilità e la partecipazione, solo così il cambiamento può avere un carattere duraturo. Più di 200 anni dopo, è Bauman a spiegare in che senso e perché in una società frantumata e individualizzata come quella attuale le scelte delle singole persone diventano sempre più rilevanti, e la teoria sociale deve per questo imparare a definire anche queste azioni e scelte individuali come «politica» (Bauman, 1999).

La connessione tra Cuoco e Bauman può indurre riflessioni per diversi aspetti suggestive, a patto però di non eludere una questione decisiva, quella

che si riferisce all'effettiva incidenza che tali scelte e azioni individuali riescono ad avere nell'ambito dello spazio pubblico.

A livello soggettivo, è questa capacità di contribuire alla definizione delle scelte pubbliche, questa possibilità di incidere su di esse, ciò che in definitiva ci fa sentire cittadini, agenti partecipanti, persone con un forte senso civico piuttosto che dei velleitari Don Chisciotte. Tanto più è alto il coefficiente di incidenza – che è naturalmente in vario modo correlato alle possibilità-capacità di ciascuna persona di fare rete, di far parte in maniera stabile di determinate cerchie di riconoscimento come, ad esempio nel nostro caso, quelle che ritengono che il rispetto delle regole debba essere un punto fermo di qualsivoglia ideale di società governata secondo criteri di giustizia – tanto più l'impegno individuale ha senso.

A livello generale, la stessa politica ha senso, riesce ad andare oltre la riproduzione di se stessa, quanto più riesce a interpretare quanto avviene nella società, a definire le regole e le scelte più utili al suo sviluppo, a offrire luoghi e spazi nei quali i cittadini possano confrontarsi sulla base delle loro specifiche idee, esperienze e convinzioni. Non affrontare questo nodo significa ridurre a un puro esercizio retorico le affermazioni intorno all'importanza crescente della collegialità, della responsabilità, della partecipazione da un lato, dei sistemi aperti e modulari, delle reti, degli ambiti territoriali e dei poteri locali dall'altro. È utile insistere su questo punto: è la possibilità-capacità di incidere sulle scelte pubbliche a farci sentire cittadini, è per questa via che è possibile contrastare la sempre più diffusa tendenza a ritenere che, nell'ambito della sfera pubblica, ogni cosa che si fa è inutile, che l'unica scelta razionale è non partecipare.

Il deficit di classi dirigenti responsabili che affligge in questa fase il paese rappresenta un impedimento non da poco; alla ricostruzione dal basso di questa responsabilità, anche in quanto capacità di selezione, promozione e formazione delle classi dirigenti, è legata una parte significativa delle possibilità di fare almeno qualche passo nella giusta direzione.

## 6. Ripristinare il dialogo

Si potrebbe concludere ribadendo che in democrazia c'è per definizione sempre una possibilità ulteriore. Quella che ci consente di mettere in campo strategie e comportamenti in grado di intervenire a più livelli sulle dinamiche in

atto nella società. Quella che ci fa ritenere affascinanti le sfide nelle quali ci scopriamo impegnati, con altri. Quella che ci fa sentire impellente il bisogno di vincerle. Conquistando la democrazia. Meritandola. Giorno dopo giorno. Assumendoci l'onere di rendere esplicito, dunque criticabile, il nostro specifico punto di vista. Con pazienza, disponibilità, tolleranza, rigore. E con l'obiettivo di contribuire alla diffusione di occasioni e luoghi di confronto pubblico, dunque alla costruzione e all'affermazione di nuove élite e classi dirigenti.

L'idea potrebbe essere quella di ripristinare il dialogo, nel senso che ci è stato tramandato da Hans George Gadamer (2000), secondo il quale «dialogare significa varcare una distanza, riconoscere l'altro nella sua irriducibile alterità per incontrarlo e comprenderlo». Ancora una volta si tratta di un processo lungo, difficile, ma sulle strade della democrazia le scorciatoie davvero non esistono.

## 7. Cittadini per sé

Come creare le condizioni per sviluppare percorsi collettivi in grado di ripristinare il dialogo della società con la politica? Proviamo a rispondere alla domanda conclusiva, per ora, con un omaggio alla distinzione tra classe operaia in sé e per sé operata da Carlo Marx e riformulata da Antonio Gramsci (1977) negli anni del carcere: al tempo della modernità liquida non basta essere cittadini in sé, ma bisogna essere, sentirsi, diventare cittadini per sé, possedere una concezione e una consapevolezza alta dei doveri e dei diritti della cittadinanza.

È una risposta decisamente impegnativa, in particolare in una fase nella quale le prospettive di futuro sembrano restringersi piuttosto che ampliarsi. Resta il fatto che la scelta di non tirarsi indietro, di rinunciare a ogni alibi o giustificazione di carattere culturale, economico, sociale, di rispettare sempre e comunque (a prescindere) la legalità e le regole non risponde più solo a criteri di sensibilità, solidarietà, civiltà, ma è diventata una questione di razionalità, convenienza, interesse.

L'interesse di chi sa, come l'Ulisse di Shakespeare, che «nessuno è padrone di nessuna cosa, per quanta consistenza sia in lui o per mezzo di lui, finché delle sue doti non faccia partecipi gli altri: né può da sé farsene alcuna idea, finché non le veda riflesse nell'applauso che le propaga» (Shakespeare,



1964). L'interesse di chi non intende fare a meno dello *streben*, l'agire e tendere alla meta, che consente a Faust di salvarsi. L'interesse a farlo qui, nella ricca fetta di mondo nella quale viviamo. Ora, nella fase storico-politica che stiamo vivendo. Mentre fuori dalle nostre finestre le cose del mondo ci appaiono sempre più interdipendenti e globali.

Vale ancora la pena provarci. Ad esempio per risvegliare quel virus della legalità che, come afferma Marcelle Padovani nella conversazione che segue, sembra come addormentato, in attesa di tempi migliori. Buona partecipazione.

### Bibliografia

- Bauman Z. (1999), *La società individualizzata*, Bologna, Il Mulino.
- Berlin I. (1996), *Il legno storto dell'umanità*, Milano, Adelphi.
- Cuoco V. (1966), *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Milano, Rizzoli.
- Fromm E. (1988), *Etica e psicanalisi*, Milano, Mondadori.
- Gadamer H.G. (2000), *Il cammino della filosofia*, Rai Educational.
- Gramsci A. (1977), *Quaderni dal carcere*, Torino, Einaudi.
- Ishaghpour Y. (2005), *Elias Canetti*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Meyer J.W., Rowan B. (2000), *Le organizzazioni istituzionalizzate*, in Powell W.W., Di Maggio P.J. (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Einaudi.
- Moretti V. (2008), *Tra la via Riken e l'Europa*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, IX, n. 3, luglio-settembre.
- Shakespeare W. (1964), *Troilo e Cressida*, in *Teatro*, Torino, Einaudi.
- Siemens (2006), *Knowing Knowledge*, Lulu.com
- Veca S. (1997), *Dell'incertezza*, Milano, Feltrinelli.
- Veca S. (1998), *Della lealtà civile*, Milano, Feltrinelli.
- Weick K. (1997), *Senso e significato nell'organizzazione*, Milano, Raffaello Cortina.



## Elogio della legalità

### Conversazione con Marcelle Padovani

Vincenzo Moretti

**Quaderni.** Anomalia italiana: intere generazioni di studiosi di diverse discipline hanno avuto a che fare con questa espressione che, nel corso dei decenni, sembra essersi resa indipendente da ogni altro accadimento interno o internazionale, si trattasse anche della caduta del muro di Berlino o dell'attacco alle Twin Towers. Basta dire scudo fiscale, lodo Schifani, lodo Alfano, guardare al modo in cui se ne discute su gran parte della stampa italiana e su quella del resto del mondo per rendersi conto, con un'evidenza che fa male, della sua cogente attualità. Di più. Nell'era Berlusconi l'anomalia è come teorizzata, rivendicata. Si favoriscono e si premiano gli evasori fiscali, si fanno leggi ad personam, si delegittimano istituzioni e poteri autonomi, si alimenta l'insofferenza verso le regole a ogni livello. Qual è la sua valutazione circa i caratteri attuali dell'anomalia italiana? Perché, a suo avviso, la partita «rispetto della legalità e delle regole» non è stata ancora vinta dalla democrazia italiana?

**Padovani.** Se mi avesse fatto la stessa domanda qualche anno fa è probabile che le avrei risposto con più ottimismo. Oggi la mia impressione è molto contraddittoria. Una cosa che trovo particolarmente preoccupante è che sia diventato legge il fatto di sparare sulla legge, di sparare sulla legalità, di sparare sulle regole. Quasi come ci fosse un concorso a chi la dice più grossa contro le strutture della convivenza sociale, del rispetto verso l'altro, del rispetto delle regole. Credo sia uno dei momenti più bui e brutti che io abbia vissuto in questo paese, in particolare per questa perdita di senso, il senso di quello che si fa e di quello che non si fa perché non si può fare.

\* Marcelle Padovani è corrispondente permanente di *Nouvel Observateur* in Italia, autrice di tre film reportages sulla mafia e di numerosi volumi, tra i quali *La Sicilia come metafora*, con Leonardo Sciascia, *Cose di Cosa Nostra*, con Giovanni Falcone, e *Mafia, Mafias*, uscito in Francia da poche settimane.

Io ho vissuto qui in Italia altri momenti molto duri. Ricordo, ad esempio, i giorni del rapimento di Aldo Moro. Era stato rapito lo Stato italiano, perché Moro era lo Stato, era il presidente della Democrazia Cristiana, era il futuro Presidente della Repubblica. Ricordo che c'era tanta angoscia, però allo stesso tempo c'era una capacità di mobilitazione, una capacità di emozione e di partecipazione che ci portava a incontrarci per strada, nelle piazze, dappertutto, pur di parlare e confrontarsi.

Personalmente ho ritrovato in Italia in quel momento il clima del maggio Sessantotto in Francia: tutti parlavano con tutti, c'era una diffusa consapevolezza della posta in gioco, nessuno difendeva la trattativa, nessuno pensava che bisognasse fare qualche concessione ai terroristi. Eravamo tutti sulla stessa linea, tutti dalla parte dello Stato. In quel momento lì ho realizzato che il terrorismo in Italia non sarebbe stato sconfitto dalle leggi eccezionali, che per fortuna non ci sono state, o dalla repressione, com'è accaduto ad esempio in Germania, ma dalle persone, dalle piazze, dalle fabbriche, che ebbero in quella fase un ruolo importantissimo.

Ciò che intendo dire è che in quel momento che sembrava così buio e cupo c'era una grande consapevolezza, direi persino coscienza, di cos'è uno Stato, e delle ragioni per le quali esso non può venire a patti con dei delinquenti travestiti da rivoluzionari rossi.

Oggi purtroppo nella sensibilità popolare non incontro più questa volontà di rispondere assieme ai grandi problemi, a volte non so nemmeno se ci sia la consapevolezza dei grandi problemi. Mi domando, ad esempio, se oggi l'italiano medio si interroga sugli attacchi alla Costituzione, se la famiglia media si lamenta del fatto che l'evasione fiscale cresce, che c'è insoddisfazione verso tutto ciò che è diverso, che non c'è più voglia di rispettare e neanche più semplicemente di tollerare chi non la pensa come te. Penso di no, e penso che questa mancanza di sentire comune sia preoccupante.

Ciò detto, mi pare giusto aggiungere che ci sono tante persone, associazioni, organizzazioni che reagiscono, che si battono per la difesa della legalità, per diffondere la consapevolezza che senza regole non c'è convivenza civile, un paese non vive, sopravvivono solo gli spiriti animali. Penso alla Comunità di Sant'Egidio, a Libera, penso anche al sindacato, nonostante sia oggi più difficile per il sindacato essere un soggetto politico che conta nella coscienza generale. Penso persino a internet, alle piccole grandi reti della legalità, a Facebook. Penso – lo ripeto – alle tante singo-

le persone che per il momento lavorano, con volontà e capacità, nell'ombra. Persone che non vengono riconosciute né esaltate, eroi senza riconoscimento.

Ecco, direi che questa mancanza di riconoscimento è un ulteriore aspetto preoccupante del tratto disincantato dell'Italia di oggi, un'Italia nella quale le regole non sono propriamente di moda.

**Quaderni.** Facciamo un balzo in Europa. Nel corso di una trasmissione Rai del gennaio 2001, rispondendo alla domanda di una studentessa, lei aveva indicato una connessione forte tra Italia ed Europa affermando che è l'Europa che ha costretto l'Italia a pensarsi in termini di identità. Le chiedo se questa Europa ancora mai nata, che in tanti già considerano declinante, può continuare a essere un antidoto contro l'anomalia italiana, un punto di riferimento positivo per tutti coloro che confidano nella legalità e nel rispetto delle regole.

**Padovani.** C'è stata una fase in cui l'Italia è stato il paese più europeista di ogni altro. C'era una specie di slancio, non so, forse un sogno, forse un'evasione, che faceva dell'Europa qualcosa di condiviso, almeno a livello di classe dirigente diffusa. Vorrei ricordare che l'Italia è stato l'unico paese a pagare una tassa per entrare in Europa, che in Italia non si è fatto un referendum per chiedere ai cittadini se fossero d'accordo con il trattato di Lisbona e che non si è fatto perché non c'era motivo, perché le classi dirigenti erano in grado di interpretare il senso comune e di decidere l'adesione senza indire una consultazione popolare. L'Italia ha avuto e ha personalità autorevoli come Ciampi, Prodi, adesso Napolitano, che hanno investito tanto, giustamente, sull'Europa.

Io trovo tutto questo confortante, perché rimango convinta che l'Europa è il collante più sincero e più forte per permettere a questo paese di giocare un ruolo all'altezza delle sue possibilità, che rimangono tante. Sì, direi decisamente che l'Europa rimane un riferimento fondamentale per un'Italia che vuole realizzare le sue possibilità. Naturalmente, il fatto che ci siano partiti che eleggono «veline» nel Parlamento europeo e altri che eleggono persone che parteciperanno poco o niente ai suoi lavori perché hanno altro da fare segnala un decadimento dell'investimento dell'Italia nell'Europa, che si traduce inevitabilmente nel decadimento della fiducia dei cittadini italiani nelle istituzioni europee.

Detto questo, continuo a ritenere che se c'è qualcosa cui bisogna aggrapparsi è, come diceva Agnelli, l'Europa. L'Europa dei popoli, della Banca centrale europea, della Commissione europea, dell'assemblea che discute della libertà di stampa in Italia. Sono cose che rappresentano per le attuali classi dirigenti italiane, persino al di là delle singole delibere e prese di posizione, un ammonimento, l'indicazione di un limite, di una regola alla quale uniformarsi. Oggi più che mai mi pare utile che l'Europa non la smetta di «costringerci» a essere seri.

**Quaderni.** Ritorniamo all'importanza delle regole. Perché la cultura delle regole si diffonda e si traduca in buone pratiche c'è bisogno che i cittadini siano indotti a ritenere «conveniente» rispettarle. Da osservatrice, «esterna» ma non troppo, delle faccende italiane, cosa pensa del fatto che il sistema Italia a ogni livello di fatto non premia i comportamenti rispettosi delle regole?

**Padovani.** Più volte mi sono ritrovata a fare paragoni con la Francia, credo sia normale, un paese dove effettivamente c'è un rispetto diffuso per la legalità, dove quel che è vietato di norma non si fa, dove si rispetta il gendarme, si pagano le multe, si paga il canone (in Francia l'evasione è del 7-8 per cento, un dato credo del tutto fisiologico). E poiché ho avuto e ho molte ragioni per amare questo paese, mi sono altrettanto spesso chiesta perché in Francia sì e qui no, perché queste cose in Francia funzionano, perché lì c'è una coscienza collettiva molto più forte che qui.

La prima risposta che mi sono data è che in Francia il cittadino si confronta con un'amministrazione che lo rispetta. Per parlare di cose concrete, semplici, talvolta persino banali, se una persona ha un problema con il fisco può chiedere un appuntamento, può parlare con il personale preposto, ottenere chiarimenti, definire modalità di pagamento, discutere le scadenze. Quello che intendo dire è che c'è un modo dell'amministrazione di accogliere i cittadini che favorisce molto l'adozione di comportamenti virtuosi da parte di questi ultimi.

In Italia invece l'amministrazione assomiglia troppo spesso a una macchina ideata per romperti le ossa, per complicarti la vita. È un'amministrazione arrogante, rigida nella forma ma non nella sostanza. Ed è spesso allucinante quello che un cittadino medio deve affrontare, il tempo che deve perdere, le umiliazioni che deve subire quando ha a che fare con

l'amministrazione. Credo sia indispensabile cambiare, partendo dai comportamenti pratici. Per molte ragioni il cambiamento non può avere le caratteristiche che dice Brunetta, ma il rapporto tra amministrazione e cittadino deve cambiare in profondità. I principi sono semplici, soprattutto non nuovi: l'amministrazione è al servizio del cittadino; il cittadino esercita diritti e non chiede favori. Quando questi semplici principi diventeranno anche in Italia consapevolezza e poi pratica diffusa vorrà dire che tante cose saranno cambiate.

La mia risposta al perché in Francia c'è questo senso dell'interesse collettivo e c'è questo senso dello Stato è perché c'è lo Stato. Uno Stato che è nato con Carlo Magno nell'800 e che ha dunque più di 1.200 anni di età. Uno Stato che gradualmente si è radicato e ha allargato la sua influenza, anche territoriale. Uno Stato che ha fatto della centralizzazione una risorsa importante per sviluppare tra i cittadini il senso dell'interesse collettivo.

**Quaderni.** Alla connessione forte tra centralizzazione e senso dell'interesse collettivo che lei suggerisce si potrebbe di primo acchito obiettare che ci sono numerosi esempi che dimostrano il contrario, valga per tutti quello della Germania.

**Padovani.** Non conosco bene l'esempio tedesco, ma credo si possa dire che ogni Land in Germania amministra come se fosse uno Stato. In ogni caso quello che mi pare davvero controproducente è il fatto che ci siano tante leggi diverse sullo stesso argomento da parte delle Regioni, delle Province, dei Comuni. In Italia accade spesso che Regioni ed enti locali si sovrappongano tra loro e allo Stato, si muovano nello stesso spazio, cosicché non si capisce mai bene chi è responsabile di una cosa e chi no. Tutto questo finisce, da un lato, per determinare disordine e scoraggiamento, dall'altro, per rappresentare una spinta oggettiva a risolvere tutto con il contatto personale, con la richiesta del favore, con l'incitamento a corrompere. Tutto questo è avvilente, per la pubblica amministrazione e, ancora di più, per il cittadino.

Ricordo un episodio che mi colpì molto, era il 1973, ero da poco arrivata in Italia ed ero diretta a Fiumicino, con l'autobus, da Roma Termini. A un certo punto mi accorsi che stavamo andando da un'altra parte, non all'aeroporto. Mi prese l'angoscia, tra l'altro parlavo male l'italiano, chie-

si all'autista che mi spiegò che avevo sbagliato autobus. Ma non si fermò qui, perché, cosa da non credere, mi portò all'aeroporto con l'autobus. La grande generosità degli italiani, la loro innata capacità di improvvisare, di trovare delle soluzioni, di mettersi a livello dei problemi delle persone, mi aveva fatto immaginare che le regole potessero non essere indispensabili. È una «fantasia» che mi è passata molto presto.

Per tornare allo Stato che non c'è, ancora negli anni settanta una signora mi ha raccontato una storia che per me ha dell'incredibile. Questa signora si era trovata in difficoltà e aveva dovuto portare tutti i suoi gioielli al Monte di pietà della sua città, Palermo. L'anno dopo, quando si trattava di pagare e di ritirare i gioielli, arriva con 20 minuti di ritardo e l'impiegato le spiega che non può più riscattare i suoi gioielli, in pratica li ha persi. La signora in questione si dispera, torna a casa, piange, si sfoga con l'amica, che le dice: vieni, andiamo da don Carlo. Don Carlo è un mafioso, si fa spiegare i fatti, poi dice alla signora di tornare il giorno dopo. L'indomani lei torna, lui le dà i gioielli e lei paga soltanto quello che avrebbe dovuto pagare all'amministrazione per recuperarli. Ecco, la mia domanda è: dove sta lo Stato intelligente?

**Quaderni.** Proviamo a guardare alla questione anche da un'altro lato. Peter Schneider, nel pieno del ciclone tangentopoli, siamo nei primi anni novanta, scrive su *Micromega*: «Quando un popolo si sceglie per decenni dei capi corrotti, quel popolo non può diventare automaticamente pulito mandando a casa o in galera i suoi capi. I comportamenti assimilati durante il periodo della grande corruzione non si estinguono di colpo. Né possono essere aboliti per decreto [...]. Gli italiani non possono ingannare se stessi e pensare di essere immuni dalla corruzione». A quasi 20 anni di distanza alcune cose sono cambiate, molte altre purtroppo no. Perché questa mancanza di ruolo della classe dirigente? E perché questo reiterato masochismo che non solo condanna a una vita da sudditi invece che da cittadini, ma contribuisce anche ad alimentare la perversione del sistema e a favorire il processo di progressivo impoverimento della democrazia?

**Padovani.** Io partirei dal fatto che in questo momento in Italia c'è una classe dirigente al potere totalmente irresponsabile. Quando un presidente del Consiglio dichiara che tra un po' il 50 per cento degli italiani non pagherà il canone Rai legittimamente, tale dichiarazione viene letta come



un incitamento a non pagare, difficile interpretarla in un altro modo. Un ceto dirigente che dà questo esempio, che pensa che la ricchezza ti metta al di sopra della legge e delle regole, può fare molto male al proprio paese. Bisogna auspicare che il primo tempo, quello dell'accondiscendenza, persino dell'ammirazione, lasci al più presto il posto al secondo, quello in cui si chiede conto dell'operato delle classi dirigenti, a ogni livello. Da questo punto di vista ritengo sia indispensabile salvaguardare la capacità della magistratura di essere autonoma, di svolgere il suo compito con imparzialità e garanzia di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. Mettere in discussione questa autonomia significa oggi condannare l'Italia a un ritorno al medioevo.

**Quaderni.** Non pensa che così si possa determinare uno squilibrio, si finisca con il caricare di eccessive responsabilità il ruolo e i compiti della magistratura?

**Padovani.** A mio avviso il ruolo della magistratura, il suo essere una forza di contrasto contro tutte le forme di illegalità, quelle organizzate e non, è in questo momento decisivo per la sopravvivenza dell'Italia come paese moderno. Ritengo l'autonomia della magistratura una risorsa davvero indispensabile, una garanzia di cui l'Italia non può fare a meno.

**Quaderni.** Non abbiamo ancora parlato della Chiesa, del valore enorme che potrebbe avere la sua parola sul terreno della legalità e del rispetto delle regole.

**Padovani.** Ci stavo arrivando. Naturalmente mi riferisco alla Chiesa come istituzione, dato che non mi sfuggono, ho ricordato ad esempio la Comunità di Sant'Egidio e Libera, le tante cose importanti che uomini e strutture che fanno riferimento alla Chiesa fanno ogni giorno a favore della legalità. Ciò detto, aggiungo che è un problema il fatto che il magistero della Chiesa si eserciti oggi su cose assolutamente risibili come la pillola abortiva, mentre non si avverte un'altrettanto martellante insistenza sul terreno dell'educazione alla cittadinanza, dell'importanza delle regole, sul valore della legalità.

La Chiesa dovrebbe gridare in ogni momento che non si può essere felici se non si rispetta la legge. Che non si può essere felici se si ruba. Che

non si può essere felici se si prende il posto di un altro perché si è raccomandati. E invece è preoccupata soprattutto di regolare la nostra vita sessuale, di dirci che non dobbiamo avere rapporti con persone dello stesso sesso, che non dobbiamo usare il preservativo, che non dobbiamo prendere la pillola. Ma insomma! C'è veramente una perdita di senso. Un senso che può essere recuperato se la Chiesa ritorna a indicare i grandi valori della vita, aiuta le persone a riscoprire l'importanza di rispettare gli altri come strada maestra per rispettare se stessi, incita ad avere comportamenti sempre rispettosi della legalità, del bene pubblico, delle regole, della solidarietà.

**Quaderni.** Nella prefazione all'edizione del 2002 di *Cose di Cosa Nostra*, lei si riferisce, con un'immagine davvero molto efficace, al virus della legalità che si propaga. Appare ancora oggi del tutto condivisibile l'idea che l'esercizio consapevole della responsabilità da parte dei cittadini è la risposta più efficace e credibile alla crisi identitaria, legale, morale che attraversa il paese. Se la condivisione è rimasta, ci sono però molti più dubbi sulla possibilità di vederla realizzata. Lei oggi scriverebbe ancora che il virus della legalità in Italia si sta diffondendo?

**Padovani.** Oggi risponderei che il virus della legalità per il momento si è addormentato, ha preso un anestetico. E che prima o poi si risveglierà. Due esempi mi aiuteranno a spiegare cosa intendo dire.

Il primo si riferisce al 1976, anno in cui ci fu un lungo sciopero dei neturbini romani. Era luglio, faceva un caldo atroce, al tempo abitavo al primo piano in un palazzo di Trastevere. Sotto le finestre i cumuli di «mondezze», come si dice a Roma, si facevano sempre più alti e naturalmente, con il caldo, l'odore si faceva ogni ora più nauseabondo. Mi chiedevo come fosse possibile tutto questo quando un giorno vedo arrivare dei giovani con dei piccoli carri che cominciano a prendere su l'immondizia. Naturalmente scendo e chiedo chi fossero, la risposta è «siamo del Partito comunista italiano, apparteniamo alla sezione qui dietro». La sezione del Pci lì accanto aveva mandato militanti volontari a pulire le strade di Trastevere. Segnalai l'episodio in un mio articolo per indicare quella che per me era una vera cultura della legalità, un esempio virtuoso di governo alternativo del territorio.

Il secondo episodio si riferisce ai giorni nostri. Oggi abito in uno stabile popolare dove vivono una trentina di famiglie e dove è stata intro-

dotta la raccolta differenziata. Ebbene, è una battaglia continua quella che combatto assieme ad altre due o tre persone affinché si utilizzino nel modo giusto i vari contenitori. In particolare sembra sia un problema comprendere che dove c'è la spazzatura biodegradabile non si deve mettere la plastica. Ogni giorno devo togliere dal contenitore della biodegradabile i sacchetti di plastica, che non lo sono, li devo svuotare del loro contenuto e mettere nel contenitore che raccoglie plastica, vetro, metallo.

Ecco, direi che la piccola grande differenza tra il 1976 e il 2009 segna qualcosa di significativo circa il decadimento dell'attenzione e della passione per la legalità.



## Più politica, più cultura, più fatti

### Conversazione con Rita Borsellino

*Teodoro Lamonica*

A guardarla dal punto di vista del principio, in tema di legalità non dovrebbero esistere ideologie, punti di vista, fazioni contrapposte. Un comportamento o è legale, oppure non lo è. O è rispettoso delle regole, oppure non lo è. O è trasparente, oppure non lo è. È la forza del principio di legalità, quello che per diversi aspetti sancisce gli ambiti di libertà, quello che dovrebbe garantire che la legge, ivi compresa la sua applicazione, è uguale per tutti. Il fatto che tale principio venga così spesso clamorosamente negato nella pratica è – com'è noto – uno dei tratti più inquietanti della crisi italiana, come dimostrano, per fare due esempi non lontani nel tempo, le vicende legate al Lodo Mondadori e alla legge Alfano.

Di legalità, di mafie, di politica e di cultura abbiamo discusso nel corso della nostra conversazione con Rita Borsellino, alla quale abbiamo chiesto, per cominciare, di raccontarci qualcosa di più intorno al suo nuovo lavoro di parlamentare europeo.

**Borsellino.** Affronto naturalmente questa mia nuova responsabilità con il massimo impegno. È per tener fede a ideali e obiettivi fin qui perseguiti, in particolare in tema di legalità e giustizia, che ho chiesto di fare parte della commissione europea Libe, che si occupa per l'appunto di libertà civili, giustizia e affari interni. Mi è sembrato l'ambito naturale per me che intendo affrontare tematiche come le libertà civili, i diritti umani, la lotta alla criminalità organizzata, la tutela delle minoranze. Ci tengo a sottolineare che ho potuto far parte di questa Commissione, alla quale tenevo tanto, anche grazie alla fiducia e ai voti dei tantissimi siciliani che mi hanno permesso, nel rispetto delle regole vigenti, di essere tra i deputati con diritto di prima scelta.

\* Rita Borsellino è deputato al Parlamento europeo, gruppo dell'Alleanza progressista dei socialisti e democratici, componente della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (Libe), presidente dell'Associazione Piera Cutino Guarire dalla talassemia.

Teodoro Lamonica è dirigente Pd Sicilia.

Come dicevo, lavorare intorno al tema legalità è stato per me da subito un'urgenza, tanto è vero che già alla vigilia del mio insediamento a Strasburgo, lo scorso 14 luglio, ho presentato un'interrogazione al commissario Ue sui respingimenti dei clandestini, che considero una formale oltre che sostanziale negazione del diritto sancito dai trattati internazionali. Per la verità nelle mie prime settimane da parlamentare europeo sono accaduti fatti che hanno travalicato le più elementari esigenze di rispetto dei diritti della persona: i clandestini sono diventati numeri, di loro non si è saputo nulla e non si è voluto sapere nulla, ci si è rifiutati persino di sapere se avessero o meno i requisiti per godere del diritto di asilo e sono stati rimandati indietro senza curarsi minimamente di dove sarebbero andati a finire. In particolare mi riferisco ai respingimenti in Libia, un paese che – com'è noto – non ha firmato il trattato di Ginevra e dove spesso i clandestini vengono torturati. Cosa ancora più preoccupante è che fra di loro ci sono anche minori, bambini che vengono nascosti dai genitori per paura di espulsione, che non vanno a scuola, che non si sottopongono a cure mediche, che non vengono dichiarati quando nascono, che finiscono col vivere in una vera e propria condizione da desaparecidos. Dire che tutto questo viola pesantemente le convenzioni relative ai diritti del minore è giusto, ma non basta. Così come non basta il fatto, pure importante, che questi temi sono oggetto di grande attenzione nell'ambito della commissione. Ci vogliono risultati.

Va in questa direzione l'interrogazione che per prima ho presentato in tema di immigrazione al commissario Ue preposto, perché ha contribuito a sollecitare una presa di posizione da parte dell'Unione che ha fatto un richiamo ufficiale sia all'Italia sia a Malta su come sono stati gestiti gli sbarchi, finiti poi in tragedia.

**Quaderni.** Anche in tema di lotta alla mafia l'Italia è in una situazione, come troppo spesso accade, particolare: è un passo avanti agli altri paesi europei per quanto riguarda gli strumenti legislativi a disposizione; deve fare i conti con quattro mafie: cosa nostra, 'ndrangheta, camorra e sacra corona unita; non ha nel resto dell'Europa un livello di interlocuzione adeguata; è diffusa la sensazione che i risultati, che pure ci sono, non sono mai abbastanza. Se posso usare un'immagine abusata, sembra di avere a che fare con un pozzo senza fondo, non si finisce mai.

**Borsellino.** È vero, l'Italia ha la normativa più avanzata, allo stesso tempo è condizionata dalla presenza non solo delle quattro mafie endemiche ma anche delle mafie straniere, che per periodi più o meno lunghi vi si insediano, è quindi il paese maggiormente in sofferenza. In questo senso ho richiamato l'attenzione della commissione Libe sulla mafia, anche perché nel corso delle audizioni si è parlato a lungo di terrorismo e sicurezza, ma non ho mai sentito pronunciare la parola mafia e organizzazione criminale di tipo mafioso. È una questione che è stata trascurata e che personalmente ho sollevato sia in senso generale, nei suoi aspetti culturali e sociali, sia nello specifico, chiedendo a che punto fosse la norma sull'allargamento della normativa in materia di confisca dei beni a livello extranazionale.

Vorrei ricordare che proprio in materia di confisca dei beni negli anni scorsi è stato fatto un lavoro importante. Già nel 1995, al tempo ero vicepresidente di Libera, preparammo la legge sull'uso sociale dei beni confiscati alla mafia, chiedemmo e ottenemmo un'audizione al Parlamento europeo allo scopo di sensibilizzarlo intorno a questo tema. Aggiungo che già al tempo trovammo ampio consenso tra i parlamentari di molti paesi, ma oggi il quadro d'insieme è molto più chiaro e la problematica è molto più sentita.

**Quaderni.** Si può dire che anche sul terreno legislativo si farà un passo avanti significativo nel momento in cui l'Europa si doterà di una precisa normativa in materia di lotta alle mafie? E qual è lo stato dell'arte a questo proposito?

**Borsellino.** Il Parlamento europeo ha mostrato attenzione alla lotta alla criminalità organizzata, ha compreso che il fenomeno mafia non è solo un fatto italiano e come tale deve essere affrontato in una dimensione più ampia, sia dal versante dell'analisi sia degli strumenti. Definire un quadro di riferimento europeo vuol dire sostenere in maniera più incisiva le azioni a livello di singole nazioni ed essere più efficaci sul piano dei risultati.

Ancora in tema di mafia un'altra questione che mi sta molto a cuore è quella che si riferisce alla tutela dei testimoni di giustizia e alla necessità di migliorare una normativa che ritengo ancora riduttiva e confusa.

**Quaderni.** Può spiegare con un esempio in che senso e perché?

**Borsellino.** Ad esempio perché mette sullo stesso piano i destinatari di protezione, ovvero i testimoni di giustizia, e i collaboratori di giustizia, i cosiddetti pentiti, quando invece si tratta di due tipologie di soggetti molto diverse: i testimoni di giustizia sono persone oneste, che si mettono al servizio dello Stato affrontando una situazione specifica; i collaboratori sono invece persone coinvolte in una indagine che decidono di venire a patto con lo Stato per una loro convenienza. A mio avviso ciò è non solo sbagliato, ma anche ingiusto. Lo dico sulla base della mia esperienza, oltre che dei miei convincimenti; lo dico a partire dai casi di testimoni di giustizia in tema di mafia di cui mi sono occupata negli anni scorsi e che in diverse occasioni ho accompagnato in un percorso di affermazione e riconoscimento di diritti negati e trascurati.

Accade troppo spesso che questi testimoni di giustizia vengano abbandonati e non accompagnati adeguatamente. Mentre da un lato si parla tanto, nel nostro paese, non di rado a sproposito, di sicurezza, i drammatici problemi di sicurezza di singoli cittadini che offrono testimonianze che si rivelano preziose per assicurare gli autori di efferati delitti alla giustizia vengono trascurati e messi da parte. La verità è che non si può parlare di ronde e contemporaneamente tagliare i fondi alle forze di polizia, privandole così di mezzi necessari per svolgere al meglio il loro servizio, né ci si può ridurre a non pagare gli straordinari alla squadra mobile che sta svolgendo un'indagine.

È una situazione davvero paradossale, nella quale l'immagine e la comunicazione finiscono per valere assai più della sostanza. Per quanto mi riguarda, intorno a questi temi intendo sviluppare un lavoro organico, costante, profondo, teso a mantenere alta l'attenzione dell'Europa. Allo stesso tempo, mi piace sottolineare che intorno a questi temi sto riscontrando una diffusa sensibilità, spirito e voglia di collaborazione non solo tra i funzionari italiani o nella commissione Libe, ma anche all'interno del gruppo S&D.

**Quaderni.** Nel corso di una recente intervista radiofonica, uno dei procuratori della Dia di Reggio Calabria sottolineava come, nonostante la durezza delle leggi, «un mafioso resta mafioso», nel senso che non bastano le condanne e il carcere a evitare che, una volta fuori, rientri nel circolo della criminalità organizzata. La mafia non è solo organizzazione ma anche, soprattutto, cultura, e ciò la rende assai più difficile da estirpare. Ecco, restando sul terreno della cultura, se lei dovesse definire un ordine di priorità, da dove comincerebbe per rendere più efficace e credibile l'azione contro la mafia?



**Borsellino.** Sicuramente dalle nuove generazioni. Dalla scuola. Dalla formazione. È evidente che con i tagli indiscriminati all'istruzione non si aiuta questo processo né la scuola come istituzione, né chi nella scuola ci lavora, né chi a scuola ci studia. Tornando al punto, le risposte che vengono dall'azione repressiva della magistratura e dalle forze dell'ordine sono importantissime, ma non bastano. Bisogna incidere nella società e nelle culture, bisogna parlare alle persone, ai giovani in primo luogo. Non cominciamo da zero. Abbiamo alle spalle risultati importanti. Bisogna fare di più. Questo era peraltro un convincimento e una intuizione profonda anche di mio fratello Paolo, che proprio in un messaggio lasciato nell'ultimo giorno di vita – ma lui naturalmente non sapeva che sarebbe stato l'ultimo – aveva detto: «La lotta alla mafia non può essere solo una distaccata opera di repressione, ma deve essere un movimento culturale, morale e religioso. Solo quando i giovani le negheranno il consenso la mafia finirà».

**Quaderni.** Verrebbe da dire che anche la politica dovrebbe fare uno sforzo maggiore.

**Borsellino.** La politica deve fare uno sforzo, non un sforzo maggiore. Perché da troppi punti di vista non si è mai veramente occupata del problema.

**Quaderni.** Certo colpisce il fatto che anche sul terreno dell'approccio, del metodo, la classe dirigente politica non sia riuscita a determinare un'inversione di tendenza come quella, ad esempio, assunta dalla Confindustria siciliana con la decisione di cancellare dall'associazione gli imprenditori in odor di mafia.

**Borsellino.** Credo che la decisione di Confindustria Sicilia sia maturata in un contesto in cui era necessario chiudere con il passato e con vicende gravi in cui erano rimasti coinvolti i vertici. L'intensità di questa risoluzione, la sua forza, non ha avuto però, a mio avviso, un seguito adeguato sul piano operativo; non vorrei sbagliarmi, ma mi pare che un solo imprenditore sia stato espulso. Questo può voler dire due cose: o che non ci sono persone che all'interno della associazione hanno legami con la mafia, oppure che ci sono e l'espulsione ha un percorso troppo lento. È importante pensare e decidere le cose. È ancora più importante attuarle.

**Quaderni.** Potremmo riassumere la sua opinione dicendo che si tratta di passi importanti che però, da un lato, devono ancora produrre i risultati necessari e che, dall'altro, non possono rimanere confinati in uno specifico ambito?

**Borsellino.** Aggiungerei che lo sforzo maggiore deve farlo la politica. Mio fratello Paolo non ha mai creduto alla volontà reale della politica di lottare contro la mafia. Lo diceva più di 20 anni fa, ma è una condizione quanto mai attuale. La politica se ne occupa nei momenti in cui gli fa comodo occuparsene. Come è accaduto per le norme antimafia contenute nel pacchetto sicurezza, che hanno permesso di fatto l'approvazione del pacchetto, dove però erano contenuto leggi assurde come quella relativa alle ronde e al reato di clandestinità. L'interesse della politica non può essere opportunistico: deve essere vero, mirato, deve garantire continuità nel contrasto alla mafia, cosa che finora non è mai avvenuta. La politica non si può occupare di mafia solo in determinati momenti, sull'onda delle emozioni oppure quando conviene farlo.

**Quaderni.** Il suo è un giudizio molto severo, nonostante in questi anni ci siano stati risultati non trascurabili, anche in termini di arresti.

**Borsellino.** Gli arresti li fanno le forze dell'ordine e la magistratura. Piuttosto la politica tende a creare loro problemi, come nel caso della legge sulle intercettazioni. Fortunatamente, nonostante loro, c'è chi lavora a pieno ritmo.

**Quaderni.** Lei gira tanto la Sicilia e l'Italia, ha avvertito la sensazione che qualcosa sia cambiato nell'atteggiamento e nelle aspettative delle persone?

**Borsellino.** C'è una grande domanda non soddisfatta. Si avverte la necessità di cambiamento, ma insieme a questa c'è lo scoraggiamento e qualche volta la rassegnazione di fronte all'incapacità di operare il cambiamento, dinanzi alla mancanza di volontà di dare risposte a queste esigenze. Intanto la mafia cambia, cresce e si sviluppa. La mafia come impresa non è mai in crisi, neanche in periodi di crisi economica come questo, le mafie non vivono la crisi, approfittano anzi di queste fasi per ottenere nuovi vantaggi. Oggi la mafia è ancora più pericolosa di prima perché non conosce crisi e può comprare tutto e tutti, dalla politica all'informazione.

**Quaderni.** In Italia ci sono ancora tanti misteri da svelare, e in molte storie tragiche legate alla storia di questo paese c'è sempre un anello mancante, penso all'agenda rossa per la strage di via D'Amelio.

**Borsellino.** Ci risiamo. Nel momento in cui si vuole mettere mano a questi misteri, quando ad esempio, come è accaduto di recente, la magistratura decide di riaprire le inchieste sulle stragi del 1992 e del 1993, ecco che arriva l'attacco della politica. Non è solo Berlusconi con le sue farneticazioni, ma anche altri settori politici che non condividono alcune scelte. Tutto va bene finché ci sono sentenze passate in giudicato. Quando però vengono fuori nuovi elementi per andare avanti ecco che la politica tende a mettere un freno. C'è una sorta di fermento che mette i brividi. Il risultato è che gli italiani sono rassegnati alle verità mancate, ai tanti buchi neri legati alle stragi, vedi Ustica, Italicus, delitto Dalla Chiesa, strage di Bologna. La gente si abbandona alla rassegnazione, pensando che chiunque metta mano a queste inchieste per tirarne fuori la verità sarà ostacolato, troverà impedimenti.

**Quaderni.** Per molti versi tutto questo contribuisce a far passare il messaggio, peraltro abilmente veicolato da più parti, che in fondo in politica sono tutti uguali, che non ci sono differenze, che «tutti rubano alla stessa maniera» come ha scritto De Gregori in una canzone di qualche anno fa.

**Borsellino.** Proprio così. Ad esempio ciò che è accaduto in Puglia attorno alla figura di Nichi Vendola è da questo punto di vista emblematico. La questione morale si traduce in un forsennato tentativo di dimostrare che sono tutti uguali, si promuovono campagne che alla fine producono abitudini, assuefazione, distacco. Si sollevano polveroni, si fa confusione, si scrive e si spara per giorni sul presidente della Regione Puglia o sul direttore del quotidiano *Avvenire* sperando che prima o dopo accada qualcosa, e anche quando tutto cade nel vuoto resta l'impressione, il senso di vuoto, la demolizione dell'immagine personale, che oggi conta molto di più che il resto.

Fin qui la conversazione con Rita Borsellino. Dalla quale emerge forse la possibilità, di certo l'utilità, che la legislazione italiana in materia di mafia faccia da riferimento alla normativa europea. Quella alla mafia è una lotta senza confini, così come senza confini è l'offensiva mafiosa. La mafia è impresa, società, politica globale, dunque non può essere contrastata efficace-

mente a livello di singolo paese o, tanto meno, a livello di singole parti politiche, economiche, sociali. Occorre un cambio di civiltà, una «metamorfosi» culturale che non può che cominciare dai più giovani. L'educazione alla legalità è possibile a partire dalla scuola, dal protagonismo dei cittadini, dalla partecipazione di donne e uomini di ogni età e ceto sociale. Occorre un nuovo rinascimento. Per conquistare un mondo dove i diritti sono diritti e non favori. Per imparare a pensare, e ad agire, in modo nuovo.

## Quando la legalità conviene Conversazione con don Raffaele Bruno

*Giovanni Trisolini*

L'intervista che segue è parte di un più ampio progetto che la Camera del lavoro di Reggio Emilia ha avviato da alcuni anni e che ha come obiettivo quello di analizzare e conoscere a fondo i temi della legalità nella sua accezione più ampia. L'attualità dell'argomento, la ricorrente tendenza alla strumentalizzazione, la crescente difficoltà a distinguere tra gli argomenti dei diversi schieramenti in campo, non solo non incidono in quanto tali sulla effettiva capacità di affrontare e risolvere la complessa questione, ma di fatto non tolgono né spazio né opportunità alle organizzazioni criminali, che continuano ad allargare sempre più i loro affari e a occupare sempre nuovi territori.

L'idea è che la svolta sia possibile se si lavora ogni giorno per far crescere la cultura della legalità, per costruire, a partire da questa cultura, proposte con i lavoratori e i cittadini in grado di avviare confronti con le amministrazioni locali, per far maturare una nuova coscienza civile in grado di ripensare a fondo il modello di consumo imposto e accettato in questi anni, per comprendere come anche i comportamenti di ognuno di noi hanno un peso importante nella strategia volta a non lasciare spazio alle organizzazioni criminali e alle pratiche illegali. Di questa idea, di questa cultura, don Raffaele Bruno è un testimone importante.

**Quaderni.** Il suo approccio al tema legalità, con gli aspetti oggettivamente innovativi che lo caratterizzano, sembra prendere le mosse da una questione semantica, intesa proprio come rapporto tra la parola legalità, il suo uso corrente nei diversi contesti, il senso e il significato che a essa è di volta in volta attribuito da ciascuno di noi. Come nasce questa scelta?

\* Don Raffaele Bruno è cappellano del carcere di Lecce, referente di Libera Puglia. Giovanni Trisolini è responsabile della zona Reggio Emilia della Cgil.

**Bruno.** In realtà io mi limito a constatare che dal punto di vista del linguaggio il termine *legalità* è talmente diffuso e inflazionato che molto spesso non vale niente, nel senso che non determina alcun nesso reale tra ciò che si dice e ciò che si fa. C'è un imperversare di comportamenti, ai margini e oltre la legalità, a livello individuale e collettivo, che dimostra come la corruzione sia nei fatti una cultura e una pratica largamente condivisa e cercata. Per fare un esempio, basta pensare all'illegalità e alla corruzione da «colletti bianchi», quella che caratterizza il vasto mondo di chi governa, amministra, decide le regole fondamentali della convivenza.

Ritengo in buona sostanza che la parola legalità sia stata troppo metabolizzata e che invece debba essere usata con parsimonia e attenzione, rifuggendo da ogni uso di facciata. Occorre reinterpretare i comportamenti, modificare gli atteggiamenti concreti, altrimenti si rischia di non produrre altro che rumore di niente. È un po' come con la parola solidarietà, ma di questo parliamo magari un'altra volta.

**Quaderni.** Va bene, messaggio o, anche, pugno in faccia, ricevuto. La domanda difficile rimane quella di sempre: che fare?

**Bruno.** Naturalmente le ricette magiche non esistono. Si può però adottare un angolo di visuale diverso, che facendo perno sull'assunzione individuale di responsabilità punti a fare qualche passo avanti sulla strada, impervia e difficile, dell'affermazione della legalità come bene comune. Sì, direi proprio che è attraverso l'assunzione di responsabilità che è possibile inquadrare nel modo giusto i problemi. Bisogna richiedere responsabilità prima di tutto a se stessi, poi agli altri. E, insieme a questo, va spostata l'attenzione verso la legalità come approccio conveniente. Il messaggio è: la legalità mi conviene, un «mi conviene» inteso come possibilità che il mio bene incontri il bene dell'altro. Quando questo messaggio sarà diventato senso comune avremo fatto un bel passo avanti. È in questo senso che, secondo me, la dimensione della legalità ha bisogno di essere rivisitata.

**Quaderni.** Nella sua attività in giro per l'Italia, in particolare quando parla ai più giovani, lei insiste molto sulla necessità di comprendere le vere caratteristiche del nemico che abbiamo di fronte.

**Bruno.** Mi sembra questo un aspetto decisivo della questione. Intorno alle mafie girano un sacco di luoghi comuni, invece c'è bisogno di un approccio rigoroso, capace di guardare oltre le nebbie della letteratura e della cinematografia più o meno colta. Bisogna recuperare categorie di lettura che abbiamo smarrito da tempo. La mafia non è generata dai sobborghi, la mafia è il profitto, è un progetto capitalistico dove il fai da te perde ogni suo parametro di controllo; siamo all'esplosione massima dell'individualismo. Per combatterla efficacemente ci vuole prima di tutto un'idea alta del nostro essere cittadini che partecipano, che si incontrano con gli altri, che hanno un'idea del bene comune dove non c'è spazio per la violenza e la sopraffazione.

**Quaderni.** A proposito di luoghi comuni, tra i più diffusi c'è quello che vuole che le mafie siano un problema esclusivamente o prevalentemente del Sud. Lei cosa pensa in proposito?

**Bruno.** Le rispondo con l'esempio che faccio spesso quando mi incontro con i ragazzi delle scuole. Io penso alla Mafia, alle mafie, come a un albero. Le radici sono a Sud; il tronco, l'asse portante, è a Roma, nei palazzi della politica; i rami e i frutti sono al Nord. Il punto è la finanza, il capitale, il controllo politico. Non a caso, nonostante le immense risorse provenienti dalle mafie che si riversano sulle piazze finanziarie di ogni parte del mondo, permane e anzi si aggrava lo stato di sottosviluppo di larga parte del Mezzogiorno d'Italia. Le mafie hanno ormai una dimensione globale, ma se proprio dobbiamo parlarne in termini di Nord e Sud direi che, se guardiamo a chi ne raccoglie i frutti, quello mafioso è prima di tutto un fenomeno settentrionale.

**Quaderni.** Facciamo un passo indietro e torniamo al tema responsabilità. L'attività delle associazioni, dei gruppi, che si battono su questo terreno, rappresenta da tempo un punto di riferimento importante, anche se in realtà la percezione dell'importanza del fenomeno, l'attenzione della società italiana nel suo complesso non sembra essere quella necessaria.

**Bruno.** Vero. Le cose che si fanno continuano a essere troppo poche rispetto a quelle che sarebbero necessarie. Provo, partendo dalla mia esperienza concreta, a raccontare in che senso si può spostare l'attenzione dalla legalità alla responsabilità, si può riscoprire il gusto del «noi», dello stare insieme

per fare qualcosa di bello. In fondo Libera nasce proprio con l'idea di ricreare le condizioni per un «noi», mette insieme una serie di realtà diverse tra loro che si uniscono per tentare di dare una risposta alla criminalità organizzata in termini di socialità. Entriamo nelle scuole per incrociare le loro responsabilità, per aiutare loro e farci aiutare da loro, per far sì che queste problematiche diventino motivo di conoscenza e di cambiamento. Lo stesso utilizzo dei beni confiscati, il loro riutilizzo sociale, risponde a questa impostazione. Quei beni sono stati prodotti con risorse comuni sottratte alla comunità che vengono sequestrate ed è bene che vengano riutilizzate.

**Quaderni.** Ci siamo persi l'esempio.

**Bruno.** Niente affatto. Come sa le cooperative destinate a gestire queste risorse vengono costituite con bando pubblico. In Puglia è stata fatta una selezione nel 2007, sono arrivate 80 domande. La cooperativa del mio esempio si costituisce il 31 gennaio 2008 e avvia il proprio lavoro su terreni agricoli a Torchiarolo e Mesagne, in provincia di Brindisi. La prima cosa da dire è che il vigneto confiscato a Torchiarolo era in stato di abbandono. Abbiamo fatto la potatura a maggio, con i contadini che ci prendevano in giro. Quel primo anno in settembre abbiamo fatto comunque una piccola vendemmia, abbiamo portato i ragazzini delle medie, è stata una giornata di festa. Tra l'altro per la prima volta abbiamo visto il sindaco di quel paese, Torchiarolo, al quale abbiamo dato un paio di forbici e abbiamo detto grazie. Bella anche la storia della prima semina a Mesagne: per un anno abbiamo lavorato con le scuole, la prima semina, poi un giorno siamo tutti con un piatto in mano e nel piatto c'era il grano. La morale della storia? Tutti hanno seminato per riscoprire questo senso di partecipazione.

**Quaderni.** Dopo il grano?

**Bruno.** Abbiamo cercato un mulino e una fornace, con fatica ne abbiamo trovato uno, anche se il proprietario ci ha detto di non dire niente: «Mi raccomando, non dite che i vostri tarallucci si fanno nel mio forno». Dopo un po' di tempo, il fatto nuovo: è lo stesso proprietario che, verificando che si lavorava bene, ci chiede di mettere il suo nome sulle confezioni. Cos'è accaduto? Ha scoperto che la legalità «conviene». Naturalmente non sono tutte rose e fiori. Nel frattempo ci hanno bruciato il grano, hanno bruciato l'im-



pianto idrico, hanno bruciato due volte il vigneto, ma anche questi fatti li affronti, trovi nello stare insieme la possibilità di andare avanti.

**Quaderni.** L'episodio che ricorda con maggiore piacere?

**Bruno.** È accaduto in occasione della vendemmia. Venivano pochi operai, cosicché sono andato in una comunità per tossici e ho chiesto a dei ragazzi se erano disponibili a venire a lavorare. Uno di loro, che ha conosciuto il carcere oltre che la comunità, viene a lavorare il giorno dopo. Si stupisce di aver ottenuto un ingaggio, un regolare contratto tra datore di lavoro e operaio. Dopo tre giorni di lavoro, al momento della paga, il suo commento è stato: «Si campa anche così, allora conviene». Enzo aveva scoperto la convenienza del lavoro.

**Quaderni.** La cosa che invece l'è piaciuta di meno?

**Bruno.** L'esperienza fatta con i contadini del posto, che si rifiutano di stipulare contratti regolari agli operai. Su questo aspetto, che pure in fondo dovrebbe essere semplice, dato che se una cosa conviene deve convenire a tutti, non ci siamo ancora. Per ora.

**Quaderni.** L'ultima domanda si riferisce alla sua esperienza di cappellano del carcere di Lecce, alla possibilità che anche nei luoghi di detenzione sia possibile togliere spazio alle mafie e riconquistare persone alla legalità. Cosa ci può dire a questo proposito?

**Bruno.** Vorrei provare a rispondere ancora una volta con un esempio. Per anni delle mie attività con Libera non si è parlato in carcere finché, era il novembre del 2006, al tempo contribuivo tra le altre cose alle attività di un laboratorio teatrale al quale partecipavano 35 mafiosi, non mi sono assentato per 15 giorni perchè impegnato proprio con Libera. Al mio ritorno era evidente che qualcosa era cambiato. A un certo punto mi chiedono: «Ma come, tu vieni qua e stai con i mafiosi, e fuori fai l'esponente dell'antimafia?». Per tutta risposta gli ho spiegato cos'era Libera. Poi gli ho detto che, oltre alla confisca dei beni, noi lavoriamo per il riscatto delle persone dalla confisca. «Quale confisca?», mi hanno chiesto. «Quella della mafia che vi sottrae ai vostri figli, alle vostre mogli, alle vostre madri» ho risposto.

Dopo qualche giorno arriva Don Ciotti in visita al carcere. Presentazioni, iniziative e tutte le cose che si fanno in queste occasioni, poi a un certo punto uno di loro, Salvatore, si alza e dice: «Don Ciotti, noi siamo la mafia, co-s'hai da dirci?». Luigi risponde con tranquillità, ricorda che davanti a lui ci sono, prima di tutto, delle persone con i loro affetti, la loro vita, le loro storie; chiede informazioni, instaura un dialogo. Qualche tempo dopo Salvatore esce dal carcere. Siamo nell'ottobre 2007, la Puglia deve portare l'olio alla tomba di San Francesco, ci va Salvatore con un familiare di una vittima di mafia. La cosa viene saputa in carcere, se ne parla, c'è chi lo considera un gesto infame, chi un gesto bellissimo.

Un altro passo è stato fatto il 5 marzo 2008, quando come Libera abbiamo partecipato a uno spettacolo teatrale su San Francesco. Alla fine dello spettacolo, con 250 mafiosi in aula, si è alzato il fratello di Antonio Montinaro (capo scorta di Falcone) e ha detto: «Io qui non volevo venire, questo posto mi faceva schifo. Poi però ci sono venuto, grazie anche all'insistenza di mia sorella, e ho visto l'altra faccia; ho ancora molta riluttanza a crederci, ma ho visto che voi avete anche un'altra faccia. Per favore aiutatemi a scoprirla». Hanno applaudito tutti.

Il saldo fra quelli che quando escono dal carcere vengono da Libera e quelli che tornano in seno alla mafia è naturalmente passivo, però oggi il passivo è dello 0,0001 per cento in meno, e anche questo conta. Forse il passo davvero importante si farà quando diventeranno tanti i mafiosi che scopriranno che passare da questa parte è conveniente. A livello sociale prima ancora che a livello individuale.

# Non è mai abbastanza

Francesco Ali

Lavoro e legalità sono due facce della stessa medaglia. La medaglia di oggi, la medaglia che deve raffigurare una città del Sud. Straordinariamente bella, straordinariamente difficile. Su questo duplice filo si muove un sindacato moderno (o forse post-moderno), capace di leggere la società e di stare tra le persone, di cogliere il senso di frustrazione dei giovani per tentare di offrire loro una via d'accesso credibile alla libertà individuale e ai diritti sociali e civili. Su questa lunghezza d'onda lavora la Camera del lavoro metropolitana di Reggio Calabria-Locri.

## 1. Il contesto sociale

La strage di Duisburg<sup>1</sup> e gli affari in Australia<sup>2</sup>, i sequestri di alcuni locali storici della Capitale<sup>3</sup> e le inchieste al mercato di Milano<sup>4</sup> hanno recentemente fatto scoprire quello che un attento osservatore sa da molto tempo: la 'ndrangheta è oggi la più potente e radicata organizzazione mafiosa d'Europa.

\* Francesco Ali è segretario generale Cgil Reggio Calabria.

<sup>1</sup> La strage di Duisburg, in Germania, è avvenuta il giorno di Ferragosto del 2007: sei omicidi al ristorante *da Bruno*. È una conseguenza della faida di San Luca. Fa conoscere la 'ndrangheta in tutta Europa.

<sup>2</sup> È antica la presenza delle cosche della 'ndrangheta in Australia. Da ultimo, vedi Ciconte E., Macrì V. (2009), *Australian 'ndrangheta. I codici di affiliazione e la missione di Nicola Calipari*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

<sup>3</sup> Nel corso degli ultimi anni numerosi locali della Capitale, anche della centralissima via Veneto, la strada della *dolce vita*, sono stati sequestrati dalle forze dell'ordine perché ritenuti di proprietà di prestanome di boss della 'ndrangheta calabrese.

<sup>4</sup> Sono numerose le inchieste della magistratura milanese negli ultimi venti anni che testimoniano lo strapotere della 'ndrangheta a Milano. Particolarmente significative sono quelle che hanno riguardato la presenza e le infiltrazioni nella gestione del mercato dell'ortofrutta. Nelle ultime settimane invece è arrivato agli onori delle cronache l'allarme dei magistrati per il rischio infiltrazioni all'Expo 2015.

La certificazione giunge, giorno dopo giorno, da nuove ricerche, indagini, analisi. La 'ndrangheta è oggi capace di parlare alla pari con i cartelli colombiani della droga (e infatti della droga la 'ndrangheta in Italia ha il monopolio), gli appalti in molte regioni d'Italia, di produrre un giro d'affari da 44 miliardi di euro in un anno (la più grande impresa del nostro paese), di investire in borsa e di comprare interi quartieri nelle capitali europee. Ma la sua dimensione globale non ha per nulla diminuito la sua influenza e la sua capacità di penetrazione nel suo territorio di origine: la Calabria. Qui le cosche controllano capillarmente il territorio, seminano morte e terrore, inquinano la politica e le istituzioni, avvelenano – come s'è riscoperto proprio nelle scorse settimane – i mari e l'ambiente naturale, condizionano l'economia e il mercato del lavoro. Una situazione di estrema gravità. Inspiegabilmente sottovalutata e sconosciuta. Non dai calabresi onesti, però. Donne e uomini che vivono giorno dopo giorno i guasti della presenza criminale. Che non si rassegnano e vogliono cambiare.

## 2. Dentro il lavoro

Siamo partiti da qui, ormai quasi tre anni fa, per costruire la Cgil di oggi nell'area metropolitana di Reggio Calabria e in questa provincia. Cercando di andare in due distinte, e strettamente collegate, direzioni. Andare dentro i posti di lavoro, uscire dai luoghi tradizionali del lavoro per stare dentro la città.

Passione, impegno, sudore e rigore sono le linee guida che un sindacato deve utilizzare per affrontare il problema del lavoro (del non-lavoro, del lavoro nero, del precariato) in una città del Sud come Reggio Calabria. In un mercato economicamente asfittico, controllato da certa politica o, peggio ancora, dalle cosche, il sindacato deve farsi carico di costruire una rete di assistenza e di protezione per i lavoratori. Che, grazie alla Cgil, devono avere la possibilità di rivendicare i propri diritti ed esercitare fino in fondo le proprie libertà: difendere il lavoro di una persona significa sottrarla al ricatto occupazionale e alle insidie del salario facile della 'ndrangheta.

Per farlo al meglio è necessario tornare a radicarci dentro i posti di lavoro (cosa molto difficile in luoghi dove sono numerose e spesso sindacalmente impenetrabili le piccole e medie imprese), individuare nuove forme di comunicazione per entrare in contatto con il lavoro precario e parcellizzato (i

social network, una web radio, le iniziative per le strade della città, le campagne di sensibilizzazione), chiedere conto con rigore alle organizzazioni datoriali dei comportamenti scorretti dei propri associati, pretendendo serietà, soprattutto, da chi ti sta intorno. In questo senso, una specifica azione di comunicazione verso l'esterno contro il lavoro nero (vera piaga della città) sarà messa in campo nei prossimi mesi: per difendere i lavoratori senza pregiudicare il salario, per colpire i datori di lavoro che sfruttano i giovani e truffano lo Stato, per sbugiardare quella politica e quelle istituzioni complici di un sistema che tiene in ostaggio larghe fasce della popolazione. Ma c'è di più. La battaglia vera in questo territorio si gioca sul terreno della legalità. Per questa ragione la Cgil promuove le iniziative istituzionali, politiche e associative che chiedono chiarezza nei contratti tra enti pubblici e imprese e tra imprese e lavoratori. In questo senso, la Camera del lavoro di Reggio Calabria ha lanciato l'idea di un disegno di legge sugli appalti puliti che riguardano l'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, quell'autostrada, peraltro eterna incompiuta, che le inchieste ci descrivono in mano ai clan per tutti i suoi 443 chilometri di lunghezza.

### **3. Dentro la città**

Ma il ruolo del sindacato per noi è anche ruolo sociale e civile, di coscienza critica del territorio. Così siamo tornati a dialogare con la parte più sana e viva della città, con le realtà che sono impegnate sul terreno della lotta per i diritti sociali e civili e che conducono un'azione forte e decisa contro lo strapotere delle cosche mafiose.

Nel luglio 2008 e 2009 ha avuto inizio proprio dalla Festa del lavoro di Reggio Calabria la manifestazione «La lunga marcia della memoria», organizzata dall'associazione antimafia daSud onlus, a testimonianza del forte legame che esiste tra la rivendicazione di un lavoro giusto e quella di un territorio libero dalle mafie. Dibattiti e proposte concrete, performance artistiche ed eventi culturali sono state il centro della collaborazione con l'associazione daSud.

La prima edizione era dedicata al restauro del murale anti-'ndrangheta di Gioiosa Ionica, un importante comune della Locride in provincia di Reggio Calabria. Era stato realizzato nel 1978 dagli artisti della Cgil di Milano e del Pci di Gioiosa per ricordare il sacrificio del mugnaio (e testimone di giusti-

zia) Rocco Gatto. Dopo trent'anni, quello straordinario dipinto stava scolorendo: è stato restaurato grazie all'iniziativa di daSud e Libera Locride, al sostegno della Cgil reggina e di una fittissima rete di artisti, associazioni, persone comuni che hanno aderito a questa straordinaria e popolare campagna antimafia. Oggi il murale, definito «Il Quarto Stato dell'anti-ndrangheta», campeggia in piazza Vittorio Veneto a Gioiosa Ionica, simbolo della legalità e dell'impegno, monito per tutti: la gente onesta non dimentica i suoi martiri. La stessa edizione della Festa del lavoro ha voluto premiare con il premio giornalistico oggi intitolato a Bruno Trentin il libro *Il sangue dei giusti* (di Claudio Careri, Danilo Chirico e Alessio Magro) sulla storia di due vittime innocenti di ndrangheta: Ciccio Vinci e lo stesso Rocco Gatto.

L'edizione 2009 della Lunga Marcia della memoria è stata dedicata a un'altra campagna antimafia e popolare: l'intitolazione simbolica di strade e piazze a vittime innocenti della criminalità organizzata. Un evento nazionale, avvenuto il 15 luglio contemporaneamente in 200 posti in tutta Italia, che ha avuto il suo preludio alla Festa del lavoro della Cgil di Reggio Calabria, alla presenza di personalità come l'ex pm di Mani Pulite Gherardo Colombo (premiato con il premio giornalistico-letterario Bruno Trentin per il suo libro *Sulle regole*) e Marcelle Padovani, giornalista autrice (con Giovanni Falcone) del libro *Cose di cosa nostra*.

Ma l'impegno antimafia – con le armi della cultura, della memoria, dell'impegno – della Cgil metropolitana di Reggio Calabria va oltre. È stata infatti avviata una proficua e intensa collaborazione con Magistratura democratica, dalla quale nascerà – tra l'altro - un diario antimafia illustrato con i fumetti (curati dall'associazione daSud) che sarà nelle scuole reggine nell'anno scolastico 2010-2011. Non solo. La Camera del lavoro reggina segna la sua presenza sul terreno della cultura contro le cosche anche con alcuni gesti concreti, che testimoniano la volontà del sindacato di mettere a disposizione luoghi, strumenti, spazi alla parte sana della città, a partire dai giovani.

La Cgil di Reggio-Locri è infatti un partner della prima ora di Stopndrangheta.it (il primo archivio multimediale e multiplatforma sulla ndrangheta e l'antimafia in Calabria), destina ogni anno cinque borse di studio agli studenti universitari calabresi che si occupano nelle loro tesi di laurea di lavoro e diritti, apre i suoi spazi e le sue iniziative agli artisti calabresi offrendosi come vero e proprio palcoscenico sia in occasione della festa del Primo Maggio (nella quale si è affermato un premio per le migliori band giovanili) sia in occasione della Festa del lavoro (che da otto anni ospita ogni e-

state le migliori creatività del territorio), si misura con l'emergenza razzismo purtroppo sempre più presente in città e nei luoghi di lavoro, a partire dall'agricoltura, partecipando alle iniziative dei comitati locali.

Infine, dopo circa 30 anni, abbiamo riaperto la Camera del lavoro a Platì, comune tristemente conosciuto per fatti di 'ndrangheta. L'abbiamo voluta riaprire per stare più vicini ai bisogni dei cittadini e per far da stimolo alle istituzioni affinché si adoperino nell'affrontare positivamente le molteplici difficoltà esistenti. Una grande scommessa quella di tornare in un territorio da troppo tempo abbandonato a se stesso. Non è solo un fatto simbolico, ma un presidio di democrazia e legalità, il tentativo di far uscire il comune anche da un isolamento socio-culturale, un laboratorio e un esempio per l'intera Calabria.

La Cgil, soprattutto a Platì, sarà la casa di tutti i cittadini che vogliono impegnarsi per lo sviluppo democratico del paese. Inoltre, grande elemento di soddisfazione è il fatto che il commissario prefettizio, che fino a poco tempo fa ha amministrato il Comune, ha voluto consegnare proprio alla Cgil reggina i locali comunali nei quali aprire la nuova Camera del lavoro. Segno di grande fiducia, stima e rispetto nei confronti del lavoro che stiamo portando avanti con impegno e sacrificio.

#### **4. Non è mai abbastanza**

Molto è stato fatto. E oggi la Cgil rappresenta nel territorio cittadino un solido e credibile punto di riferimento positivo per chi vuole difendere il proprio lavoro, rivendica un diritto e chiede risposte concrete ai propri bisogni di libertà e giustizia. Non è abbastanza. Non può esserlo in una terra ricca di contraddizioni come Reggio Calabria e la sua provincia che guardano allo Stretto e al Mediterraneo e non sanno liberarsi delle scorie mafiose. Per questa ragione, ogni giorno siamo al lavoro. Per questa ragione, facciamo sindacato.

## Oltregomorra

*Alessandro Pecoraro*

Periodicamente ritorna. Mi riferisco naturalmente alla questione legalità, che non scompare mai del tutto ma ogni tanto ha come un rigurgito che avvia una di quelle fasi nelle quali aumenta l'interesse nazionale, i governi sono spinti a dare un maggiore contributo alla magistratura e alle forze dell'ordine che concludono inchieste ed eseguono arresti, indeboliscono le organizzazioni criminali, lanciano un messaggio più forte di reazione alla comunità internazionale. In contemporanea, naturalmente non a caso, quotidiani, notiziari televisivi, editoria e cinema riscoprono e rilanciano l'importanza della legalità, il valore della lotta alle mafie, l'importanza di ribellarsi ai soprusi. La crescita di attenzione verso le tematiche della legalità incentiva anche la nascita e lo sviluppo di decine e decine di associazioni che si occupano di questi argomenti; basti pensare al lavoro di Libera, AddioPizzo e Ammazzateci Tutti, che ogni giorno si battono con l'obiettivo di iniettare all'interno della società italiana i semi della cultura legalitaria.

Negli ultimi anni un forte impulso in questa direzione è stato determinato dal boom editoriale del libro *Gomorra* di Roberto Saviano. Da quel faticoso marzo del 2006 il modo di raccontare e analizzare i fenomeni legati al crimine organizzato ha infatti assunto una forma diversa: al più «classico» approccio di carattere saggistico si è aggiunta una dimensione soggettiva, capace di consegnarci uno spaccato inquietante, in cui risulta chiaro il vertiginoso livello di penetrazione delle mafie nella vita economica e civile di tutto il paese.

Tra le numerose iniziative e movimenti per la promozione della legalità fioriti ancora nel corso di questi anni c'è Oltregomorra, progetto nato nel marzo del 2008 da una costola del sito web di Roberto Saviano, per il quale

\* Alessandro Pecoraro è responsabile del progetto Oltregomorra ([www.oltregomorra.it](http://www.oltregomorra.it)), web staff coordinator di Roberto Saviano, scrive tra gli altri per Fresco di Stampa, mensile campano d'inchiesta.



dal 2007 ho il privilegio di collaborare come responsabile della comunicazione online. Con Oltregomorra la scrittura, la discussione, la riflessione, il confronto e la ricerca di risposte sono diventate la struttura portante di un progetto di vasto respiro la cui finalità, non unica e sola, è quella di scandagliare, ipotizzare, ragionare sulla contemporaneità e le molteplici sfaccettature della forza e della potenza della *cultura e della ideologia camorristico-mafiosa*, facendo sì che i germogli seminati da *Gomorra* possano diventare alberi solidi con radici profonde. Partendo da questi presupposti si è formato un gruppo che ha sviluppato progetti e iniziative realizzati con la collaborazione di altre persone e associazioni. Nell'ambito di questa esperienza, nel dicembre 2008 è nato il sito web [www.oltregomorra.com](http://www.oltregomorra.com), un portale che ha il fine di approfondire le tematiche trattate da *Gomorra* tramite nuove tecniche di comunicazione, come ad esempio la creazione di una sezione dedicata all'*Italia che resiste* e di un *Vocabolario della Camorra*, un vero e proprio libricino virtuale in cui ogni attività della camorra è segnalata da una semplice parola che evidenzia la pervasività delle mafie nella società italiana.

Sarebbe assurdo non solo negare ma anche sottovalutare l'importanza di tutto questo fiorire di iniziative. Ma lo sarebbe ancora di più non rendersi conto che la voce pure fondamentale dei media, delle associazioni e dei movimenti non basta per realizzare il cambiamento. Bisogna fare di più. A cominciare dai più piccoli.

In un sondaggio effettuato nel 2007 in una scuola della provincia di Napoli, su un campione di 150 bambini tra gli 8 e gli 11 anni, alla domanda «di chi hai paura?» la maggioranza rispose: «dei carabinieri». Seguirono approfondimenti, che accertarono il motivo della risposta: i bambini temevano le forze dell'ordine, le accusavano di essere malvagie poiché entravano nelle loro abitazioni e trascinarono via con la forza i familiari.

Viene in mente il mito della caverna di Platone: i ragazzi che vivono in determinate realtà sono totalmente assuefatti dal modo e dal mondo in cui vivono che reputano la norma ciò che invece dovrebbe essere l'eccezione; incatenati dall'assenza delle loro famiglie, dall'impotenza delle istituzioni scolastiche e soprattutto dalla mancanza di esempi positivi da cui trarre insegnamento, questi ragazzi tendono a distorcere la realtà a tal punto che, quando per un motivo o per un altro sono catapultati in una realtà differente, si trovano spiazzati e a disagio.

A tal proposito mi vengono in mente due immense manifestazioni sulla legalità che ci sono state nei mesi scorsi; la prima, il 19 marzo a Casal di Prin-

cipe, per la commemorazione della morte di Don Peppino Diana; la seconda, il 21 marzo a Napoli, per la «Giornata della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie».

Ai due cortei erano presenti decine di migliaia di ragazzi venuti da ogni parte d'Italia; ma quanti di questi erano fino in fondo consapevoli di ciò che stava accadendo e quanti, invece, si trovavano lì soprattutto per caso, attori inconsapevoli della decisione da parte di un'istituzione di farli presenziare a un appuntamento importante? Sarebbe stato sufficiente un sondaggio tra i ragazzi per scoprire che, senza voler generalizzare, molti erano presenti solo per «saltare un giorno di scuola» e che, in molti casi, gli istituti scolastici da cui provenivano li avevano catapultati in quella manifestazione senza spiegare loro l'effettiva rilevanza dell'evento. Sarebbe interessante chiedere ai ragazzi se conoscono personaggi come Don Giuseppe Diana, Peppino Impastato, Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Don Pino Puglisi, Giancarlo Siani. Io sono convinto che non serve andare in periferie degradate per scoprire che ragazzi poco più giovani di me, che ho 22 anni, sanno poco o nulla di questi personaggi, o anche del significato di parole come «lavoro nero», «economia sommersa», «sfruttamento minorile».

Ciò che manca è una radicata cultura della legalità. E per turare questa falla c'è bisogno di partire obbligatoriamente dalle scuole: i nostri governanti dovrebbero capire che la scuola non serve solo per insegnare la storia, la geografia o la matematica, ma anche per permettere ai ragazzi di distinguere tra ciò che è giusto e ciò che è sbagliato, facendo luce sull'enorme zona grigia che difficilmente un bambino riesce a definire e circoscrivere da solo.

È una battaglia di civiltà. E in questa battaglia i bambini sono i migliori e i più preziosi interlocutori. C'è bisogno di far capire loro che devono pretendere di più dal mondo in cui vivono; che il territorio in cui cresceranno ha bisogno di un sussulto e che sono gli unici attori in grado di poter modificare lo status quo.

Basterebbe davvero poco per innescare un circolo virtuoso. Qualcuno penserà che tra le materie scolastiche è già presente l'educazione civica: nulla da obiettare, peccato, però, che i programmi di educazione civica tralascino completamente l'educazione alla legalità, argomento non solo interessantissimo e degno di valore ma anche assai utile per leggere e analizzare le dinamiche del mondo in cui viviamo.

Negli ultimi anni, grazie all'iniziativa di molti, qualcosa sta cambiando, e sempre più spesso nei piani dell'offerta formativa scolastici vengono inserite

ore riservate all'educazione alla legalità. Gli istituti scolastici stanno dando alla luce molti progetti: uno di questi, realizzato dall'associazione Crossmedia, con il patrocinio dell'assessorato all'Istruzione e formazione della Regione Campania e la collaborazione di Oltregomorra, è partito in 15 scuole campane nel novembre 2009.

Tutto questo è importante, tuttavia non basta ancora. La scuola è fondamentale, ma da sola non può farcela, anche perché il problema dell'assenza di una concezione di legalità è molto più complesso di quello che si può pensare di primo acchitto. Affinché si possa determinare un reale e profondo cambiamento c'è bisogno di un maggiore lavoro comune da parte delle istituzioni scolastiche, delle organizzazioni politiche e sociali, delle famiglie. Perché se oggi i ragazzi non conoscono più il significato della parola legalità, le responsabilità sono di tutti.

Da un indagine effettuata dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli tra il 2007 e il 2008 sono venute fuori verità raccapriccianti. Non solo, come da tempo è noto, molte organizzazioni criminali offrono ai propri affiliati stipendi, indennità e pensioni ma, come dimostrano alcune intercettazioni ambientali rese pubbliche dall'Antimafia, ci sono famiglie che sperano per i loro figli in un futuro da camorrista: «Ieri è venuta la mamma di quello, da sotto al balcone, dove sta Carmine, ci sta un ragazzo che vuole fare il palo», riferisce una donna al figlio, contabile della camorra. Infine la raccomandazione: «Non ne tiene nemmeno uno», ossia è povero e quindi va aiutato. Nel corso di un'altra intercettazione ambientale un'anziana donna si presenta al cospetto di un capopiazza con un omaggio: «In questa busta ci sta un regalo per voi, prendetevi a mio nipote e toglietelo dalla strada».

Appare del tutto evidente come in determinati territori le mafie siano subentrato allo Stato in tutto e per tutto, istituendo un vero e proprio regime totalitario che, dotato di un proprio esercito, ha azzerato le opposizioni interne attraverso guerre fratricide; ha mobilitato perpetuamente la popolazione sotto il proprio controllo; ha creato un proprio sistema di welfare, infine ha messo in atto una vera e propria pervasione ideologico-culturale della società italiana.

Sta qui un aspetto importante della questione. Il fatto che quando si parla di controllo del territorio ci si riferisca soprattutto all'attività delle mafie del Sud, a quella della camorra napoletana in particolar modo, non deve far perdere di vista la dimensione nazionale e mondiale della Mafia S.p.A. Perché se è vero che il controllo delle mafie al Nord Italia è oggi prevalentemente

economico e finanziario, è altrettanto vero che i fenomeni che oggi sono evidentemente più marcati nelle periferie delle grandi metropoli del Sud, negli ultimi anni si stanno affermando anche al Nord, dove la 'ndrangheta e le mafie provenienti dall'Est sono pronte a colonizzare nuovi territori approfittando dell'assenza dello Stato e della fame di soldi e potere dei tanti ragazzi provenienti perlopiù da famiglie disagiate.

Per tornare a quella che continua a sembrare la questione fondamentale, vorrei sottolineare come lo sviluppo di una vera e propria cultura mafiosa si manifesta persino attraverso la musica e l'arte. Basti pensare a personaggi come Tommaso Prestieri, impresario teatrale, manager di molti cantanti, discografico, ideatore di programmi televisivi, poeta, scrittore, pittore e soprattutto camorrista. Prestieri, detenuto al 416 bis per aver cercato di ammazzare l'agente musicale del neomelodico Carmelo Zappulla, ha dichiarato di essere «libero nell'arte». In effetti a Secondigliano è famosissimo per aver pubblicato libri e poesie dai titoli emblematici come *L'amore al 41 bis*, *Vigilia 41 bis* e *Carcere e mare*; inoltre i suoi dipinti sono spesso esposti e venduti in mostre visitatissime. Oltre a Tommaso Prestieri c'è anche un altro personaggio noto alle «cronache artistiche», si tratta del boss Luigi Giuliano detto Lovigino, che già negli anni ottanta comprese le potenzialità economiche e culturali del mercato musicale, intravedendo in esso, da un lato, la possibilità di ottenere facili guadagni attraverso il riciclaggio di denaro sporco, dall'altro, l'opportunità di diffondere una «controcultura» mafiosa. Giuliano pretese perciò la diffusione a tappeto della musica neomelodica, contribuendo in prima persona alla pubblicazione di testi musicali tra cui il conosciutissimo brano *Chille va pazze pe' tte*, interpretato dal neomelodico Ciro Ricci (oggi conosciuto come Ciro Rigione). Il 14 dicembre 2006 l'allora ministro dell'Interno Giuliano Amato dichiarò: «Se il piano contro la criminalità a Napoli avrà successo i neomelodici dovranno cantare altre canzoni o, se esisteranno ancora, non canteranno in napoletano, poiché quella dei neomelodici è una cultura che cerca comunque di fare del camorrista un eroe, del carcerato un personaggio positivo, mentre chi lo denuncia è un infame». Il ministro Amato si riferiva in particolar modo ad alcuni testi dai titoli eloquenti, come *Il mio amico camorrista*, in cui si elogiano le qualità di un boss della camorra, o *Femmena d'onore*, il cui testo è un j'accuse verso i pentiti di camorra, rei di essere degli «infami».

In alcuni casi la realtà supera addirittura la fantasia: è il caso di Alfonso Manzella alias Zuccherino. Il neomelodico, noto per il brano *Nu malu gua-*

*glione*, nel cui testo difende un giovane ragazzo colto in flagranza di reato, è stato arrestato nel febbraio del 2008, pizzicato dalla polizia mentre rapinava una banca di Salerno.

Va aggiunto che anche l'allora ministro Giuliano Amato, pur avendo giustamente evidenziato la presenza di un problema culturale, si limitò tuttavia a inviare nuove forze dell'ordine, così come del resto il suo successore Roberto Maroni.

Sarebbe assurdo anche solo pensare di sottovalutare l'importanza dell'azione repressiva per contrastare il potere dominante delle mafie, in particolare modo nel Sud d'Italia. Si può aggiungere che non è con l'esercito o con le forze dell'ordine che si cambia una cultura? E magari ribadire che non basta il prezioso lavoro di un'associazione o di un movimento, per quanto «armato» di buona volontà e spirito di sacrificio, per innescare il cambiamento? Per cambiare davvero occorre cambiare la cultura, i modi di essere e di fare. Questo cambiamento culturale profondo ha nei più giovani i principali interlocutori e deve poter contare sull'azione coerente e coordinata tra istituzioni, associazioni, sindacati, confederazioni di industriali e commercianti, partiti politici.

La mia morale della storia può essere sintetizzata così: c'è bisogno di un'unità di fondo, di un *new deal* per la legalità, per cambiare un destino che altrimenti sembra già scritto. C'è bisogno di andare Oltregomorra.

## Legalità e res pubblica

*Massimo Santoro*

Il livello di efficienza, di trasparenza e di legalità nella pubblica amministrazione è un indicatore importante del livello di civiltà di una nazione. Alcuni studi e ricerche condotte da agenzie specializzate in materia confermano un quadro, per il nostro paese, non troppo edificante.

Una di queste, Transparency International, è un'organizzazione non governativa internazionale, operante dal 1995, la cui missione è quella di attuare azioni di contrasto al fenomeno della corruzione a livello globale, stimolando l'impegno della società civile nel tentativo di creare un consenso per l'attuazione di riforme anticorruzione.

Tra gli appuntamenti annuali di Transparency International c'è la pubblicazione del Corruption Perception Index (Cpi), un indice che rileva la percezione, da parte di esperti e opinion leader qualificati, della corruzione nel settore pubblico e nella politica in oltre 160 paesi nel mondo. A ciascuna nazione viene attribuito un voto che varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). Si tratta di un indice composito, ottenuto combinando dati da fonti diverse e tratti da varie indagini e analisi condotte da istituzioni indipendenti e rivolte a esperti del mondo degli affari, oltre che a prestigiose istituzioni. Per quanto riguarda il calcolo del valore del Cpi per l'Italia, sono state utilizzate sei fonti<sup>1</sup>, diverse per metodo e disegno campionario, predisposte da cinque diverse istituzioni<sup>2</sup>.

In questa speciale classifica, per il 2009 Nuova Zelanda, Danimarca, Singapore e Svezia rappresentano nell'ordine i paesi più virtuosi. Per fa-

\* Massimo Santoro è dirigente dell'Ufficio urbanistica del comune di Acerra (Na). Ha scritto di architettura e urbanistica su quotidiani, settimanali e riviste di carattere nazionale.

<sup>1</sup> Country Risk Service, Country Forecast, Country Risk Ratings, IMD World Competitiveness Yearbooks, Grey Area Dynamics Ratings, Global Competitiveness Report.

<sup>2</sup> Economist Intelligence Unit (Eiu), Global Insight, The International Institute for Management Development (Imd), Merchant International Group (Mig), World Economic Forum (Wef).

re ancora qualche esempio, Inghilterra e Giappone figurano al diciassettesimo posto, gli Stati Uniti al diciannovesimo, la Francia al ventiquattresimo.

L'Italia risulta al sessantatreesimo posto, dopo tutti i paesi dell'Unione Europea esclusa la Grecia, ma anche dopo molti paesi che non brillano certo per tassi di democrazia elevati. Per dare un'ordine di grandezza del fenomeno, ricordiamo che secondo alcune stime la corruzione in Italia brucia ogni anno una cifra molto vicina ai 50 miliardi di euro.

I principali quesiti posti alle istituzioni indipendenti e agli esperti hanno riguardato i seguenti argomenti:

- l'abuso di una carica pubblica per trarre un guadagno privato e/o nell'interesse di un partito politico;
- la probabilità di incontrare soggetti corrotti sia a livello burocratico sia a livello politico;
- il livello di corruzione declinata a vari livelli, dal pagamento di tangenti ai vertici politico-amministrativi alla corruzione di impiegati;
- la frequenza/assenza di pagamenti occulti o tangenti nell'ambito di: esportazioni e importazioni; public utilities; riscossione di imposte; contratti pubblici; processi giudiziari.

Il tutto acquista un rilievo ancora maggiore se si tiene conto del fatto che, in realtà, della corruzione in Italia si conosce poco. Per diretta ammissione del governo si conosce solo il numero dei reati, la tipologia dei reati, il numero delle persone coinvolte e le regioni dove sono stati commessi. Non si conosce la dimensione economica intesa come costi, come sottrazione di risorse pubbliche, né si conosce, data la rilevazione fondata in massima parte sulle denunce presentate, l'esatta incidenza dei diversi settori coinvolti (sanità, grandi opere e lavori pubblici, finanziamenti europei, università, ambiente ecc.). Sono pressoché sconosciute le tipologie di aziende pubbliche più esposte al rischio, intese come Regioni, enti locali, amministrazioni centrali, enti pubblici economici. Non si conoscono le funzioni aziendali più esposte della pubblica amministrazione (ad esempio: ufficio acquisti, concorsi, contabilità, prestazione di servizi, erogazione di fondi ecc). Non si conoscono i profili professionali dei soggetti coinvolti nel reato: politici, funzionari, dirigenti, semplici impiegati.

È dato questo quadro che il governo, con il decreto legge 112/08 (recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tri-

butaria), ha soppresso l'Alto commissariato per la prevenzione e il contrasto alla corruzione, generando non poche polemiche anche in sede europea. Al suo posto è stato creato il Servizio anticorruzione e trasparenza (Saet), presso il Dipartimento della Funzione pubblica, diventato operativo dall'ottobre del 2008.

Il Saet ha già prodotto un primo rapporto al Parlamento (febbraio 2009), secondo il quale negli anni 2004-2008 la «corruzione scoperta» (misurata dalle denunce di reati contro la pubblica amministrazione recanti offesa alla sua integrità patrimoniale e al suo buon andamento) presenta una stabilità di fondo: circa 3.000 reati all'anno, in leggera flessione nell'ultimo biennio. La tipologia di denuncia del reato più consistente (32 per cento del totale) attiene alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis del c.p.). Si tratta di una categoria di reato ascrivibile ai reati contro il patrimonio della pubblica amministrazione: questo dato fotografa molto probabilmente la crescente attenzione della criminalità organizzata volta a trarre un vantaggio illecito dai finanziamenti pubblici. Se a questa fattispecie si aggiungono i reati per danno all'integrità economica della pubblica amministrazione compiuti da privati (artt. 316-bis e 316-ter c.p.), si arriva a contabilizzare il 47 per cento del totale dei reati.

L'analisi della distribuzione delle denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi per regione evidenzia che tra le prime cinque compaiono ben quattro regioni del Sud Italia (Calabria, Sicilia, Campania e Puglia), mentre l'unica del Nord è la Lombardia. Se però la stessa rivelazione viene riferita al tasso di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi per ogni 1.000 dipendenti pubblici, tra le prime cinque regioni viene confermata, ancora al primo posto, la Calabria, mentre altre quattro regioni, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Molise e Basilicata, non sono tra quelle comprese nella *top five* precedente.

Una prima conclusione che si evince dal Rapporto è che della corruzione viene misurata solo una parte, quella «scoperta», in pratica la «punta dell'iceberg», mentre non si riesce a misurare la parte più consistente, quella che c'è ma non si vede e non si scopre, il corpo dell'«iceberg sommerso».

Da questo punto di vista particolarmente grave appare la situazione del Mezzogiorno. I fenomeni di corruzione, associati ai condizionamenti della criminalità organizzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni, rappresentano la vera «cifra originale» di una situazione di emergenza politico-istituzionale che ha pochi termini di paragone, e non solo in Europa.



Dal 1991, data di entrata in vigore della legge n. 221 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 1991, n. 164, recante misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso), sono state quasi 200 le amministrazioni comunali sciolte per infiltrazioni mafiose. La Campania è in testa alla non edificante classifica e detiene, tra l'altro, il triste primato della prima Azienda sanitaria locale sciolta per condizionamenti della malavita.

Se si leggono attentamente le relazioni di scioglimento dei Comuni ricorrono quasi sempre le stesse motivazioni: assenza e/o arretratezza dei piani regolatori, inefficienza dei servizi pubblici, scuole fuori norma, strade dissestate, rifiuti abbandonati per la mancanza di raccolta, abusivismo edilizio dilagante che non risparmia neppure il suolo demaniale, assistenza sanitaria inesistente, cimiteri abbandonati, personale assunto in maniera clientelare, senza selezione di merito, nella stragrande maggioranza dei casi assolutamente impreparato ad affrontare le incombenze lavorative.

Una volta che si insedia la Commissione straordinaria in seguito allo scioglimento, viene stilato una sorta di programma delle priorità che molto spesso ha come obiettivo il ripristino dei servizi più elementari. Tale obiettivo, già difficile in sé per le particolari condizioni ambientali, è reso ancora più problematico da un'altra caratteristica di questi Comuni, cioè le condizioni assolutamente deficitarie in cui si trovano i bilanci. Le sofferenze finanziarie, quasi sempre al limite del dissesto, rappresentano infatti un'altra caratteristica che accomuna gli enti locali condizionati dalle organizzazioni malavitose. Molto spesso le ragioni attengono al fatto che le risorse pubbliche, anziché essere utilizzate in maniera oculata e responsabile, sono veicolate a favorire imprese «collegate» ai sodalizi criminali (nolo di macchinari a prezzi fuori mercato durante le crisi dei rifiuti, affidamento di servizi pubblici a condizioni di assoluto favore ecc.). Questo complesso di circostanze comporta una sorta di esenzione permanente dal pagamento di qualsiasi tassa o imposta. La totale inazione fiscale, che si manifesta nella mancata riscossione di tributi di ogni tipo, fa sì che le condizioni di indebitamento di tali Comuni siano drammatiche e che essi dipendano, in tutto e per tutto, dai trasferimenti erariali dello Stato.

La diretta conseguenza è che l'ente locale è alla continua ricerca di fondi per finanziare le spese correnti. A tale logica risponde l'assurda norma per cui le risorse provenienti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione, in passa-

to vincolati alla realizzazione di infrastrutture pubbliche a rete, sono utilizzati per finanziare la spesa corrente. In questo quadro le entrate per effetto dei condoni edilizi e delle nuove costruzioni rappresentano una voce fondamentale di bilancio. La conseguenza inevitabile è quasi un incoraggiamento a costruire, anche forzando in maniera evidente norme e regolamenti. Un'altra delle «invarianti» dei Comuni sciolti, infatti, è rappresentata dalle questioni legate all'abusivismo e all'attività edilizia. Qui la casistica, estremamente varia e non priva di elementi di originalità, ha nella «periferia totale» di Napoli la sua scena «perfetta».

Nel Comune di Casalnuovo di Napoli, nel corso di un'indagine antiabusivismo disposta dalla Procura della Repubblica di Nola nel 2006, veniva clamorosamente alla luce l'esistenza di un intero quartiere abusivo, composto da 29 edifici in avanzata fase di costruzione e totalmente privi dei relativi titoli autorizzativi e dei permessi di costruzione. Gli edifici, composti da un numero di piani variabile da quattro a sette, erano pronti a ospitare almeno 200 nuclei familiari, unitamente a esercizi commerciali, il tutto senza che nel sito vi fossero le necessarie infrastrutture. L'insediamento abusivo, in una zona classificata dagli strumenti urbanistici come agricola, è stato edificato in prossimità di un'area con suolo fortemente friabile e di natura paludosa, sottoposta negli anni passati a scarichi di natura industriale con accertate infiltrazioni di agenti tossici nelle falde acquifere. Nel 2007, nel corso di un'ulteriore operazione, le forze di polizia hanno accertato l'esistenza di altri 21 edifici abusivi, per un totale di 135 appartamenti.

Al termine delle attività di controllo gli immobili abusivi saranno quasi un centinaio. Alcuni di questi appartamenti erano già abitati, con cittadini che hanno esibito regolari certificati di residenza, contratti di mutuo con importanti istituti bancari e, alcuni, anche le ricevute di pagamento dell'Ici. Ciò evidenzia chiaramente come il sistema dei controlli all'interno della pubblica amministrazione sia stato del tutto inesistente.

A rendere tragicamente originale tutta la vicenda è il fatto che per alcuni edifici risultavano inoltrate al Comune domande di condono edilizio, presentate nel 2004 e successivamente scomparse insieme a molte altre nel corso di un presunto «furto» presso l'Ufficio tecnico. La morale della triste storia? Un quartiere totalmente abusivo edificato senza che nessuno sentisse il bisogno di controllare qualcosa, un universo governato da una sorta di anarchia edilizia totale. La vicenda ha fatto grande scalpore all'epoca, provocando il naturale scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni camorri-

stiche e l'insediamento di una Commissione straordinaria. Oggi, grazie soprattutto a qualche coraggioso e isolato funzionario dello Stato, gran parte degli edifici sono stati demoliti. Ma i notai che hanno stipulato gli atti di compravendita, i direttori di banca che hanno sottoscritto i mutui, i funzionari comunali che hanno omesso tutti i controlli più elementari sono impunemente al proprio posto.

Altro comune, stessa periferia. Acerra, oltre 50.000 abitanti, 5.000 pratiche di condono, una ogni dieci abitanti. In pratica una domanda di condono ogni tre famiglie. Si tratta di un fenomeno così diffuso, interclassista e capillare, che diventa oltremodo difficile che arrivi al governo di questi Comuni una classe dirigente che abbia a cuore la legalità in merito allo sviluppo e alla salvaguardia del proprio territorio. Inoltre c'è da considerare che l'incasso degli oneri di urbanizzazione sta diventando, con il taglio dell'Ici e dei trasferimenti dallo Stato, una delle poche occasioni che hanno i Comuni di «fare cassa» e finanziare, in alcuni casi, i costi della politica.

La situazione non è molto dissimile in tutto il resto della provincia di Napoli e in larga parte del Mezzogiorno. Le questioni legate all'abusivismo edilizio, e più in generale allo sviluppo del territorio, rappresentano la vera cartina di tornasole degli scarsi livelli di controllo e legalità nella pubblica amministrazione. Ciò contribuisce a formare in larghe fette dell'opinione pubblica una sorta di rivendicazione all'impunità, nascosta dietro la presunta «necessità» della casa. Inoltre i ciclici provvedimenti di condono edilizio, vera e propria istigazione al reiterno del reato, hanno come conseguenza una sorta di attesa permanente e fiduciosa che impedisce di debellare in via definitiva il fenomeno.

Riorganizzare la pubblica amministrazione secondo principi di legalità e correttezza dell'agire amministrativo, sviluppare democratici anticorpi contro l'infiltrazione del malaffare, selezionare classi dirigenti all'altezza della sfida e consapevoli dei rischi (anche personali) che questa impone, rappresenta la vera missione dei prossimi anni. Non c'è alternativa, non ci sono altre soluzioni. O lo Stato. O l'antistato. Diventare una democrazia moderna o rimanere un paese a sovranità limitata. La storia non ha nascondigli, la storia non passa la mano.

n. 3/2008 [35]

TEMA. Democrazia e rappresentanza sociale nell'era post-ideologica - *Introduzione*. Dopo il primato della politica di *Riccardo Terzi*- Democrazia e rappresentanza del lavoro. La «narrazione postideologica» e la «narrazione neolaburista» di *Antonio Cantaro* - Rappresentanza sindacale e rappresentanza politica. Brevi note su un rapporto necessariamente complesso di *Ida Regalia* - L'era post-ideologica: senza la dissoluzione delle ideologie di *Cesare Pinelli* - Percorsi democratici nell'Italia di mezzo di *Franco Ramella* - Dalla coscienza di classe alla coscienza di luogo. Parole chiave per una nuova rappresentanza sociale di *Aldo Bonomi* - Ruolo e funzioni del terzo settore di *Maria Guidotti*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Tra la via Riken e l'Europa. Lavoro scientifico, organizzazione della ricerca, cultura del merito, valorizzazione del talento di *Vincenzo Moretti*

TENDENZE. La nuova Confederazione sindacale delle Americhe di *Nana Corossacz* - L'instabilità occupazionale come dispositivo disciplinare di *Marcello Pedaci* - Il Trattato modificativo di Lisbona. Per l'Unione Europea un nuovo processo di ratifica di *Silvana Paruolo* - Cgil e Cisl: modalità d'azione e culture organizzative di *Stefano Vanni*

n. 4/2008 [36]

RICORDO DI VITTORIO FOA. La lezione di un maestro: Vittorio Foa e la Cgil di *Fabrizio Loreto*

ARGOMENTO. Emergenza economica e sociale. Serve un accordo per uscire dalla crisi di *Agostino Megale*

TEMA. Cambiamenti sociali del lavoro - *Introduzione*. Per una sociologia dei lavori di *Fabrizio Pirro* - I lavoratori flessibili: una integrazione al ribasso? di *Patrizio Di Nicola* - Percorsi ed esiti nel lavoro interinale di *Giovanna Altieri* - Un «posto» nel call center: giovani e lavoro nel Mezzogiorno di *Emma Corigliano*, *Lidia Greco* - La classe operaia non è andata in paradiso. I risultati dell'inchiesta della Fiom sulle condizioni di lavoro di *Eliana Como* - La segmentazione della base sociale del lavoro di fabbrica di *Ilaria Bettella*, *Roberto Grandinetti* - *World Class Manufacturing* e partecipazione sindacale. L'esperienza Fiat a Melfi di *Vincenzo Fortunato*

CONFRONTO. *L'accerchiamento*, di Guido Baglioni - Un accerchiamento che si può rompere di *Mimmo Carrieri* - L'azione sindacale tra contratto e politica di *Serafino Negrelli*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Il Lavoro, l'Europa, il Programma: tre domande alla sinistra politica *di Adolfo Pepe*

TENDENZE. Crisi della partecipazione e negoziazione sociale *di Lucio Saltini*

n. 1/2009 [37]

TEMA. Il lavoro dopo la classe - *Introduzione*. Il lavoro che cambia, dopo la classe *di Aris Accornero* - Il lavorare cambiato: modi e nodi *di Fabrizio Pirro* - Ristrutturazione e frammentazione dei processi di lavoro *di Jörg Flecker* - Incertezza, azione organizzata e cambiamenti produttivi. Alcune riflessioni sul caso italiano *di Luigi Burroni* - Quali strategie di conciliazione tra lavoro e vita davanti alla destandardizzazione degli orari *di Bettina-Johanna Krings, Linda Nierling, Marcello Pedaci* - Le condizioni di lavoro in Europa (1991-2006) *di Enrique Fernández Macías* - La misurazione della *job satisfaction* nelle indagini. Una relazione analitica comparativa *di Jorge Cabrera, Heloisa Perista* - Indagini sulla competenza professionale *di Simona Marchi, Saul Meghnagi*

CONFRONTO 1. *L'operaismo degli anni Sessanta. Da «Quaderni Rossi» a «Classe Operaia»*, a cura di Giuseppe Trotta e Fabio Milana, saggio introduttivo: *Noi operai* di Mario Tronti - L'operaismo uno e bino *di Fernando Liuzzi* - La storia mancata della «rude razza padana» *di Bruno Ugolini*

CONFRONTO 2. *La moralità del welfare. Contro il neoliberismo populista*, di Laura Penacchi - Il welfare e l'identità della sinistra *di Carlo Clericetti* - Ripensare il rapporto tra individuo e politiche pubbliche come base per rafforzare il modello sociale europeo *di Gianluca Busilacchi*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Il sistema universitario italiano: analisi e proposte *di Emilio Barucci, Mario Benassi, Franco Donzelli, Matteo Turri*

TENDENZE. Culture del lavoro nel Novecento italiano *di Paolo Giovannini* - La democratizzazione dell'Unione Europea. Quale ruolo per i sindacati? *di Mirella Bagliolini* - La crisi finanziaria ed economica, l'Unione Europea e il prossimo G20 *di Silvana Paruolo*

n. 2/2009 [38]

TEMA 1. Costituzione e lavoro. Tra radici e nuova identità sindacale - *Presentazione*. All'origine di un progetto di formazione *di Guglielmo Epifani* - *Introduzione*. Linee per una riflessione culturale *di Saul Meghnagi* - I valori di un'organizzazione di rappresentanza *di Enrico Panini* - Democrazia e diritti nella formazione dei quadri sindacali *di Adolfo Braga* - Identità, memoria e storia *di David Bidussa* - Costituzione e lavori *di Mario Giovanni Garofalo* - La dignità del lavoro nei percorsi del sindacato *di Adolfo Pepe* - Lavoro e sindacato oggi: specificità e relazioni *di Ida Regalia* - L'im-

magine e la comunicazione del lavoro *di Luigi Martini*

TEMA 2. Salari e contratti dopo l'Accordo quadro - Accordo separato: quel modello limita la contrattazione *di Susanna Camusso* - Una riforma incerta e non condivisa *di Gian Primo Cella* - Contrattazione e salari: i limiti dell'Accordo quadro *di Davide Antonioli, Paolo Pini* - Qualità e innovazione nella contrattazione. Come contrastare gli effetti negativi dell'Accordo separato *di Riccardo Sanna* - Livelli e struttura della contrattazione collettiva in Italia *di Guido Baglioni* - Integrazione europea, contrattazione collettiva e moderazione salariale *di Maarten Keune*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Storie e speranze dopo il terremoto di Messina *di Alessandra Mangano* - Ma cos'è questa crisi? L'Europa il lavoro l'impresa la crescita *di Vincenzo Moretti*

n. 3/2009 [39]

TEMA. Lavori e cicli produttivi nella società della conoscenza - *Presentazione*. Le traiettorie del lavoro nelle nuove filiere produttive *di Giovanna Altieri* - Flessibilità e ristrutturazione delle catene del valore *di Ursula Holtgrewe, Jörg Flecker, Annika Schönauer* - La conoscenza nei processi di ristrutturazione e l'impatto sulle competenze dei lavoratori *di Monique Ramioul* - La crescente diversificazione delle carriere e dei percorsi professionali *di Gérard Valenduc* - I processi di ristrutturazione e le loro implicazioni sul benessere dei lavoratori europei. Nuove sfide per i sindacati *di Daniele Di Nunzio, Pernille Hohnen, Peter Hasle, Hans Torvatn*

CONFRONTO. Contratto unico e dintorni

Unificare il mercato del lavoro *di Cesare Damiano* - Un sistema di tutele crescenti e uguali per tutti *di Carlo Podda*

TENDENZE. Il lavoro competente, retorica e realtà *di Giuseppe Della Rocca, Giovanni Passarelli* - I cambiamenti professionali: dalla fatica all'impegno *di Anna Giarandoni*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. A partire dall'Apollon. Una rassegna su cinema e mondo del lavoro *di Giuseppe Sircana* - Giacomo Brodolini: gli anni nella segreteria nazionale della Cgil *di Maria Paola Del Rossi*



**Publicità Unipol**  
**SALVADANAIO**



**Pubblicità Unipol**  
**CONIGLIO**