

Quaderni rassegnasindacale

Lavori

67 Stato strategico e innovativo

- ▮ Un nuovo modello di sviluppo
- ▮ Le radici del sindacalismo trentino
- ▮ La Confederazione internazionale dei sindacati nella crisi globale



EDIESSE

QUADERNI RASSEGNA SINDACALE - LAVORI
RIVISTA TRIMESTRALE - ANNO XVII - N. 3
www.ediesseonline.it/riviste/qrs

PROPRIETARIO ED EDITORE
Ediesse s.r.l.

Viale di Porta Tiburtina, 36 - 00185 Roma
Tel. (06) 44870325 - Fax (06) 44870335
www.ediesseonline.it
E-mail: ediesse@cgil.it

SEGRETERIA DI REDAZIONE
Rossella Basile
Tel. (06) 44870323 - Fax (06) 44870335
E-mail: qrs@ediesseonline.it

UFFICIO ABBONAMENTI
Tel. (06) 44870283 - Fax (06) 44870335
Dal lunedì al venerdì 10-13 / 14-16,30
E-mail: ediesse@cgil.it

Una copia 20,00 euro
Arretrati 40,00 euro

TARIFE ABBONAMENTO ANNUO
Italia: 60,00 euro - Estero: 120,00 euro -
da versare sul c/c postale n. 935015 intestato
a Ediesse s.r.l. specificando la causale

GRAFICA E IMMAGINE DI COPERTINA
Antonella Lupi

STAMPA
Tipografia O.Gra.Ro.
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

DISTRIBUZIONE IN LIBRERIA
MESSAGGERIE

Registrazione presso il Tribunale di Roma
al n. 110/2000 del 6/3/2000

Egregio Abbonato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996. La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Q
Quaderni rassegna sindacale Lavori

COMITATO DI INDIRIZZO
*Giorgio Benvenuto,
Guglielmo Epifani,
Bruno Manghi*

COMITATO EDITORIALE
*Mimmo Carrieri (coordinatore),
Aris Accornero, Gabriele Ballarino,
Lauralba Bellardi, Luigi Burroni,
Antonio Cantaro, Bruno Caruso,
Gian Primo Cella, Fausta Guarriello,
Giorgio Lunghini, Luigi Mariucci,
Saul Meghnagi, Marcello Messori,
Giacinto Miliello, Adolfo Pepe,
Paolo Pini, Ida Regalia,
Marino Regini, Mario Ricciardi,
Umberto Romagnoli, Tiziano Treu*

COMITATO SCIENTIFICO
INTERNAZIONALE
*Lucio Baccaro, Pere J. Beneyto,
Reinhard Bispinck, Colin Crouch,
Roland Erne, Richard Hyman,
Maarten Keune, Guglielmo Meardi,
Philippe Pochet, Udo Rehfeldt,
Bertrand Schwartz, Wolfgang Streeck*

REDAZIONE
*Adolfo Braga (caporedattore),
Maria Concetta Ambra,
Vincenzo Bavaro, Andrea Ciarini,
Maria Paola Del Rossi, Salvo Leonardi,
Fabrizio Loreto, Riccardo Maraga,
Simona Marchi, Alberto Mattei,
Marcello Pedaci, Elena Persano,
Andrea Signoretta*

DIRETTORE RESPONSABILE
Stefano Iucci

La Rivista si avvale della procedura
di valutazione e accettazione
degli articoli *double blind peer review*

Finito di stampare
nel mese di settembre 2016

INDICE

TEMA

Nuove forme di intervento pubblico in economia

Laura Pennacchi

Perché il ruolo strategico dello Stato.

Presentazione

7

Laura Pennacchi

Elementi del background teorico della rivitalizzazione
del dibattito sulla politica industriale:
Stato «strategico» e «innovazione»

13

Cristiano Antonelli

I problemi della transizione verso l'economia della conoscenza

37

Pierluigi Ciocca

Politica industriale come investimento pubblico

65

Ugo Pagano

Intervento pubblico e privatizzazione della conoscenza

71

Giovanni Dosi, Dario Guarascio

Oltre la «magia del libero mercato»: il ritorno della politica industriale

91

Annamaria Simonazzi

Per la ripresa dello sviluppo nell'area dell'euro

105

Roberto Gualtieri, Ronny Mazzocchi

L'Europa, la sinistra e gli investimenti pubblici

119

CONFRONTO

Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo
di Laura Pennacchi [Ediesse, 2015]

Riccardo Bellofiore

Appunti per la discussione

137

Roberto Schiattarella
La centralità dello Stato nel nuovo modello di sviluppo 155

TENDENZE

Mimmo Carrieri
Le ragioni della solidità e della resilienza del sindacalismo trentino 165

Antonino Scianna
Tav o NoTav: la sicurezza lavorativa in un contesto socialmente critico 185

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Leopoldo Tartaglia
Dieci anni vissuti pericolosamente.
La Confederazione internazionale dei sindacati
nella grande crisi globale
(Parte II) 215

TEMA

Nuove forme di intervento pubblico in economia

Perché il ruolo strategico dello Stato

Presentazione

*Laura Pennacchi**

La sezione tematica di questo numero è volta a ricostruire gli elementi di radicale riconcettualizzazione teorica, e le loro ricadute pratico-politiche, gravitanti attorno alla nozione di Stato «strategico», contenuti nella attuale rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale. Gli spunti offerti dai saggi dei singoli, prestigiosi autori raccolti nella monografia sono così numerosi e fertili che è opportuno rinviare a una loro lettura diretta, senza tentare di riassumerli in forme che comunque non renderebbero loro giustizia. Piuttosto qui, a mo' di introduzione, merita soffermarsi su considerazioni generali che pur scaturiscono dallo spirito eterodosso pervadente, con accenti e con articolazioni diverse e talora anche con dissensi, tutti i saggi.

L'instabilità e l'incertezza che frenano l'economia globale – ancora imprigionata nella «crisi senza fine» dopo anni di ultraspansive politiche monetarie rivelatesi insufficienti, in assenza di politiche di bilancio analogamente espansive, a rilanciare su basi meno fragili la crescita – ci dicono con assoluta chiarezza che è richiesto come non mai uno Stato «strategico», l'unico in grado di fornire la risposta adeguata, e cioè «nuova politica industriale», «lavoro» e «investimenti», pubblici in particolare. Tale è la bandiera dei democratici americani e di Hillary Clinton e ciò viene riconosciuto senza mezzi termini dalle banche centrali di tutto il mondo, a partire dalla Fed, nella cui discussione sulle connessioni tra più bassa dinamica della produttività e della crescita e nuovo e più basso livello di equilibrio «naturale» dei tassi di interesse si riverberano gli echi della riflessione sui rischi di «stagnazione secolare». In Italia, però, il premier Renzi – peraltro alla testa di un paese che si conferma in serie difficoltà, avendo perduto più del 25 per cento della propria capacità produttiva industriale, in un'Europa sempre più in panne e dove è a rischio la stessa tenuta dell'euro – non si comporta di conseguen-

* Laura Pennacchi, economista, responsabile della Scuola della buona politica della Fondazione Lelio e Lisli Basso.

za, perché non attiva, appunto, quel «ruolo strategico» dell'intervento pubblico che sarebbe necessario, ruolo esercitabile in special modo mediante «investimenti diretti» (dal 2008 crollati del 28 per cento nell'Unione europea e del 30 in Italia) e assai meno con quell'indiscriminato «taglio delle tasse» di cui Renzi sembra determinato a fare il marchio della sua politica economica, industriale e sociale: l'Imu e la Tasi prima casa, gli 80 euro, l'Irap costo del lavoro, gli incentivi sui nuovi assunti, l'Imu e l'Irap agricola, il superammortamento, il credito d'imposta al Sud, a cui aggiungere le nuove ipotesi, dall'ulteriore detassazione dei premi di risultato (con una somma incentivata che dovrebbe salire a 4 mila euro l'anno fino a 80 mila euro di reddito) da collegare a una riforma della contrattazione di torsione aziendalistica, alla «decontribuzione strutturale» (non fiscalizzata!) per i nuovi assunti (che rischia di equivalere a un trasferimento puro e semplice dai salari ai profitti, oltre ad avere implicazioni negative sulle pensioni future dei lavoratori oggi giovani), al perseguimento di una ristrutturazione dell'Irpef su due/tre aliquote (che somiglia sinistramente alla *flat tax* di Salvini e, prima ancora, di Tremonti).

Sta qui la deriva culturale di profondità inaudita su cui bisognerebbe concentrarsi, non esorcizzabile con il sarcasmo e con le facili battute, più o meno populisticamente connotate anche quando di marca governativa. Contro i guasti dell'austerità restrittiva e deflazionistica di matrice ordoliberal tedesca, Renzi fa bene a reclamare dalla Commissione europea ulteriori margini di «flessibilità» (cioè possibilità di maggior deficit); fa male, invece, a non avere una visione di lungo termine di tali margini pensando di utilizzarli per finanziare, anziché un grande Piano di investimenti, per l'innovazione e la creazione diretta di lavoro per giovani e donne, riduzioni di tasse e benefici fiscali, per di più contravvenendo – trattandosi di spesa corrente – alla *golden rule* che vorrebbe finanziati in deficit solo gli investimenti produttivi. Qui c'è qualcosa di profondo che va portato alla luce, uno snodo cruciale caratterizzante anche dal punto di vista antropologico il cuore del profilo culturale e ideale del centrosinistra e, dunque, la stessa discriminante destra/sinistra. Il centrosinistra oggi deve reagire a una situazione verso cui per molti anni è stato subalterno e colluso, una situazione nella quale il duplice fondamentalismo (anti-stato e anti-tasse) proprio del neoliberismo – di destra – ha causato la pressoché totale scomparsa dalla scena pubblica di un dibattito meditato (non ideologico) sul ruolo dello Stato e sulla tassazione. In conseguenza di ciò le scelte di politica economica e fiscale spesso non

sono sembrate più appartenere alla discriminante destra/sinistra: da entrambi i lati è apparso dominante un unico slogan, contrarre il «perimetro pubblico» e le tasse, senza che venisse posto con tutta la incisività che merita il problema cruciale del limite sotto il quale la riduzione della tassazione può generare la devastazione dei servizi pubblici e la crisi del welfare e, al tempo stesso, depotenziare l'operatore pubblico nell'esercizio delle sue funzioni strategiche. Così si è corso il rischio di perdere di vista che il significato e il ruolo dell'iniziativa pubblica e della tassazione non sono valutabili in se stessi, ma si commisurano anche e soprattutto agli effetti redistributivi che essa consente di perseguire, al livello e alla qualità dei servizi di cui una società desidera disporre (i quali a loro volta esprimono la qualità dei «legami di cittadinanza» propri di quella stessa società), alla natura del «modello di sviluppo» che si vuole adottare e allo spazio da farvi ai «beni collettivi».

L'idea che le tasse siano un furto, un esproprio, un «mettere le mani nelle tasche dei cittadini» – parole che abbondavano e abbondano nel lessico di Berlusconi e oggi di Salvini e perfino di vari esponenti dei 5Stelle – è un'idea, neoliberalista, tipicamente di destra, sulla base della quale essa ha legittimato moralmente chi si sente autorizzato a evaderle. Invece, è di sinistra considerare le tasse un «contributo al bene comune» – parole del catechismo sociale della Chiesa e della nostra Costituzione – perché il mezzo con cui reperire le risorse necessarie a finanziare da un lato una redistribuzione egualitaria per le famiglie e per i cittadini, dall'altro strade, ferrovie, reti, scuole, ospedali, asili nido, riassetto idrogeologico, riqualificazione dei territori e delle città, Ricerca e Sviluppo e innovazione. Tutte cose per le quali servono l'esercizio di un «ruolo strategico» dello Stato, diretti interventi strutturali – non bastano trasferimenti monetari indiretti quali sono anche i benefici fiscali e il «reddito di cittadinanza» – e piani straordinari di investimento pubblico per la creazione di lavoro. Nei saggi che questo dossier raccoglie non si dimentica quale sia stato e sia l'obiettivo vero del neoliberalismo. Il suo motto fondamentale – «meno regole, meno tasse, meno Stato, più mercato» – concretizza lo *starving the beast* di buschiana memoria: «affama la bestia» e la bestia sono lo Stato e le istituzioni pubbliche da affamare sottraendogli le risorse provenienti dalle tasse. Quindi, la sfida ha un grande spessore: il depotenziamento e il depauperamento dello Stato indotti dalle lunghe pratiche neoliberaliste minimizzanti e deresponsabilizzanti l'operatore pubblico – spinto da un lato a ridimensionarsi tagliando la spesa ed esternalizzando le proprie attività, dall'altro a ricorrere solo a *bonus* e a *voucher* e a tagli delle

tasse – vanno rovesciati, riscoprendo la progettualità, spingendo e orientando l'innovazione, modificando gli equilibri fra domanda interna e domanda estera, intervenendo tanto sulla domanda che sull'offerta.

Di fronte ai rischi della *jobless society* e a una disoccupazione giovanile ferma al livello record del 34 per cento, quello che occorre è un *big push* di grande potenza e qualità, straordinario quanto è straordinaria la situazione odierna, un Progetto di rilancio dell'economia della conoscenza e di rivitalizzazione dell'industria e dei servizi, un Piano di investimenti diretti (pubblici e privati) in aree cruciali e tuttavia in grado di attivare immediatamente nuova occupazione, non solo di stabilizzare quella che già c'è, come era nel progetto di «Esercito del lavoro» di Ernesto Rossi, uno degli estensori del Manifesto di Ventotene: risanamento dei bellissimi ma fragili e martoriati territori italiani, rigenerazione delle città, riqualificazione ambientale, beni culturali, reti, scuola, formazione e sapere, sanità, bambini e adolescenti, welfare universalistico (non solo aziendale!). È vero che gli investimenti nei beni pubblici europei dovrebbero innanzitutto avvenire a scala dell'Unione, ma sussistono molti margini a livello nazionale che i singoli governi dovrebbero saper sfruttare. Certo, per l'Italia non bastano l'iniziativa del ministro Del Rio mirata a sbloccare le risorse (peraltro già stanziare con impegni pluriennali) per le infrastrutture e le grandi opere, né quella «Industria 4.0» del ministro Calenda, piena solo di stimoli fiscali, incentivi indiretti a pioggia, misure per le liberalizzazioni e per la competitività. C'è scritto sulle prime pagine di tutti i manuali di economia che la produttività non ha alcuna relazione con il taglio delle tasse: questa relazione c'è solo per la reaganiana «economia dell'offerta» e la curva di Laffer, idoli della destra e dei *tea party* americani benché assai screditate sul piano scientifico. Ed è *Il Sole 24 Ore* a ricordarci sistematicamente (si veda, per esempio, Bastasin del 19 agosto) che l'incremento della produttività dipende dagli investimenti e dalla «creazione e diffusione di nuove innovazioni e di tecniche di management efficienti» (quindi con forte responsabilità imprenditoriale e con attivazione autentica della democrazia economica). Così come sono gli stessi Fmi e Ocse a segnalare che il moltiplicatore della spesa diretta in investimenti (fino a 3 in tre anni) è molto superiore a quello delle entrate (0,5, 0,7 appena).

In definitiva, una nuova politica industriale e investimenti pubblici diretti attivatori di maggiori investimenti privati, capaci di intervenire simultaneamente sia sulla domanda sia sull'offerta, sono richiesti in particolare per tre ragioni. 1) A fronte di aspettative di profitto basse e incerte i privati non

investono, pur sommersi da una marea di liquidità, come avevano diagnosticato Keynes e Minsky molti decenni fa, per ciò appellandosi a una «socializzazione degli investimenti». 2) Bisogna dirigere strategicamente un'innovazione tecnologica che, lasciata a se stessa, può condurre alla *jobless society* e non esprimere tutto il suo potenziale positivo. 3) Si deve cambiare un intero modello di sviluppo e idearne uno nuovo e questo può farlo solo un operatore pubblico non indotto ad abdicare alle proprie responsabilità in favore della «domanda delle imprese» dalla paura di sposare le «velleità dirigistiche» temute dal ministro Calenda, ma animato dalla volontà di interpretare in un grande spirito progettuale quella «solida visione strategica» indicata da Romano Prodi. Si tratta di riconoscere nell'operatore pubblico l'interprete fondamentale della «responsabilità collettiva», da esercitarsi congiuntamente alla responsabilità individuale, e di prendere le distanze dalla visione dello «Stato minimo» che (indotto da un lato a deresponsabilizzarsi tagliando la spesa ed esternalizzando le proprie attività, dall'altro a ricorrere solo a *bonus* e a *voucher* e a tagli delle tasse) sposta tutto sulla responsabilità individuale e lascia il singolo solo, una volta che le tasse gli siano state decurtate, a sbrogliarsela con le incombenze dello sviluppo e della vita.

Elementi del background teorico della rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale: Stato «strategico» e «innovazione»

Laura Pennacchi*

1. Premessa

A quasi un decennio dall'inizio, nel 2007/2008, della odierna «crisi senza fine»¹ si assiste anche in Europa a una significativa ripresa d'attenzione alle questioni della politica industriale, a lungo trascurate e svalutate a vantaggio di una filosofia angusta e autolesionista dell'«austerità». La significatività di tale ripresa si palesa in rapporto a uno scenario empirico di intense trasformazioni strutturali che abbracciano, simultaneamente, la decelerazione delle economie emergenti, il decremento del commercio mondiale e delle esportazioni, la depressione della domanda interna dei vari paesi, la deflazione, il crollo degli investimenti pubblici (-29 per cento circa in cinque anni in Europa), gli impedimenti all'agire delle pubbliche amministrazioni con tagli, restrizioni, «arretramenti» del perimetro pubblico, le difficoltà che incontrano le politiche monetarie «non convenzionali» – pur essenziali e provvidenziali –, adottate dalle Banche centrali di tutto il mondo, a veicolare verso gli investimenti produttivi l'enorme liquidità creata.

Ma la significatività del ritorno d'attenzione alle questioni della politica industriale risalta ancor più quando si considerino gli elementi analitici nuovi del background teorico che sottostà a tale rivitalizzazione, elementi che si discostano da approcci tradizionali – sostanzialmente coincidenti con l'idea di limitarsi a fornire alle imprese e al mondo produttivo nuova attività regolatoria e incentivi indiretti, tra cui spiccano quelli fiscali – ma anche da quelli che Onida (2014) individua come i principi della *industrial organization* secondo cui «di politica industriale si può correttamente parlare unicamente in termini di regole della concorrenza (antitrust, privatizzazioni, di-

* Laura Pennacchi, economista, responsabile della Scuola della buona politica della Fondazione Lelio e Lisli Basso.

¹ Questo è il titolo del primo capitolo del mio recente *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma 2015.

fesa dei diritti proprietari ecc.) o al massimo di finanziamento delle infrastrutture di base e della ricerca pubblica». Gli elementi analitici nuovi, rintracciabili anche presso studiosi più vicini al *mainstream* come Aghion (2012) e altri, sono accomunati da una chiara convinzione: è ormai impossibile «sostenere l'adeguatezza di un modello che si fondava sull'ideologica convinzione che i mercati sono capaci, in ogni circostanza, di autoregolarsi, e che assegnava allo Stato il compito (esclusivo) di creare le migliori condizioni affinché il mercato stesso potesse operare attraverso la definizione di buone regole e di "arbitri indipendenti" e la creazione o la promozione delle esternalità di sistema favorevoli alla crescita "spontanea" dell'economia» (Bassanini 2015).

2. *La secular stagnation*

E in effetti è proprio attorno alla riflessione richiamata che si trova l'approccio maggiormente di rottura con le analisi e le pratiche invalse con il lungo ciclo neoliberista, quello che definirò dello Stato «strategico» e dei suoi rapporti con l'«innovazione»: uno Stato più avventuroso e più disponibile ad assumere rischi della stessa iniziativa privata, certamente nella ricerca scientifica e tecnologica ma pure nei campi delle nuove domande sociali o del risanamento ambientale, del riassetto dei territori e della riqualificazione urbana. Dani Rodrik, preoccupato di identificare il soggetto pubblico in grado di fronteggiare «lo spettro della tecnologia che falciava posti di lavoro», giunge a postulare una stretta correlazione tra politica economica e politica sociale, instaurando un parallelo storico tra le realizzazioni del welfare state del Novecento e quanto spetta trattare alle politiche pubbliche nella fase odierna: «Lo Stato sociale è stata l'innovazione che ha democratizzato – e dunque stabilizzato – il capitalismo del XX secolo. Il XXI secolo dovrà affrontare un passaggio analogo, avviandosi verso uno "Stato dell'innovazione"» (Rodrik 2015a; più in generale si veda Rodrik 2015b).

L'approccio dello Stato «strategico» solleva adesioni e polemiche, ma suscita sempre una grande eco, analoga a quella suscitata dal lavoro di Piketty (2013) sulle diseguaglianze, del quale, peraltro, tale approccio aiuta a mettere in luce, oltre all'encomiabilità, anche un limite: il mancato intreccio dell'analisi delle diseguaglianze con una osservazione degli elementi *strutturali* del funzionamento dell'accumulazione e della produzione del sistema e-

conomico capitalistico, con una considerazione delle diseguaglianze come problema solo *distributivo* e *redistributivo* da trattare *ex post*, non anche problema *allocativo* da trattare *ex ante* perché attinente al funzionamento delle strutture, dell'accumulazione, della produzione, per il quale dobbiamo pensare alla giustizia in termini *allocativi*. L'approccio dello Stato «strategico», invece, appare particolarmente in grado di interagire con gli straordinari cambiamenti strutturali in corso: volatilità dei mercati azionari e finanziari, calo dei prezzi delle *commodities*, frenata del Pil e andamenti erratici delle valute dei paesi emergenti, Cina in testa, ripetuti casi di inflazione zero, crescita europea che, quando c'è, resta anemica – la metà di quella americana – e gravata da iperdisoccupazione e da deficit gravissimi di investimenti, pubblici e privati. In sintesi, i fenomeni più importanti su cui concentrare l'attenzione sono: crescita difficile e/o stentata; crollo degli investimenti; esplosione della disoccupazione, tuttavia accompagnata da declino della produttività².

In questo contesto si giunge oggi perfino a riscoprire le tendenze alla *secular stagnation* – tra gli altri lo fanno Larry Summers e Paul Krugman³ –, i richiami alla quale negli ultimi tempi abbondano anche nei documenti delle istituzioni internazionali (per un esempio si veda Oecd 2015b). L'espressione fu coniata da Alvin Hansen (1939), per il quale *secular stagnation* era semplicemente un altro modo di definire l'equilibrio di sottoccupazione individuato da Keynes. Hansen argomentò che non era sufficiente una spesa pubblica controciclica per stabilizzare l'occupazione ma erano necessari grandi progetti collettivi, come l'elettrificazione di aree rurali, il risanamen-

² Le caratteristiche enigmatiche della produttività – attentamente studiate dalla Fed americana e da altre istituzioni – si sono accentuate con la crisi. Si vedano: Oecd 2015a; Dolphin, Hatfield 2015.

³ Larry Summers (delle cui tesi si veda la ricostruzione in Wolff 2014) e Paul Krugman (2014) partono dall'allarmata osservazione che la crisi «senza fine» fa sì che l'occupazione come percentuale della popolazione in età da lavoro non stia aumentando e sia crescente il *gap* tra *output* reale e *output* potenziale. Summers attribuisce la carenza di domanda aggregata a un eccesso del risparmio desiderato rispetto all'investimento desiderato (*saving glut hypothesis*), a sua volta dovuto alla fortissima pressione a rientrare dal loro indebitamento (*deleveraging*) avvertita da tutti gli operatori privati, i quali pertanto si tengono ben lontani dall'investimento. Krugman insiste sul fatto che i due cicli precedenti quello corrente si sono concretizzati nelle più grandi «bolle» da debito e da incremento dei prezzi degli asset nella storia dell'umanità e che in futuro non potremo in nessun caso tornare ai precedenti livelli di indebitamento per finanziare gli investimenti, i quali, quindi, sono destinati inesorabilmente a cadere.

to di quartieri degradati, la conservazione e la tutela delle risorse naturali, al fine di identificare nuove opportunità di investimento e di restituire dinamismo al sistema economico. Egli, quindi, sottolineò l'importanza degli investimenti pubblici per imprimere impulsi dinamici all'economia e realizzare la piena occupazione, per il cui conseguimento riteneva necessari nuove invenzioni, la scoperta di nuovi territori e risorse, l'incremento della popolazione di cui, invece, denunciava il declino.

Le teorie e le preoccupazioni di Hansen furono smentite dal grande sviluppo dei «trent'anni gloriosi» successivi alla fine della seconda guerra mondiale, compreso lo straordinario *baby boom* dell'immediato dopoguerra, e rimasero coltivate solo da marxisti come Paul Sweezy. Ma alcuni economisti come Michael Kalecki (1943) e Paolo Sylos Labini (1961) fin dall'immediato dopoguerra avevano cercato di superare l'aspetto debole dell'impostazione di Hansen, spostando il focus dalla caduta della propensione al consumo al rallentamento degli investimenti causato dal comportamento delle grandi imprese oligopolistiche, e più di un'eco della preoccupazione per quella che già a metà degli anni settanta del Novecento appariva una renitenza strutturale del capitalismo all'investimento compariva nel Piano Meidner della socialdemocrazia svedese.

Oggi Summers arriva a invocare la necessità di una «politicizzazione» dell'investimento, apertamente riecheggiando la «socializzazione dell'investimento» di cui parlarono Keynes e Minsky. Il punto è che si riproducono condizioni impressionantemente analoghe a quelle studiate proprio da Keynes e da Minsky: la distruzione di valore patrimoniale netto e l'impossibilità di mobilitare la liquidità feriscono tutti gli operatori, gli investimenti crollano ma i profitti non flettono, la riduzione del reddito e la disoccupazione di massa scaturiscono dalla trasmissione delle turbolenze finanziarie all'economia reale e dalla deflazione da debito. Per evitare che le forze destabilizzanti prendano il sopravvento, l'ipotesi keynesiana e minskiana dell'intrinseca instabilità del capitalismo prevede, anziché solo nuove regolazioni, la necessità di uno stimolo fiscale pubblico di grandi dimensioni, quell'intervento diretto dello Stato – che oggi in Europa dovrebbe configurarsi alla scala di una statualità europea – che, preteso anche e soprattutto dai neoliberisti quando si tratta di salvare le banche e gli operatori finanziari, per altre finalità si vorrebbe invece far «arretrare» con tagli di spesa e privatizzazioni. Così le difficoltà della crisi «senza fine» e le tendenze alla *secular stagnation* si saldano nello spingere a sollevare interroga-

tivi basilari sul capitalismo in quanto tale, in particolare sulla problematicità del suo motore fondamentale di crescita e di sviluppo, il *processo di investimento*⁴. È qui che si ripropone il valore di un impegno che, oggi come negli anni trenta, riporti l'attenzione sull'urgenza di una «riforma radicale del capitalismo», come fa un lavoro italiano collettivo significativamente intitolato *Riforma del capitalismo e democrazia economica* (Pennacchi, Sanna 2015).

3. Il ruolo dell'innovazione

Il ruolo delle invenzioni e delle innovazioni è un altro aspetto di cui Hansen ha colto la rilevanza, pur sbagliando anche qui le previsioni (perché preconizzava un rallentamento del progresso tecnico che si è rivelato inesistente negli anni trenta e ancor più in quelli successivi). Oggi, a conferma di una possibile *secular stagnation* scaturente anche da un declinante versante tecnico e innovativo, possono essere portate le tesi di Robert J. Gordon (2012)⁵ – che sostiene un esaurimento drastico delle fonti delle innovazioni radicali –, contestate, però, da vari studiosi. Alcuni prevedono uno sviluppo dell'innovazione a tal punto importante da avere conseguenze drasticamente negative sull'occupazione – poiché è previsto sarà in prevalenza a risparmio di lavoro come per la robotica e per l'automazione –, delineando così, oltre lo scenario della *jobless recovery*, l'ancor più minaccioso scenario della *jobless society*. Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee (2014), pur visualizzando un futuro di automobili autoguidate, tecnologie diagnostiche diffuse, sviluppi dell'automazione in grado di rivoluzionare le nostre economie e le nostre vi-

⁴ Ugo Pagano (2014) attribuisce la caduta degli investimenti verificatasi dalla seconda metà degli anni novanta a oggi all'appropriazione privata da parte delle grandi corporations del settore del bene comune della conoscenza.

⁵ Le sue tesi sono così riassumibili: nella sequenza delle rivoluzioni industriali succedutesi dalla fine del Settecento osserviamo che entrambe le prime due rivoluzioni impiegarono cento anni per dispiegare i loro effetti in tutta l'economia. In particolare la seconda (con l'aria condizionata, le trasformazioni del modo di abitare, l'invenzione dei sobborghi urbani, il sistema di autostrade ecc.) in 20 anni, dal 1950 al 1970, produsse conseguenze vertiginose, compresa l'enorme crescita della produttività. La terza rivoluzione industriale, caratterizzata dai computer e da internet, è iniziata intorno al 1960 e ha raggiunto il suo apice nella seconda metà degli anni novanta, ma il suo principale impatto sulla produttività si è esercitato negli ultimi otto anni e si è già esaurito.

te, non sono così pessimisti sulle prospettive, a patto di mettere in atto le contromisure necessarie e le politiche opportune.

L'idea che le fonti dell'innovazione e del progresso tecnico si siano esaurite è contestata radicalmente anche da Carlota Perez (2013), la quale sostiene che il processo innovativo procede, per grandi ondate successive, a intervalli temporali regolari della durata di circa 50-70 anni, durante i quali le fasi caratterizzate da «bolle finanziarie», come insegnava Hyman Minsky, hanno la funzione di facilitare l'inevitabile sovrainvestimento in nuove infrastrutture e di fornire, quando ancora non ci sono sufficienti profitti o dividendi, l'inflazione degli asset necessaria a far maturare aspettative di *capital gains* per gli investitori. La crisi che stiamo vivendo è l'equivalente storico di quella degli anni trenta: anche allora le bolle finanziarie furono strettamente intrecciate all'andamento dell'economia reale e anche allora veniva incubato un potente ciclo di progresso scientifico e tecnologico che solo successivamente avrebbe dispiegato tutte le sue potenzialità. Oggi l'accento deve cadere, più che sulla schumpeteriana «distruzione creatrice» (che ha già operato negli anni ottanta del Novecento con il superamento della rivoluzione fordista), sulla «costruzione creatrice», liberando un vasto potenziale innovativo fin qui represso, il quale ha bisogno di contare su più espansivi assetti di domanda e su più favorevoli condizioni istituzionali. Per Carlota Perez urgono interrogativi che non possono più essere elusi: quali sono le politiche veramente adeguate a rilanciare le economie globale e nazionali? Quali sono gli equivalenti del New Deal, degli accordi di Bretton Woods, del pensiero di Keynes, del welfare state, «idonei a provocare uno slittamento del potere dalla finanza alla produzione, a trasferire il focus dagli indici azionari all'espansione dell'economia reale, ad accrescere il benessere sociale» (Perez 2013)? Ciò che davvero deve essere salvata è l'economia reale, intervenendo sull'offerta e accrescendo la domanda da parte dei governi, dei consumatori, delle imprese. La moneta che è stata stampata per salvare le banche (attraverso il *quantitative easing*) può ben essere stampata per «attività di produzione creatrici di lavoro».

Sotto questa luce si complica anche l'analisi della natura della crisi attuale: dare più importanza agli aspetti finanziari della crisi o agli aspetti riguardanti l'economia reale è fuorviante, così come è insufficiente vedere, dell'economia reale, solo i problemi di domanda e trascurare quelli di offerta. Le carenze di domanda aggregata sono indubbie, riconosciute ormai da tutti. Ma anche l'offerta presenta squilibri che vanno presi in serio esame, basti

pensare alla coesistenza di eccessi di capacità produttiva – fino al 70 per cento della capacità installata – in alcuni ambiti, come l'auto, e di deficit di offerta in altri, soprattutto nei beni pubblici e nei beni sociali. Pertanto, le responsabilità della politica industriale e i campi in cui esercitarle sono assai vasti. Si tratta di problemi di offerta che vanno considerati non nel senso presupposto dalla *supply side economics* ma nel senso che spinge a stimolare l'innovazione, salvaguardare l'ambiente, puntare su obiettivi alternativi a quelli del vecchio modello di sviluppo neoliberista.

4. Lo Stato «strategico»

È qui che lo Stato «strategico» entra in gioco in modo cruciale. Solo uno Stato «strategico», infatti, è in grado di porsi i necessari interrogativi e di trovare risposte a essi, uno Stato il quale, oltre che indirettamente – mediante incentivi, disincentivi e regolazione –, interviene direttamente, cioè guidando e indirizzando intenzionalmente ed esplicitamente con strumenti appositi. Nell'avvicinarsi di tutti i grandi cicli tecnologici e nella spinta verso le innovazioni fondamentali – oggi con le tecnologie verdi per l'avvio di un «nuovo modello di sviluppo» – l'intervento dello Stato si è rivelato e si rivela decisivo, non solo «facilitatore» e alimentatore di condizioni permissive, ma creatore diretto, motore e traino dello sviluppo. Lo Stato ha giocato un ruolo chiave nell'evoluzione del settore informatico, di internet, dell'industria farmaceutica e *biotech*, delle nanotecnologie e delle emergenti tecnologie verdi, settori e attività nei quali – dice Mariana Mazzucato (2014) – «lo Stato ha avuto l'audacia di pensare – contro tutte le previsioni – all'*impossibile*: creare una nuova opportunità tecnologica, effettuare i grandi investimenti iniziali necessari, mettere una rete decentrata di operatori nelle condizioni di portare avanti ricerche rischiose e poi favorire in modo dinamico il processo di sviluppo e di commercializzazione».

Uno Stato «proattivo» e dunque *imprenditoriale* – come recita il titolo in inglese del libro della Mazzucato – non si limita a sollevare i privati dal rischio, assume rischio in prima persona, anche per l'ottica di lungo periodo che lo anima. Lo Stato dispone dei «capitali pazienti» (non impazientemente inclini alla ricerca di rendimenti immediati) di cui l'innovazione ha bisogno. Che il *venture capital* ami il rischio è un *mito* – come molti altri, tra cui «piccolo è bello» – privo di fondamento. I fondi di *venture capital*

– oltre a puntare su aree con già acquisite capacità di crescita, scarsa complessità tecnologica e scarsa intensità di capitale – sono soggetti a «uscite anticipate», per incassare subito le gratifiche se si verificano rendimenti elevati, senza attendere la maturazione dell’investimento. Gli obiettivi dei *venture capitalist* sono spesso solo speculativi, producendo un effetto negativo sull’innovazione di base.

Proprio l’estensione del cambiamento tecnologico (si veda Antonelli 2012) e l’emergenza di nuovi settori – come internet, le biotecnologie, le nanotecnologie, l’economia «verde» – mostrano che lo Stato non interviene solo per contrastare le *market failures* o per farsi carico della generazione di *esternalità*, ma risponde anche a motivazioni e obiettivi strategici (così pure Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009). Infatti, l’operatore pubblico è l’unico in grado di porsi la domanda: «Che tipo di economia vogliamo?». A partire dal porsi tale domanda lo Stato è in grado di catalizzare una miriade di attività e di mobilitare più settori congiuntamente generando il «coinvestimento» necessario, per esempio per andare sulla luna (per cui fu necessario interrelare le attività di più di 14 diversi settori). L’emergenza di simili complessi di attività si deve a un intervento pubblico che non si limita a neutralizzare le *market failures*, ma che inventa, idea, crea lungo tutta la catena dell’innovazione. «La scoperta di internet o l’affermazione delle nanotecnologie non sono avvenute perché il settore privato voleva qualcosa ma non disponeva delle risorse per investirci: sono avvenute grazie alla capacità di visione del governo in un’area che il settore privato ancora nemmeno immaginava» (Mazzucato 2014, pp. 34-35).

Vedere i limiti della teoria delle *market failures* e delle *imperfezioni* del mercato – che può, secondo Pierluigi Ciocca (2015), «far erroneamente pensare a una rimediabilità “microeconomica”, mercato per mercato, delle contraddizioni» – è cruciale. Tale teoria, infatti, si fonda sull’idea che, quando si tratti di mercati perfettamente concorrenziali, questi bastino a se stessi. Invece ci sono molte situazioni in cui semplicemente i mercati non possono soccorrere e per questo sono preferibili altre nozioni, come quella di «inadeguatezza» (*inadeguacy*) proposta da Colin Crouch (2013), le quali includono quella di «fallimenti» ma vanno oltre. E ciò è ancora più vero quando – come nei tempi presenti – la strutturalità della crisi fa avanzare l’esigenza di un’analogia strutturalità nel ridisegno della composizione della produzione e del modello di sviluppo, quando cioè le economie vanno rimodellate dalle fondamenta: «Il mercato non può domandare prodotti – ricorda

Crouch – che nessuno sa siano possibili» e, d’altro canto, non si può assistere immobili al manifestarsi delle implicazioni distruttive della crescita dell’economia postindustriale, analoghe a quelle che classicamente Polanyi descrisse per l’avvento dell’economia urbana industriale.

Secondo la visione standard le imperfezioni, e relative *esternalità*, del mercato possono insorgere per varie ragioni, come l’indisponibilità delle imprese private a investire in «beni pubblici» – quali la ricerca di base, dai rendimenti inappropriabili e dai benefici accessibili a tutti –, la riluttanza delle aziende private a includere nei prezzi dei loro prodotti il costo dell’inquinamento – il che dà luogo a esternalità negative –, il profilo di rischio troppo elevato di determinati investimenti. Se ne deduce che lo Stato dovrebbe fare cose importanti ma limitate, come finanziare la ricerca di base, imporre tasse contro l’inquinamento, sostenere gli investimenti infrastrutturali. Collegate a questa teoria sono le tesi che il ruolo dello Stato dovrebbe essere prevalentemente di fornire «spinte gentili» (*nudges*) (Sunstein, Thaler 2009) o di *regolare* cercando le regole più *semplici* (Sunstein 2014) possibili, assumendo che semplice sia equivalente a duttile, intelligente, libero, efficace, creativo.

Ma uno dei difetti maggiori di tali teorie – che hanno tuttavia loro campi di validità – è che da una parte immaginano interventi pubblici «circoscritti» e «occasional» (Jacobs 2013) (come circoscritti e occasionali sarebbero i fallimenti del mercato) mentre essi nella realtà sono «pervasivi» e «strutturali», dall’altra parte ignorano un elemento fondamentale della storia delle innovazioni: in molti casi decisivi il governo non ha soltanto dato «spintarelle» o fornito «regolazione», ha funzionato come «motore primo» delle innovazioni più radicali e rivoluzionarie. «In questi casi lo Stato non si è limitato a correggere i mercati ma si è impegnato per crearli» (Mazzucato 2014, p. 98). Si tratta del ruolo fondamentale giocato nei processi di industrializzazione da tutti gli Stati nazionali, fra cui storicamente emblematico è stato il caso del Giappone e oggi impressionano i paesi emergenti, dalla Cina al Brasile. Si tratta anche di tecnologie specifiche che senza il consistente apporto dello Stato non sarebbero mai nate, dalla «produzione in serie» alle tecnologie dell’aviazione, le tecnologie spaziali, l’informatica, internet, l’energia nucleare. In tutti questi casi non si sono verificati solo lo stanziamento di fondi da parte dello Stato e l’offerta delle condizioni permissive appropriate. Ruttan (2006) ha dimostrato che è stata determinante la capacità dello Stato di prefigurare lo spazio di opportunità, la volontà di

impegnarsi nelle attività di ricerca più rischiose e la supervisione del processo di commercializzazione.

5. Beni pubblici, beni comuni e «riformabilità» del capitalismo

Per le funzioni generali assolve dallo Stato, in particolare per i *beni pubblici* (per cui valgono i requisiti di «non rivalità» e di «non escludibilità») e per le *esternalità* (sottoprodotti dell'attività di mercato che non entrano a far parte dei costi di tale attività), il mercato non ha buone soluzioni e, quando ne trova, è spesso troppo tardi: si pensi ai salvataggi pubblici avvenuti durante la crisi finanziaria del 2007/2008 o ai costi difficilmente sanabili delle città congestionate, per le quali la sola soluzione che il mercato conosce è l'abbassamento dei salari per attrarre nuovi investimenti. Proprio questo è il punto: il neoliberismo – strutturato sul primato del mercato – è sfociato in una terribile sottoproduzione di beni pubblici da un lato, in una grave generazione di esternalità negative dall'altro, con correlata dissipazione di beni comuni e tutto ciò è stato alla base dell'oscuramento dell'importanza della dimensione politica, compresa la politica industriale (si veda Termini 2016). Di fronte a tali «inadeguatezze» del mercato – argomenta Crouch – le forze neoliberiste o le considerano triviali o tentano di far funzionare meglio il mercato stesso piuttosto che ricorrere a qualche forma veramente risolutiva di intervento pubblico; le forze socialiste, socialdemocratiche, ambientaliste preferiscono, invece, approcci che «trascendono» il mercato anziché tentare sterilmente di migliorarlo e questo specialmente negli ambiti degli assetti produttivi, dell'educazione, della salute, dei *labour standards* ecc. I neoliberisti trattano il problema dei *beni pubblici* cercando di trasformare tali beni in beni «privati» (per esempio, si oppongono al riciclaggio dei rifiuti con l'argomento che il costo del riciclaggio è superiore a quello dei materiali riciclati), ignorando totalmente le esternalità connesse. I democratici considerano un'esternalità negativa anche l'insicurezza sul lavoro, esprimono una preferenza per i beni collettivi su quelli individuali, sono scettici sull'abilità del mercato di perseguire interessi comuni in relazione soprattutto alla sua incapacità di portare a soluzione il problema dei beni pubblici.

Questo tipo di argomentazione che radica il nuovo intervento pubblico sulla necessità di produrre beni pubblici e di contrastare la dissipazione di beni comuni è profondamente connesso alla possibilità di tornare a scom-

mettere sulla «riformabilità» del capitalismo, a sua volta correlata alla possibilità di continuare a identificare una «pluralità» di capitalismi. Non a caso uno studioso come Wolfgang Streeck (2013) contesta la validità dell'approccio ricostruttivo della «variety of capitalism», pensa che sia in atto un processo travolgente e inarrestabile di «convergenza» delle economie sviluppate verso un modello unico, quello neoliberistico anglosassone, il che toglierebbe validità all'approccio della *variety of capitalism* e, soprattutto, renderebbe difficile al limite dell'impossibile ogni opzione di riformabilità del capitalismo. Per Streeck il neoliberismo è consistito in un sostanziale fenomeno di «convergenza» delle economie sviluppate verso il capitalismo anglosassone impostosi come modello unico, il che ha portato «i paralleli e le intersezioni reciproche tra paesi capitalistici» a prevalere «sulle differenze istituzionali ed economiche», al punto che perfino per paesi come la Svezia e gli Stati Uniti – solitamente agli antipodi nelle comparazioni – si può ritenere che «la dinamica soggiacente è la stessa». Inoltre, in tutto questo processo Streeck non vede differenze significative tra forze politiche, tra destra e sinistra: la controrivoluzione ai danni del capitalismo sociale del dopoguerra, in cui si sono tradotti il neoliberismo e la globalizzazione – attraverso la cui maggiore mobilità il capitale industriale e finanziario aumentava il suo «profitto di riserva» –, è stata veicolata dalla politica, «sia quella conservatrice sia quella socialdemocratica», senza apprezzabili distinzioni. Così il capitalismo ha assunto un volto omogeneo e compatto che lo rende impenetrabile, di conseguenza «irriformabile». L'irriformabilità deriva dal fatto che non esistono più gli spazi del compromesso e delle contropartite. Quando «tutto ciò che il capitale vuole è la restituzione al mercato dei diritti sociali», si può soltanto «buttare sabbia» nei suoi ingranaggi e persino considerare più responsabile «la strada di un comportamento irresponsabile» (Streeck 2013, pp. 87 ss.).

Nell'analisi opposta a quella di Streeck si segnalano – come fa Crouch – le notevoli differenze tra modelli economici, talmente persistenti che a tutt'oggi la totalità degli indicatori – per maggiore spesa pubblica, più elevata tassazione, più estesa protezione sociale, minore disuguaglianza, minore mortalità infantile, maggiore speranza di vita ecc. – colloca a un polo i paesi europei, specialmente quelli scandinavi, al polo opposto gli Stati Uniti. Questi risultati sono il frutto di una lunga storia, in cui il ruolo fondamentale è stato svolto dalle forze di sinistra, i movimenti socialisti, i sindacati. In particolare nei paesi scandinavi è stato realizzato un ragionevole compro-

messo tra Stato, capitale e lavoro, dal quale tutti hanno guadagnato e in cui il potere *corporate* è stato rafforzato ma non a danno dei cittadini e della democrazia, e anche oggi questi paesi delineano il percorso del *social investment welfare state* che si sta rivelando di grande interesse e fecondità. Per questo è sbagliato non vedere le differenze che ci sono state e ci sono tra destra e sinistra. Le timidezze, le reticenze, le vere e proprie subalternità che le sinistre hanno avuto nei confronti del neoliberalismo sono indubbie, soprattutto nella Terza via di Tony Blair a cui vanno imputate l'enfasi nociva sulla teoria della *shareholder value maximisation* e le convinzioni secondo cui i ceti medi fossero corposamente entrati nella categoria dei detentori di *assets*, i rischi del mercato del lavoro non esistessero più, non ci fosse più bisogno del welfare state. Ma è la sinistra – sostiene Crouch – la «maggiore sorgente di alternative all'interno della società capitalista», alternative che rischiano di essere marginalizzate se l'«austerità» e la «precarietà» falsamente «espansive» procedono stritolando ogni cosa lungo il loro cammino. È lo scontro tra istanze del liberalismo e istanze del socialismo e della socialdemocrazia che genera gli incentivi a cercare nuovi compromessi creativi. L'alto grado di creatività politica praticato nel passato dalla socialdemocrazia scandinava va rigenerato per il presente.

Non va sottaciuto che tutto ciò si traduce in convinzioni molto diverse sul futuro dell'Europa, esposta a gravissimi rischi di dissoluzione, anche in conseguenza del dilagare di populismi antieuropei. Per studiosi come Streeck, di fronte agli esiti recessivi e stagnazionistici devastanti generati in tutti i paesi europei dai tentativi di salvare l'euro e dalle politiche di «deflazionistica disciplina fiscale» imposte dalla Germania della Merkel, è arrivato il momento di riconoscere che il processo dell'Europa unita, basato sulla cessione di sovranità da parte degli Stati nazionali, è stato segnato fin dall'inizio dalla volontà di trasformare l'Unione in un «catalizzatore della liberalizzazione del capitalismo». L'euro è stato un tassello decisivo di questo processo. Ora bisogna tornare a dare grande valore alla questione della sovranità nazionale: sarebbe esiziale procedere con «fughe in avanti» verso l'Europa unificata anche sul piano politico e invece è necessario ripristinare le sovranità nazionali, consentendo a ogni paese di coltivare la propria diversità, senza inseguire feroci convergenze. Per Streeck un Piano Marshall per l'Europa – che è proprio la richiesta della Dgb tedesca e di altri sindacati europei, tra cui la Cgil italiana che avanza fin dal gennaio 2013 anche la proposta di un Piano del lavoro interno – oggi «sarebbe impensabile». Se l'euro

«obbliga i paesi a usare lo strumento neoliberista della svalutazione interna» (con pressioni al ribasso sui salari, sui mercati del lavoro, sui sistemi di protezione sociale), esso va sostituito con «un regime monetario flessibile» che restituisca ai paesi «il diritto alla svalutazione».

Al contrario, per me, e per molti altri autori come Crouch, è fondamentale evitare il ritorno ai nazionalismi e al protezionismo economico e per questo non sottovaluto i margini di manovra che rimangono a livello nazionale, ma propongo di coniugare il discorso sullo Stato «strategico» a scala europea. L'Europa unita rimane un orizzonte cruciale perché possa essere riproposto a livello internazionale un governo adeguato dei tormentati processi economici contemporanei e il neoliberismo – fin qui sconfitto, con la crisi scoppiata nel 2007/2008, sul piano culturale, ma tutt'altro che vinto sul piano pratico – sia profondamente combattuto e piegato. L'alternativa a questo percorso non sarebbe un impossibile ritorno all'autonomia degli Stati nazionali, ma la subordinazione al potere delle *corporation* globali, degli *stock markets*, delle agenzie di *rating*. La sinistra – in congiunzione con il sindacato che ha bisogno di cambiamenti nelle strategie e nei modelli organizzativi ma rimane un'istituzione estremamente vitale – ha un compito decisivo da svolgere, a patto di uscire dall'assetto odierno, prevalentemente «difensivo», e di allearsi con le istanze ambientaliste, con i movimenti femministi, con altri movimenti che animano il variegato scenario della società civile. A tal fine serve una radicalizzazione che ci faccia uscire dalla «difensività», vale a dire dalla resistenza su un vecchio ordine ormai tramontato, ed entrare nella «assertività», cioè nell'esplorazione di un nuovo ordine da immaginare. È parte integrante di questa radicalizzazione il discorso sullo Stato «strategico» che sto qui proponendo.

6. «Keynesismo privatizzato» e ruolo delle pubbliche amministrazioni

Sostenere la prospettiva dello Stato «strategico» non significa non vedere i limiti e le carenze dello Stato, non considerare cioè quanto da un lato le funzioni pubbliche, con il neoliberismo, vengano appropriate dai privati, dall'altro le pubbliche amministrazioni siano spesso burocratizzate, inefficienti, dequalificate. In effetti, considerando l'appropriazione del «pubblico» da parte dei privati, la relazione tra i capitalisti e lo Stato appare sempre molto articolata e tormentata. Si vede, ad esempio, che anche nella fase e nei paesi

del neoliberismo trionfante c'è stato molto interventismo pubblico. Fred Block (2008), studioso polanyiano, parla di *hidden developmental State* descrivendo 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 diseguaglianze⁶.

A tal proposito Colin Crouch 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» (Crouch 2008). Per analizzare un simile intreccio James Galbraith (2008) conia la definizione di «predator State», costituito da una coalizione che non ha nessun «interesse a ridurre le dimensioni dello Stato» ma 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 al-

⁶ Questo intervento dello Stato è molto articolato e pervasivo, praticato attraverso *government planners*, investente quattro diversi compiti sovrapposti (*targeted resourcing, opening windows, brokering and 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. Tuttavia è un intervento spesso «nascosto» e pertanto dà vita a pratiche inevitabilmente distorsive. Tali 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.

tre 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».

La denuncia del «capitalismo privatizzato» va presa molto sul serio. Ma ricavare dall'osservazione del «keynesismo privatizzato» come unica indicazione politica quella di «tagliare, tagliare, tagliare» le risorse che vanno alle istituzioni pubbliche allo scopo di ridimensionarle al massimo – invece che quella della necessità di una grande mobilitazione per il loro affrancamento dall'appropriazione privata (talvolta criminale) e per la loro rinascita e rigenerazione –, è semplicemente suicida ai fini della vivificazione della democrazia e della sfera pubblica e della riaffermazione dell'etica collettiva. Non a caso la identificazione del «keynesismo privatizzato» e del «predator State» non spinge Crouch e Galbraith a considerare la situazione imm modificabile, vedendo nello Stato solo un «predone» non diverso dal «predone» privato, e accomunando «pubblico» e «privato» in un medesimo giudizio di condanna. Cosa che invece fanno paradossalmente vari critici di sinistra, per esempio molti teorici dei «beni comuni» o taluni cultori della sussidiarietà, i quali finiscono con il perdere di vista che per gli amanti della «sfera pubblica» democratica il vero nemico è il neoliberismo ostile allo Stato, con l'intrinseca desertificazione istituzionale che comporta. Questa sottovalutazione del fatto che il neoliberismo – nonostante il suo fallimento teorico – si ripropone corposamente e assume nuovamente come suo asse privilegiato il privato e come suo nemico il pubblico e lo Stato (pur saccheggiato con baldanza) è propria anche di Dardot e Laval (2014), i quali rimangono all'interno di un quadro analitico in ultima analisi sottovalutante gli aspetti più negativi del neoliberismo (tra cui l'aggressione al perimetro pubblico e l'estrema precarizzazione del lavoro) e visualizzante il pubblico come «predone» e «asservito» ai privati e pertanto sostenente la necessità di andare «oltre» il pubblico e il privato.

Al contrario, bisogna prendere incisivamente atto della situazione di degrado del «pubblico» per tentare di rovesciarla. Il primo atto da compiere è denunciare il depotenziamento e il depauperamento dello Stato indotti dalle lunghe pratiche neoliberiste minimizzanti e deresponsabilizzanti l'operatore pubblico, spinto da un lato a ridimensionarsi tagliando la spesa ed externalizzando le proprie attività, dall'altro a ricorrere solo a *bonus* e a *voucher* e a tagli delle tasse. Il neoliberismo ha drammaticamente deteriorato le abilità dello Stato e delle istituzioni nel fare fronte ai problemi, al punto che

possiamo ritenere che un deficit istituzionale letale sia una delle fonti di quel «processo politico bloccato» che mina il dinamismo della ripresa. L'imponente arretramento dello Stato voluto dalle politiche neoliberiste – giustificato con l'esaltazione delle virtù della impresa privata e con la condanna pregiudiziale dell'amministrazione pubblica come forza al minimo inerziale – si è risolto con un prosciugamento delle sue energie. Lo *starving the beast* di bushiana memoria ha talmente affamato la «bestia governativa» da averla quasi tramortita. Anche qui c'è una rottura da compiere al livello «cognitivo» e «discorsivo» di cui parlava Tony Judt (con Timothy Snyder 2012). Ad esempio, là dove si è ammesso che il settore pubblico è *risk taking* ci si è subito chiesto come organizzare al meglio il pubblico, mentre non avere tale consapevolezza porta a tollerare o addirittura alimentare il degrado pubblico. Inoltre, per attrarre forze fresche e vitali, un «discorso» nuovo – persino «esaltante» dice la Mazzucato – va proposto anche per ciò che i governi possono fare, perché il punto è: chi vorrebbe mai andare a lavorare in organizzazioni pubbliche dipinte come burocratiche, immobili, corrotte? Nel caso dell'Italia, il declino economico, sociale e culturale, il mancato sviluppo della Ricerca scientifica e tecnologica, la stagnazione della produttività – su cui ha molto influito il ridimensionamento della grande impresa, con la scomparsa di fatto dell'impresa a partecipazione statale in conseguenza delle privatizzazioni (Onida 2014) – si debbono in non piccola misura proprio al depauperamento dell'iniziativa collettiva e alla dissoluzione delle politiche pubbliche. Il panorama dell'assetto produttivo e industriale italiano è oggi talmente deteriorato che Roberto Artoni (2013) e Pierluigi Ciocca (2014), curatori di una straordinaria ricerca sulla storia dell'Iri, discutono apertamente della desiderabilità della sua ricostituzione.

7. Innovazione e problematicità del processo di investimento

Dunque, la forza di rottura di un «discorso» nuovo attinente a uno Stato «strategico» emerge soprattutto in ordine a: 1) la direzione da imprimere all'innovazione; 2) l'assunzione della problematicità del processo di investimento riconoscendo la crucialità di un rinnovato ruolo pubblico. Sulla «direzione» da imprimere all'innovazione Brynjolfsson e McAfee sottolineano l'intenzionalità esplicita e determinata con cui l'operatore pubblico può guidare l'innovazione, come nel caso della sfida ingaggiata dalla Darpa ame-

ricana quando ha offerto un premio da un milione di dollari per un'automobile senza guidatore, il cui risultato è stata la *Google's driverless car*. E se questa «direzione» intenzionale è stata possibile per l'automobile autoguidata perché non dovrebbe essere possibile per la generazione di altre innovazioni, magari più socialmente utili, orientate a soddisfare grandi bisogni insoddisfatti? Brynjolfsson e McAfee ritengono che: «As long as there are unmet needs and wants in the world, unemployment is a loud warning that we simply aren't thinking enough about what needs doing» e che «we can do more to invent technologies and business models that augment and amplify the unique capabilities of humans to create new sources of value, instead of automating that already exist» (2014).

L'emergenza dell'«economia della conoscenza» – che integra apparati tradizionali della politica economica con l'analisi scientifica – accentua la possibilità e la capacità tanto dell'operatore pubblico quanto di quello privato di programmare le innovazioni. Tutti i progetti scientifici importanti – tra cui spicca la più grande macchina scientifica mai costruita, il Large Hadron Collider (Lhc) del Cern dove si è sperimentata l'esistenza del bosone di Higgs – manifestano, in forme molto aperte all'imprevisto e all'imponderabile, l'importanza di questa capacità di programmazione, al tempo stesso dando luogo alla messa in comune di migliaia di volontà con forti *intrinsic motivations* tutt'altro che autointeressate, «senza alcuna prospettiva immediata di guadagno» (Florio 2014). Oltre che nella ricerca, in settori come la cultura, l'arte, lo sport, il contrasto all'emarginazione, l'ambiente, la sanità sono ampie le potenzialità dell'«innovazione sociale» e dell'«innovazione aperta», le quali tendono a essere coltivate «nell'ambito di comunità ove i produttori e gli utilizzatori (soggetti e imprese) scambiano informazioni, soluzioni, relazioni, conoscenze, secondo il modello di una co-creazione dei beni» (Magatti, Gherardi 2014).

Sulla questione degli investimenti Keynes ci ha lasciato alcuni tra i suoi più penetranti *insights*. Nell'ultimo capitolo della *Teoria generale* (Keynes 1936) egli individua i limiti fondamentali del capitalismo nell'incapacità di dare vita spontaneamente al pieno impiego e nella diseguale distribuzione del reddito e della ricchezza, e parla di un'opportuna «socializzazione dell'investimento» per fare fronte alle carenze più gravi. L'influenza che lo Stato deve esercitare sulla propensione a consumare e sull'investimento privato non sarà sufficiente a contrastare una tendenza al ristagno che Keynes considera intrinseca al capitalismo: a essa si può rimediare soltanto con una «so-

cializzazione dell'investimento» di natura pubblica, spinta fino a ripristinare il pieno utilizzo di capitale e lavoro, realizzato il quale gli interessi privati possono tornare a essere considerati in grado di guidare l'allocazione ottimale delle risorse. Minsky è più radicale, è rimasto irreversibilmente segnato dalla rivoluzionaria esperienza del New Deal, coglie *un limite più profondo e più persistente* del processo di investimento capitalistico, che collega all'assetto della finanza e all'*instabilità strutturale* del capitalismo, tuttavia in modo originale: «L'instabilità non è dovuta a una tendenza intrinseca del sistema a stagnare o ad entrare in depressione, ma a una tendenza a esplodere, a cui solo successivamente segue la depressione» (2014).

Per fare fronte alle problematiche strutturali nel funzionamento del capitalismo è necessaria, secondo Minsky, una profonda «socializzazione dell'investimento» ed è altrettanto necessario estendere la categoria della *socializzazione* alla «banca» e all'«occupazione». «Socializzazione dell'investimento» è ciò a cui allude Larry Summers quando parla della necessità di fronteggiare la crisi odierna e la «stagnazione secolare» con una *politicizzazione* dell'investimento. «Socializzazione della banca» è ciò a cui tentano di fare fronte gli investitori istituzionali (in Italia Cdp, in Francia Cdc, in Germania KfW) ed è ciò che si fa con la creazione di *banche pubbliche*, il presidente Obama per le infrastrutture, il governo conservatore inglese per la *green economy*, la *big society*, le piccole e medie imprese. «Socializzazione dell'occupazione» implica fare dello Stato l'*employer of last resort*. Infatti, non va bene qualsiasi spesa pubblica, allo scopo di limitarsi a sostenere l'investimento privato e a favorire alti profitti: lo Stato deve intervenire direttamente con iniziative proprie e deve agire non solo sul livello, ma sul contenuto e la qualità dell'occupazione e della produzione, perché tutta la collettività è sollecitata a porsi domande radicali su «che cosa», «per chi», «come» produrre.

8. Stato «strategico», investimenti, lavoro

Oggi crollo degli investimenti e debolezza della domanda privata di lavoro fanno sì che le priorità più impellenti siano il lavoro e gli investimenti: è qui che si caratterizza uno Stato «strategico» ed è da qui che deve ripartire anche la politica industriale. Specie in Europa la scarsità di investimenti, soprattutto da parte del settore pubblico, si configura come la questione centrale, purtroppo oscurata nella percezione di governi chiusi nell'idea che basterà

dare molti incentivi agli operatori privati perché gli investimenti ripartano. Da ciò deriva anche la drammaticità della questione occupazionale e la necessità di riproporsi l'obiettivo della «piena e buona occupazione» non in termini irenici⁷, ma nella acuta consapevolezza che la sua *intrusività* rispetto al funzionamento spontaneo del capitalismo è massima proprio quando il sistema economico *non crea naturalmente occupazione* e si predispone alla *jobless society*, lasciare libero spazio alla quale, però, equivarrebbe a non frapporre alcun argine alla catastrofe, anche e soprattutto in termini disegualitari (Pianta, Vivarelli 2010).

Le tesi avanzate negli anni trenta da Hansen tornano a rivelarsi stringentemente attuali: non basta una spesa pubblica controciclica – tanto meno se operata per via indiretta mediante una riduzione indiscriminata delle tasse⁸ – a rilanciare l'occupazione e ad imprimere un rinnovato dinamismo all'economia, ma sono necessari grandi progetti collettivi, dalla riqualificazione dei territori al risanamento urbano, dallo sviluppo delle nuove reti alla rigenerazione ambientale e al rilancio del welfare. Per «chi», «cosa» e «come» produrre: ecco i crinali che, come per il grande riformismo del New Deal, si rivelano decisivi. Uno Stato «strategico» ricolloca al centro, anche per la politica industriale, le domande sul ruolo del «lavoro» e sui «fini» di un «nuovo modello di sviluppo», 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. Uno Stato «strategico» orienta anche la politica industriale alla generazione di un «nuovo modello di sviluppo», un modello che privilegia la domanda interna sulle esportazioni, intervenga tanto sulle questioni di domanda che su quelle di offerta, premi i consumi collettivi su quelli individuali.

C'è una interrelazione tra squilibri macroeconomici e competitività, non si può concentrare lo sguardo solo sulle variabili microeconomiche (come la dinamica del costo del lavoro, alla cui compressione mediante la contrazione dei salari e dei prezzi viene dato il compito di recuperare i guadagni

⁷ La «piena occupazione» dovrebbe essere un obiettivo esplicito – come è per la Fed americana – nel mandato del tipo di Banca centrale auspicato da Ciocca (2014b).

⁸ Val la pena sottolineare che anche il Fmi ha ripetutamente sottolineato che un intervento pubblico diretto di spesa, volto a rilanciare gli investimenti e per questa via l'occupazione, è maggiormente espansivo, a parità di risorse impiegate, di programmi di semplice riduzione delle imposte.

di produttività), trascurando il peso che esercitano sulla competitività gli investimenti, l'innovazione, le variabili macroeconomiche, in particolare le politiche monetarie e le politiche del tasso di cambio e di gestione della bilancia dei pagamenti. Nel caso europeo le divergenze e gli squilibri di struttura produttiva tra paesi sono più complessi e profondi di quanto non presuppongano le analisi «mercantilistiche» della competitività incentivanti la generalizzazione del modello esportativo tedesco: per questo la germanizzazione dell'Europa non solo non sanerebbe tali divergenze ma addirittura le accentuerebbe. Ciò che il governatore Raghuram Rajan dice per l'India – e cioè che *the export-driven model of economic growth is dead*⁹ – vale ancor più per l'Europa. Come sottolinea Cipolletta (2015), un continente con il più grande, il più sofisticato e il più avanzato mercato interno del mondo non ha buone ragioni per continuare nel modello di crescita trainato dalle esportazioni che lo ha guidato per tutto il secondo dopoguerra.

Del resto, trasformare un'area con crescita trainata dalle esportazioni in un'area con un ruolo significativo della domanda interna ai fini della crescita era precisamente la finalità del progetto di costituzione del Mercato unico europeo, contraddetta, però, dalle regole di Maastricht per l'ammissione all'euro, dal Patto di stabilità e di crescita, dal Fiscal Compact. Tutti strumenti ispirati dalla logica dell'equilibrio nazionale collocante la competizione al livello non dell'intera area europea, ma dei singoli Stati, spinti così da un lato all'adozione di un unico modello produttivo, dall'altro alla massimizzazione delle esportazioni attraverso la flessibilizzazione dei mercati del lavoro e la compressione dei costi e dei salari. Al contrario, senza negare l'importanza delle esportazioni e della competitività, puntare oggi sulla domanda interna e sui consumi collettivi consente di allargare lo spettro delle produzioni, di aprire nuovi campi di ricerca, di sviluppare nuovi bisogni. Tanto più che una strategia volta a porre le basi di un nuovo modello di sviluppo creando direttamente lavoro appare più in grado anche di scalfire le divergenze produttive e industriali e, al tempo stesso, di sostituire una visione della politica economica finalizzata a incrementare mediante le esportazioni la potenza del paese con una visione finalizzata a elevare il benessere dei cittadini e la qualità delle loro vite.

⁹ Riportato da K. Carmichael, in CIGI, August 31 2015.

Riferimenti bibliografici

- Aghion P. (2012), *Growth Policy and the State. Implications for the Design of a European Growth Package*, Lse Growth Commission, 10 june.
- Antonelli C. (2012), *Technological Congruence and Productivity Growth*, in Andersson M., Johansson B., Karlsson C., Löf H. (a cura di), *Innovation and Growth. From R&D Strategies of Innovating Firms to Economy-wide Technological Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Artoni R. (2013), *Un profilo d'insieme*, in Id. (a cura di), *Storia dell'Iri 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*, Roma-Bari, Laterza.
- Bassanini F. (2015), *La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa depositi e prestiti*, in *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, n. 3, pp. 435-454.
- Block F. (2008), *Swimming against the Current. The Rise of a Hidden Developmental State in the United States*, in *Politics & Society*, n. 2, pp. 169-206.
- Brynjolfsson E., McAfee A. (2014), *The Second Machine Age. Work, Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, New York-London, Norton.
- Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. (2009, a cura di), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Ciocca P. (2014a), *Storia dell'Iri 6. L'Iri nell'economia italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- Ciocca P. (2014b), *La banca che ci manca. Le banche centrali, l'Europa, l'instabilità del capitalismo*, Roma, Donzelli.
- Ciocca P. (2015), *Il capitalismo meno peggio, ma continuiamo a cercare*, in *L'Indice dei libri del mese*, settembre (recensione a L. Pennacchi, *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Roma, Ediesse, 2015).
- Cipolletta I. (2015), *A Model of Economic Growth for Europe*, in *Eutopia*, 5 febbraio.
- Crouch C. (2008), *What will follow the Demise of Privatised Keynesianism?*, in *Political Quarterly*, n. 4, pp. 476-487.
- Crouch C. (2013), *Making Capitalism fit for Society*, London, Polity Press.
- Dardot P., Laval C. (2014), *Commun. Essai sur la révolution au XXI siècle*, Paris, La Decouverte.
- Dolphin T., Hatfield I. (2015), *The Missing Pieces Solving Britain's Productivity Puzzle*, August, Ippr.
- Florio M. (2014), *Stato, conoscenza e ricchezza delle nazioni*, in *Il Mulino*, n. 3, pp. 492-797.
- Galbraith J.K. (2008), *The Predator State*, New York, Free Press.

- Gordon R.J. (2012), *Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation confronts the Six Headwinds*, Centre for Economic Policy Research, in *Policy Insight*, n. 63, september.
- Hansen A. (1939), *Economic Progress and Declining Population Growth*, in *American Economic Review*, vol. 29, n. 1, march, pp. 1-15.
- Jacobs M. (2013), *Beyond the Social Market. Rethinking Capitalism and Public Policy*, in *The Political Quarterly*, vol. 84, n. 1, pp. 16-27.
- Judt T., Snyder T. (2012), *Novecento. Il secolo degli intellettuali e della politica*, Bari, Laterza.
- Kalecki M. (1943), *Il ciclo economico*, ora in Id., *Sulla dinamica dell'economia capitalistica. Saggi scelti 1933-1970*, Torino, Einaudi, 1975.
- Keynes J.M. (1936), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, ora: Torino, Utet, 1971.
- Krugman P. (2014), *Do we face Secular Stagnation?*, in *Juncture On Line*, November 7.
- Magatti M., Gherardi L. (2014), *Una nuova prosperità. Quattro vie per una crescita integrale*, Milano, Feltrinelli.
- Mazzucato M. (2014), *Lo Stato innovatore. Sfatate il mito del pubblico contro il privato*, Bari, Laterza; ed. or.: *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, UK-USA, Anthem Press, Wimbledon Publishing Company, 2013.
- Minsky H.P. (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, con una introduzione di R. Bellofiore e L. Pennacchi, Roma, Ediesse; ed. or., *Ending Poverty: Jobs, not Welfare*, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York, 2013.
- Oecd (2015a), *The Future of Productivity*, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-future-of-productivity_9789264248533-en.
- Oecd (2015b), *Escaping the Stagnation Trap. Policy Options for the Euro Area and Japan*, January, <https://www.oecd.org/japan/escaping-the-stagnation-trap-policy-options-for-the-euro-area-and-japan.pdf>.
- Onida F. (2014), *Lo Stato catalizzatore*, in *Il Mulino*, n. 3, pp. 498-504.
- Pagano U. (2014), *The Crisis of Intellectual Monopoly Capitalism*, in *Cambridge Journal of Economics*, August 4.
- Pennacchi L., Sanna R. (2015, a cura di), *Riforma del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, Roma, Ediesse.
- Perez C. (2013), *Unleashing a Golden Age after the Financial Collapse. Drawing Lessons from History*, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, n. 6, pp. 9-23.

- Pianta M., Vivarelli M. (2010, a cura di), *The Employment Impact of Innovation. Evidence and Policy*, London, Routledge.
- Piketty T. (2013), *Le capital au XXI siècle*, Paris, Seuil.
- Rodrik D. (2015a), *Dal welfare state all'innovation state*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 gennaio.
- Rodrik D. (2015b), *Economic Rules*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Ruttan V.W. (2006), *Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development*, New York, Oxford University Press.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Sunstein C.R. (2014), *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano, Feltrinelli.
- Sunstein C.R., Thaler R.H. (2009), *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, Feltrinelli.
- Sylos Labini P. (1961), *Oligopolio e progresso tecnico*, Torino, Einaudi.
- Termini V. (2016), *Beni comuni, beni pubblici. Oltre la dicotomia Stato-mercato*, in Ciocca P., Musu I. (a cura di), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Roma, Luiss University Press.
- Wolff (2014), *Monetary Policy cannot solve Secular Stagnation alone*, in bruegel.org, 19 agosto.

ABSTRACT

Il background teorico che sottostà al ritorno d'attenzione alle questioni della politica industriale contiene elementi analitici nuovi che si discostano drasticamente da approcci tradizionali, sostanzialmente coincidenti con l'idea di limitarsi a fornire alle imprese e al mondo produttivo nuova attività regolatoria e incentivi indiretti (tra cui spiccano quelli fiscali) e con l'invito a stimolare la concorrenza. L'approccio maggiormente di rottura con le analisi e le pratiche invalse con il lungo ciclo neoliberista è quello dello Stato «strategico» e dei suoi rapporti con l'«innovazione», uno Stato più avventuroso e più disponibile ad assumere rischi della stessa iniziativa privata (certamente nella ricerca scientifica e tecnologica ma pure nei campi delle nuove domande sociali o del risanamento ambientale, del riassetto dei territori e della riqualificazione urbana), uno Stato il quale, oltre che indirettamente – mediante incentivi, disincentivi e regolazione –, interviene direttamente, cioè guidando e indirizzando intenzionalmente ed esplicitamente con strumenti appositi. Proprio l'estensione del cambiamento tecnologico e l'emergenza di nuovi settori – come internet, le biotecnologie, le nanotecnologie, l'economia «verde» – mostrano che lo Stato non interviene solo per contrastare le market failures o per farsi carico della generazione di esternalità, ma rispondendo a mo-

tivazioni e obiettivi strategici. Infatti, l'operatore pubblico è l'unico in grado di porsi la domanda: «Che tipo di economia vogliamo?». L'emergenza di nuovi complessi di attività si deve a un intervento pubblico che non si limita a neutralizzare le market failures, ma che inventa, idea, crea lungo tutta la catena dell'innovazione.

ASPECTS OF THE THEORETICAL BACKGROUND OF THE REVITALIZATION
OF THE DEBATE ON INDUSTRIAL POLICY. «STRATEGIC» STATE AND «INNOVATION»

The theoretical background that will sustain fresh interest in questions of industrial policy contains new analytical aspects that are drastically different from traditional approaches, which tended to coincide with the idea of merely supplying businesses and the productive world with new regulations and indirect incentives (including fiscal ones) and encouraging competition. The approach that breaks most with the analyses and practices that became established during the long neo-liberal cycle is that of the «strategic» State and its relations with «innovation». This is a State that is more adventurous and willing to take on risks than private enterprise itself (certainly in scientific and technological research, but also in the fields of new social demands and environmental reclamation, reorganization of territories and urban upgrading). It is a State that intervenes both indirectly – through incentives, disincentives and regulation – and directly, by deliberately and explicitly guiding and directing with the appropriate instruments. And it is the extension of technological change and the emergence of new sectors – like the internet, biotechnologies, nano-technologies, and the «green» economy – that show that the State does not just intervene in cases of market failures or to take responsibility for generating externalities, but by responding to strategic reasons and objectives. Indeed, the public operator is the only one that is able to ask the question: «What type of economy do we want?». The emergence of new sectors of activity is due to public intervention that does not merely neutralize market failures, but that invents, conceives and creates at every stage of the chain of innovation.

I problemi della transizione verso l'economia della conoscenza

*Cristiano Antonelli**

1. Premessa

La comprensione dei cambiamenti strutturali che affiancano la transizione verso l'economia della conoscenza è indispensabile per distinguere tra dinamiche di breve e di lungo termine e assolutamente necessaria per identificare i nuovi caratteri emergenti dei sistemi economici avanzati. Nei fatti la transizione verso l'economia della conoscenza è molto più accidentata di quanto fosse stato previsto. L'identificazione sia dei fatti stilizzati della transizione così come si sono manifestati nei principali paesi di riferimento sia delle condizioni dell'avvio del processo nel caso italiano è indispensabile per affrontare l'analisi del percorso. Il resto del lavoro è strutturato nel seguente modo. La sezione 2 sintetizza le caratteristiche salienti dell'economia della conoscenza. La sezione 3 ricorda brevemente l'indispensabile contributo della tradizione schumpeteriana alla comprensione della crisi in corso e presenta il concetto di domanda pubblica competente. La sezione 4 approfondisce il ruolo della spesa pubblica in deficit nella definizione dei tassi di crescita e ne sviluppa le implicazioni in tema di politica fiscale. La seguente sezione 5 esplora la posizione relativa dell'economia italiana rispetto a quella europea. Le conclusioni sintetizzano le implicazioni dell'analisi per la costruzione di un'agenda di politica economica della conoscenza.

2. Le caratteristiche salienti dell'economia della conoscenza

La prolungata crisi in corso è determinata dal profondo cambiamento strutturale che caratterizza la transizione dei principali paesi avanzati da un'eco-

* Cristiano Antonelli è docente presso il Dipartimento di Economia e statistica «Cognetti de Martiis» dell'Università di Torino e fellow presso il Collegio Carlo Alberto di Torino.

nomia industriale a un'economia della conoscenza. Si tratta di un processo in corso da alcuni lustri. L'identificazione dei principali fatti stilizzati che la caratterizzano e dei punti salienti delle condizioni di partenza sono utili per comprendere i caratteri di questo processo.

L'economia della conoscenza è caratterizzata dal ruolo centrale assunto dalla produzione e dall'uso di conoscenza. La conoscenza è sia l'input che l'output principale dell'attività economica. I servizi basati sulla conoscenza costituiscono ormai il fulcro dell'attività economica sia dal lato dell'offerta che della domanda, non solo nei mercati finali, ma anche e soprattutto in quelli intermedi. Non soltanto i beni finali sono sempre più costituiti da servizi ad alta intensità di conoscenza, ma anche l'offerta – almeno nei paesi evoluti – è sempre più costituita da servizi ad alta intensità di conoscenza che sono impiegati come input intermedi per la conseguente produzione di beni finali. I paesi avanzati si specializzano nella produzione di servizi basati sulla conoscenza come beni intermedi da esportare verso i paesi industrializzati, dove avviene la produzione sia di beni capitali fissi che di beni finali tangibili. La quota dell'output e dell'occupazione dell'industria manifatturiera declina rapidamente fino a un livello intorno al dieci per cento, mentre la quota di nuovi servizi ad alta intensità di conoscenza alle imprese Kibs (Knowledge-Intensive Business-Services) cresce – spesso meno rapidamente – fino a quasi il dieci per cento. Un nocciolo manifatturiero, severamente ridimensionato, sopravvive solo in presenza di una forte quota di Kibs. Si delinea così una forte complementarità tra una «piccola» industria manifatturiera di alta qualità e l'insieme delle attività di servizi alla produzione ad alto contenuto di conoscenza (Antonelli, Fassio 2014; 2016a).

L'emergenza dell'economia della conoscenza è il risultato di cinque processi distinti ma fittamente intrecciati: i) la globalizzazione dei mercati dei prodotti; ii) la globalizzazione dei mercati finanziari; iii) la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; iv) l'introduzione di un cambiamento tecnologico diretto, orientato a favorire l'uso intensivo di fattori localmente abbondanti, ad esempio nei paesi avanzati, la conoscenza; v) la mobilitazione dello stock conoscenza incorporato nelle economie avanzate. Analizziamo brevemente questi aspetti.

La globalizzazione dei mercati internazionali dei prodotti ha esposto i paesi avanzati alla competizione dei paesi di recente industrializzazione dotati a loro volta di un'enorme offerta di lavoro a basso costo. La globalizzazione dei mercati finanziari ha accresciuto l'accesso dei paesi in via di indu-

rializzazione a un grande volume di risorse finanziarie sia attraverso il credito sia attraverso i cospicui flussi di investimenti esteri diretti. La conseguente combinazione della globalizzazione dei mercati dei prodotti e della finanza ha accelerato la spinta verso l'economia della conoscenza. I paesi avanzati hanno scoperto che il loro vantaggio comparato non poteva più basarsi sui classici alti livelli di intensità di capitale fisso. La varianza a livello internazionale della disponibilità e del costo del capitale è declinata rapidamente. I paesi in via di industrializzazione hanno avuto accesso e hanno potuto utilizzare risorse finanziarie a costi e condizioni che rapidamente si sono attestati sui livelli – bassi – che una volta erano disponibili esclusivamente nei paesi avanzati. La globalizzazione gemella dei mercati dei prodotti e della finanza ha scosso le fondamenta della tradizionale divisione del lavoro, minando il vantaggio competitivo basato sull'alta intensità di capitale e ha indotto l'introduzione di cambiamento tecnologico orientato verso un uso sempre più intensivo di conoscenza, ovvero il fattore di produzione relativamente più abbondante nelle economie avanzate rispetto al resto delle economie globalizzate. I paesi avanzati hanno vissuto un drammatico assottigliamento delle loro industrie manifatturiere non più capaci di competere con l'offerta sempre più efficiente e ad alta intensità di capitale dei paesi industriali e in via di industrializzazione.

La crescita multinazionale delle grandi aziende dei paesi avanzati ha giocato un doppio ruolo in questo processo: i) ha favorito il rapido dislocamento di industrie manifatturiere nei paesi in via di industrializzazione, potenziando il trasferimento di competenze tecnologiche e favorendo l'accesso dei loro output – in veste di importazioni – dei mercati domestici; ii) ha accelerato la transizione verso l'economia della conoscenza con un effetto «quartier generale» ovvero con la separazione delle funzioni ad alta intensità di conoscenza delle aziende che rimangono concentrate nel paese d'origine, dove diventano il fulcro della nuova specializzazione basata sulla conoscenza dei paesi avanzati.

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono il pilastro dell'economia della conoscenza. La loro introduzione e diffusione ha consentito la mobilitazione dello stock di conoscenza quasi-pubblica incorporata nelle economie dei paesi avanzati. L'uso sistematico delle nuove tecnologie dell'informazione e della conoscenza ha consentito la crescita dell'interconnessione delle conoscenze nel sistema, riducendo drasticamente i costi della loro assimilazione e riutilizzazione e dunque ha favorito il sempre

più frequente uso di conoscenza come input nella generazione di nuova conoscenza. Le nuove tecnologie dell'informazione e della conoscenza hanno consentito inoltre l'industrializzazione della generazione ricombinativa della conoscenza, favorendo la divisione del lavoro ad alta intensità di conoscenza, la specializzazione e la partecipazione di una crescente varietà di agenti portatori di saperi differenti ma complementari nella generazione di nuova conoscenza, con nuove opportunità per transazioni e interazioni nei mercati emergenti della conoscenza nei settori verticalmente integrati e lungo le catene del valore impiegate sulle interazioni fornitori-produttori-utilizzatori caratterizzate non solo da transazioni ma anche e soprattutto da intense interazioni che consentono lo scambio di conoscenza, con una forte crescita finale dell'efficienza nella generazione di conoscenza.

La ricca e radicata dotazione di conoscenza ha fornito le fondamenta per una nuova specializzazione basata sull'uso intensivo di conoscenza come input chiave. Il vantaggio competitivo dei paesi avanzati ha potuto fare affidamento sul costo relativamente basso della conoscenza. La capacità dei paesi industrializzati e di quelli in via di industrializzazione di accumulare e utilizzare lo stock di conoscenze quasi-pubbliche che caratterizza i paesi avanzati è in realtà limitata. La conoscenza è un tipico bene radicato, poco mobile, e incorporato in procedure, istituzioni e sistemi di transazioni e incorporazioni fortemente localizzate. Il paradosso di Leontief, sperimentato dall'economia degli Stati Uniti ben prima della globalizzazione dei mercati finanziari, si è esteso progressivamente al resto dei paesi avanzati, fino a diventare un elemento costitutivo della nuova economia della conoscenza. La specializzazione dei paesi con ampie disponibilità di capitali, in attività che impiegano intensamente input contraddistinti da alti livelli dei contenuti di conoscenza e quindi di lavoro specializzato anziché di capitale, era stata sperimentata dagli Stati Uniti in qualità di nazione guida, già all'inizio della seconda parte del XX secolo. Questa specializzazione si è ora diffusa anche a paesi che a causa delle due globalizzazioni gemelle – dei prodotti e della finanza – sono stati progressivamente esposti all'erosione delle fondamenta tradizionali del loro vantaggio competitivo basato sulla relativa abbondanza di capitale (Antonelli, Fassio 2011; Antonelli, Colombelli 2011).

La generazione e l'uso di conoscenza come input e output chiave delle economie avanzate sono attività caratterizzate da alti livelli di: i) intensità di lavoro qualificato e bassi livelli di intensità di capitale fisso; ii) alta frequenza

di interazioni tra ricerca accademica e pubblica e attività di ricerca e sviluppo delle aziende. L'economia della conoscenza si basa sull'intensità della ricombinazione della varietà di elementi conoscitivi custoditi da ciascun agente nel sistema e radicati nel suo apparato istituzionale e nell'architettura del sistema di transazioni e interazioni che ne qualificano la struttura economica e scientifica.

Il percorso verso l'economia della conoscenza basata sul ruolo centrale della conoscenza sia come input sia come output qualificanti dei processi produttivi che sono alla base della nuova divisione del lavoro internazionale ha ampie implicazioni strutturali per le economie avanzate:

i) La quota di occupazione nell'industria manifatturiera dei paesi avanzati ha cominciato il suo declino fin dagli ultimi anni del XX secolo. Nel Regno Unito è declinata dal 15,7 per cento del 1995 al 9,6 del 2007, in Francia, nello stesso intervallo di tempo, dal 15,0 all'11,5, nei Paesi Bassi dal 12,9 al 9,6. La crisi del 2007 ha avuto effetti trascurabili sul processo: nel Regno Unito la quota di occupazione nella manifattura nel 2014 è calata fino all'8,1 per cento, in Francia fino al 9,9, nei Paesi Bassi fino all'8,8. La quota di investimenti nella manifattura è calata ancora più rapidamente nello stesso intervallo di tempo. Nel Regno Unito è scesa dall'11,6 per cento nel 1996 al 5,6 nel 2007 e al 6,2 nel 2014, in Francia dal 10,8 al 7,2 nel 2007 e al 6,9 nel 2014, nei Paesi Bassi dal 9,8 nel 1995 al 5,8 nel 2007 e al 5,9 nel 2013. La parte drammatica del cambiamento si era verificata già prima della crisi (Antonelli 2016).

ii) Il crescente ruolo del settore dei servizi ad alta intensità di conoscenza alle imprese (Kibs) che sostituisce e complementa la ridotta industria manifatturiera. La forza dei Kibs è cruciale per supportare la sempre più piccola ma altamente produttiva industria manifatturiera.

iii) Il declino degli investimenti tangibili. Gli investimenti in beni capitali tangibili sembrano inestricabilmente associati all'economia industriale. L'economia della conoscenza è più leggera sotto molti aspetti. Il capitale è sempre meno fisso e sempre più intangibile. Lo spostamento degli investimenti dal capitale tangibile a quelli intangibili ha seri effetti sulla domanda di macchinari e di beni capitali tradizionali.

iv) Gli investimenti sono sempre meno tangibili. Gli investimenti per persona occupata nei servizi ITC nel 2013 sono pari a 18.600 euro in Norvegia, 18.400 in Svizzera, 14.200 in Francia. Gli investimenti in attività professionali, scientifiche e tecniche raggiungono gli 8.200 euro per per-

sona impiegata in Svizzera, i 7.200 in Norvegia, i 6.000 in Francia, i 3.700 nel Regno Unito.

v) Nei paesi avanzati la transizione verso l'economia della conoscenza produce un significativo aumento della diseguaglianza nella distribuzione del reddito causata dalla crescente disoccupazione strutturale della forza lavoro in uscita dai settori manifatturieri da un lato e dalla mancanza di offerta lavoro qualificata con le *skills* richieste dai settori Kibs.

vi) A livello globale le globalizzazioni gemelle e la nuova divisione del lavoro ha consentito una drastica riduzione della diseguaglianza nella distribuzione del reddito permettendo ad alcuni miliardi di lavoratori dei paesi in via di sviluppo di accedere a livelli di reddito e consumi «civili».

All'interno dei processi identificati su scala globale si profilano con sempre maggiore incidenza importanti dinamiche di differenziazione «locale»:

i) La divaricazione crescente degli interessi dei paesi che si trovano ormai nelle fasi terminali della transizione (Usa e Uk) che hanno un forte incentivo ad assicurare alle loro industrie della conoscenza una completa liberalizzazione dei mercati globali favorendo la terza globalizzazione, ovvero la globalizzazione dei servizi, rimuovendo soprattutto le barriere non-tariffarie, e i paesi in cui il processo è in ritardo che rischiano di rimanere esposti alla tenaglia tra la globalizzazione dei prodotti e la globalizzazione dei servizi (Italia, Francia). Il combinato composto di Ttip (Transatlantic Trade and Investment Partnership) e Tpp (Trans Pacific Partnership) rischia di mettere a repentaglio addirittura la sopravvivenza dell'economia europea.

ii) lo sfruttamento dei processi di riorganizzazione su base continentale che sembra offrire – almeno nel medio termine – ad alcuni paesi (Germania e in generale Europa orientale) la prospettiva di concentrare al proprio interno il residuo settore manifatturiero continentale. Al tal scopo vengono messe in atto politiche macroeconomiche deflattive finalizzate a contenere i costi del lavoro nel paese piattaforma ed evitare la loro crescita nei paesi deputati a ruoli di subfornitura.

Dopo due decenni dal suo avvio, la transizione verso l'economia della conoscenza si rivela essere ben più problematica di quanto atteso. La scomparsa del modello fordista prende piede tra ritardi e reazioni negative. Il radicale declino dell'industria manifatturiera come nucleo centrale dell'economia genera enormi problemi nel mercato del lavoro con un forte disaccoppiamento tra domanda e offerta in termini di capacità e competenze. L'esclusione dei lavoratori manifatturieri con poche opportunità di riqualifica-

zione porta a una disoccupazione di lungo termine. Allo stesso tempo l'offerta di forza lavoro qualificata capace di sostenere la crescita dei Kibs è scarsa, con significativi effetti asimmetrici sui livelli di retribuzione e quindi sulla distribuzione del reddito. Una quota minoritaria ma significativa della forza lavoro ottiene salari elevati e partecipa alla crescita della produttività nei Kibs, mentre la maggioranza dei lavoratori manifatturieri privi di competenze qualificate e con livelli di capitale umano inadeguati vede il proprio reddito e la quota del reddito totale contrarsi. Il parallelo declino degli investimenti in capitale fisso amplifica gli effetti depressivi della transizione per il suo effetto negativo sulla domanda aggregata.

3. La tradizione schumpeteriana

La professione economica è riluttante a capire le implicazioni macroeconomiche della radicale discontinuità microeconomica determinata dalla transizione verso l'economia della conoscenza. Il mainstream, colpito dalla radicalità della crisi e dai limiti della sua capacità interpretativa, ha di fatto negato l'ipotesi della discontinuità, serrando le fila. Le proposte di politica economica che ne sono scaturite sono state disastrose, almeno nei paesi europei che le hanno applicate. La separazione tra le indicazioni di politica economica che provenivano dai dipartimenti di economia e la politica economica di fatto praticata negli Stati Uniti non poteva essere più netta. Si è prodotto un vero paradosso per cui negli Stati Uniti dove il mainstream guida i dipartimenti di economia, una politica economica decisamente eterodossa è stata ispirata da una chiara consapevolezza della discontinuità della crisi e del suo carattere strutturale. In Europa, invece, dove il mainstream ha una posizione di gran lunga meno dominante, la politica economica ha assunto caratteri di ortodossia estrema che in Italia hanno raggiunto toni grotteschi. In questo contesto sembra indispensabile fare riferimento alla tradizione schumpeteriana. Nella sua diversità, sia rispetto all'eterodossia del mainstream che ai tentativi di revival keynesiani. Qui la citazione dall'elogio funebre per John Maynard Keynes di Joseph Schumpeter sembra appropriata: «The social vision first revealed in the *Economic Consequences of the Peace*, the vision of an economic process in which investment opportunity flags and saving habits nevertheless persist, is theoretically implemented in the *General Theory of Employment, Interest, and Money*

(Preface dated December 13, 1935) by means of three schedule concepts: the consumption function, the efficiency-of-capital function, and the liquidity-preference function. These together with the given wage-unit and the equally given quantity of money «determine» income and ipso facto employment (if and so far as the latter is uniquely determined by the former), the great dependent variables to be “explained”. What a cordon bleu to make such a sauce out of such scanty material [...]. This permits many otherwise inadmissible simplifications: for instance, it permits treating employment as approximately proportional to income (output) so that the one is determined as soon as the other is. But it limits applicability of this analysis to a few years at most – perhaps the duration of the “40 months’ cycle” – and, in terms of phenomena, to the factors that would govern the greater or smaller utilization of an industrial apparatus if the latter remains unchanged. All the phenomena incident to the creation and change in this apparatus, that is to say, the phenomena that dominate the capitalist processes, are thus excluded from consideration¹» (Schumpeter 1946, pp. 510-512).

Nell’economia della conoscenza la tradizionale relazione causale tra domanda finale, investimenti in capitale fisso e crescita, un pilastro dell’economia della crescita industriale, viene messa in discussione. Le dinamiche dell’effetto acceleratore sembrano essere sempre meno valide. La crescita

¹ «La visione avanzata nelle “conseguenze economiche della pace”, la visione di un processo economico nel quale opportunità di investimento e scelte di risparmio sono rigide, è sviluppata teoricamente nella *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta* (prefazione datata 13 dicembre 1935) attraverso tre concetti: la funzione del consumo, la funzione dell’efficienza del capitale e la funzione della preferenza della liquidità. Queste tre nozioni, unitamente all’assunzione di un dato salario unitario e una egualmente data quantità di moneta “determinerebbero” il livello del reddito e *ipso facto* dell’occupazione (nella misura in cui il secondo è determinato univocamente dal primo), ovvero le grandi variabili dipendenti che devono essere “spiegate”. Ci vuole un’autentica maestria culinaria per ottenere una salsa così succulenta da ingredienti così mediocri [...] questo approccio (sembra) permette(re) in realtà semplificazioni che sarebbero altrimenti inammissibili: per esempio si considera l’occupazione come una variabile sostanzialmente proporzionale al reddito (output) così che una variabile può essere determinata in funzione dell’altra. Questo procedimento tuttavia limita l’applicazione dell’analisi a pochi anni, al massimo forse alla durata del “ciclo di 40 mesi” e in termini di accadimenti storici ai fattori che governerebbero la minore o maggiore utilizzazione di un apparato produttivo partendo dal presupposto che esso rimanga invariato. Tutti gli eventi che concorrono alla creazione e al cambiamento dello stesso apparato produttivo, cioè a dire, tutti i processi che costituiscono l’essenza dei processi capitalistici, sono esclusi dall’analisi» (traduzione dell’Autore).

della domanda finale genera effetti modesti sulla domanda di beni capitali fissi. La forte associazione tra tassi di investimento e crescita della produttività totale dei fattori, documentata da evidenze storiche nei paesi industrializzati, mostra palesi discontinuità. È ancora valida nelle economie industrializzate, ma non più nelle economie avanzate (De Long 1992; De Long, Summers 1991 e 1992; Temple 1998). Gli investimenti in beni capitali fissi non sono più il vettore che incorpora il cambiamento tecnologico. Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono incorporate nei servizi ad alta intensità di conoscenza che sono contabilizzati – prevalentemente – attraverso investimenti intangibili piuttosto che tangibili.

Il radicale cambiamento strutturale fondato sull'allontanamento dall'industria manifatturiera e sulla specializzazione nella generazione e nell'uso di conoscenza ha un forte impatto sul processo produttivo. Gli investimenti intangibili assumono il ruolo guida della produzione. Gli investimenti tangibili consistono in acquisti di beni capitali che sono stati prodotti da una serie di industrie specializzate. Gli investimenti intangibili consistono nella capitalizzazione di spese principalmente se non esclusivamente rappresentate dal costo del lavoro. La crescita dello stock di capitale intangibile affianca la riduzione della spesa corrente, addirittura la rimpiazza dal punto di vista delle pratiche di contabilità comunemente accettate. La funzione di produzione, in altre parole, si sta allontanando dalla tradizionale composizione di macchinari e lavoro, verso la composizione di due fattori base: il lavoro e la capitalizzazione delle spese in lavoro qualificato specializzato nella generazione e nell'uso di conoscenza. Questa rivoluzione microeconomica ha ampi effetti a livello aggregato in quanto comporta la drastica riduzione della domanda aggregata a causa dei suoi effetti sugli investimenti tangibili sulla domanda aggregata. Questa dinamica è aggravata da alcuni effetti contabili perversi che aumentano il peso solo apparente degli investimenti intangibili. La crescita degli investimenti intangibili, infatti, non è altro che la re-etichettatura della precedente spesa corrente in lavoro. Quest'ultima non si somma alla domanda aggregata.

L'ipotesi e le evidenze sulla stagnazione secolare delle economie avanzate recentemente presentate da Gordon (2016) trovano nuovo supporto nell'analisi degli effetti del declino degli investimenti in capitale fisso che si sono manifestati nella transizione verso l'economia della conoscenza. La quota di investimenti tangibili sul Pil cade da un livello tipicamente attorno al 35 per cento nei paesi di tarda industrializzazione come l'India e la Cina nella pri-

ma decade del XXI secolo, fino ai paesi di precoce industrializzazione, come gli Stati Uniti e il Regno Unito nel XIX e all'inizio del XX secolo, con livelli correnti – attorno al 20 per cento – tipici di paesi avanzati che si trovano nelle fasi finali della loro transizione verso l'economia della conoscenza. La quota di investimenti fissi lordi, al netto quindi della componente intangibile, scende ulteriormente fino a livelli inferiori al 15 per cento. Questo ha pesanti implicazioni sulla crescita. L'attuale riduzione degli input associata alla caduta degli investimenti in capitale fisso – non compensata dalla crescita di quelli intangibili che consistono in spesa corrente precedente – è di per sé una delle principali determinanti della stagnazione secolare. Se gli input scendono è difficile che l'output aumenti.

L'andamento negativo della produzione è aggravato da fattori di breve termine. Prima di tutto il disaccoppiamento nel mercato del lavoro tra l'eccesso di offerta di competenze da «colletti blu» e l'eccesso di domanda di competenze da «colletti bianchi» hanno determinato la contemporanea crescita della disoccupazione e l'asimmetria nella distribuzione dei redditi con ampi effetti negativi in termini di domanda aggregata. Secondo, il declino della quota di investimenti influisce sulla domanda aggregata che perde un suo fondamentale componente. L'asimmetria della distribuzione del reddito unita al declino delle possibilità di investimento aggrava l'accumulazione di un eccesso di liquidità nei mercati finanziari alla ricerca di nuove opportunità di investimento. Terzo, il tradizionale meccanismo di diffusione del cambiamento tecnologico incorporato è rallentato se non addirittura debilitato. La contrazione dei tassi di investimento e il declino della quota del manifatturiero, sono infatti due processi paralleli e intrecciati.

Sulla base dell'analisi dei caratteri del processo di cambiamento strutturale in corso sembra ragionevole formulare la previsione che la fine della crisi possa e debba coincidere con la fine della transizione verso l'economia della conoscenza. Il sostegno alla trasformazione del sistema produttivo attraverso l'accelerazione della crescita dei Kibs deve allora essere l'obiettivo fondamentale di una politica economica capace di far fronte e contrastare gli specifici problemi sollevati da una tipica trasformazione strutturale schumpeteriana.

I caratteri peculiari della transizione dall'economia industriale a quella della conoscenza richiamano di nuovo l'attenzione sulla necessità di superare la contrapposizione tra le tradizioni schumpeteriane e keynesiane e di elaborarne una sintesi innovativa. I problemi e i ritardi nella transizione

dall'economia industriale a quella della conoscenza infatti stanno tutti dal lato dell'offerta, una domanda mirata può tuttavia svolgere un ruolo trainante fondamentale.

La tradizione keynesiana individua nell'intervento pubblico a sostegno della domanda aggregata il rimedio necessario per spingere il sistema economico fuori dalla trappola della liquidità in cui era caduto a causa del dilagare del pessimismo, le aspettative deflazionistiche e la mancanza di opportunità di investimento. Nella tradizione keynesiana l'analisi dal lato dell'offerta non merita un'attenzione significativa: non appena la domanda aggregata sia sostenuta dall'aumento della spesa pubblica, le imprese sarebbero rapidamente in grado di iniziare nuovi cicli di investimenti, aumentare occupazione e output e quindi reagire positivamente.

Nella tradizione schumpeteriana le grandi e ricorrenti crisi strutturali sono, invece, «normali» momenti di transizione da un sistema tecnologico a un altro. Le crisi sono determinate da profonde difficoltà dal lato dell'offerta. Quando il cambiamento tecnologico assume carattere radicale e si manifesta attraverso profondi cambiamenti strutturali, il sistema economico attraversa una prolungata crisi dovuta principalmente ai problemi delle imprese che non sono in grado di far fronte alla distruzione creatrice con la necessaria velocità. Il generico sostegno alla domanda aggregata rischia di essere un modesto palliativo. È certamente vero che i rischi di inflazione sono contenuti dai bassi livelli di occupazione e di utilizzo del capitale fisso, ma non è meno vero che la capacità delle imprese di approfittare di una domanda aggiuntiva generica e non competente, una domanda ottenuta attraverso l'aumento dei trasferimenti sociali e il sostegno al reddito familiare anziché una domanda di beni e servi ad alto contenuto di conoscenza capace di accompagnare la crescita dei Kibs è limitata, se non nulla.

La crisi in corso ha avuto effetti sociali drammatici che sollecitano l'intervento pubblico a difesa di livelli minimi di welfare spesso compromessi. L'aumento della spesa pubblica è dunque necessario, ma non certo per «uscire» dalla crisi.

Da un punto di vista schumpeteriano l'unica politica economica utile in una fase di trasformazione radicale del sistema consiste nell'accelerazione dei tempi della transizione dal vecchio sistema tecnologico e strutturale al nuovo. Da un punto di vista schumpeteriano, dunque, l'unica politica economica efficace è una politica economica dell'offerta: più precisamente una politica economica volta a sostenere la formazione dell'offerta del futuro.

In questo contesto una sintesi innovativa tra le tradizioni keynesiane e schumpeteriane consiste nella elaborazione e pratica applicazione della nozione di domanda pubblica competente. Il sostegno generico della domanda finale con interventi volti a incrementare la domanda aggregata è senz'altro necessario per lenire i drammatici effetti sociali della crisi ma inutile al fine di favorire e accelerare la transizione e gli acuti problemi che essa pone dal lato dell'offerta. Al contrario, l'attivazione di una domanda pubblica di beni e servizi mirata a sostenere la produzione e l'uso della conoscenza come risorsa economica fondamentale può innescare processi virtuosi. La domanda pubblica deve quindi assumere consapevolezza del suo enorme potenziale di attivazione che si produce attraverso la catena intersettoriale nei settori verticalmente integrati di domande derivate, nei confronti dei Kibs (Antonelli, Gehringer 2015a e 2015b).

La domanda pubblica competente deve quindi assumere lo studio delle filiere produttive e dei meccanismi di interdipendenza nei settori verticalmente integrati alla base dell'elaborazione di strategie di intervento mirate a sostenere le attività Kibs che sono più suscettibili di sviluppo e crescita.

4. La crescita del debito pubblico e la fiscalità del capitale

In questo contesto diventa rilevante, per capire l'effettiva efficacia della spesa pubblica e in generale del sostegno alla domanda aggregata sull'evoluzione della capacità di produrre ricchezza di un sistema economico, distinguere tra effetti economici processuali della crescita della spesa pubblica ed effetti contabili istantanei. Il dibattito e gli stessi interventi di politica economica rischiano di essere afflitti dagli enormi effetti contabili che sono troppo frequentemente registrati come se fossero il prodotto di dinamiche economiche anziché meramente contabili. Per comprendere meglio gli effetti contabili della spesa pubblica sulla contabilità nazionale e le loro conseguenze in termini di fenomeni di crescita del prodotto interno lordo del tutto apparenti e per ridurre la confusione su queste problematiche si argomenta la necessità di eleggere a indicatore di riferimento il prodotto interno lordo compensato, ovvero al netto della variazione dello stock del debito pubblico. Da una prima semplicissima applicazione dell'indicatore suggerito si rivela con chiarezza che da un lato la crescita dei principali paesi europei, ivi compresa la Germania, negli ultimi 18 anni è stata molto più lenta di quanto non si

creda, e, dall'altro, che il caso italiano, ben lungi dall'assumere il carattere tragico che gli viene troppo spesso attribuito, è del tutto in linea con quello dell'economia europea. L'enorme crescita dello stock del debito pubblico negli Usa che ormai si aggira nei dintorni del 105 per cento del prodotto interno lordo e l'abnorme incidenza della spesa pubblica che rappresenta oltre il 50 per cento del prodotto interno lordo, nella maggior parte dei paesi di antica industrializzazione, sollecitano una riflessione approfondita sul rapporto tra deficit, crescita dello stock del debito pubblico e crescita del prodotto interno lordo.

Il dibattito circa gli effetti della spesa pubblica è uno degli argomenti fondamentali della macroeconomia. Come è ben noto si affrontano e si contrappongono due scuole di pensiero che studiano le conseguenze economiche dei processi innescati dall'incremento della spesa pubblica. Quella keynesiana che dà rilievo agli effetti positivi che si produrrebbero attraverso il moltiplicatore ovvero l'incremento del reddito disponibile e quindi della domanda privata che darebbe luogo a un incremento degli investimenti, il cosiddetto acceleratore, che rafforzerebbe gli effetti positivi sostenendo la crescita dell'occupazione e quindi della domanda aggregata complessiva.

Alla scuola keynesiana si è contrapposta, nella seconda parte del XX secolo, la scuola dello spiazzamento che per contro dà rilievo alla contrazione della spesa privata. Si argomenta che le aspettative razionali particolarmente cogenti degli agenti che interpretano tali decisioni pubbliche come vettori inevitabili di futuri peggioramenti delle condizioni economiche potrebbero indurre consumatori e investitori a rinviare le proprie decisioni di acquisto a seguito dell'incremento della spesa pubblica in deficit. Le stesse aspettative peraltro potrebbero invece portare a un incremento della spesa privata nella previsione che l'incremento del deficit e in ogni caso dello stock del debito pubblico a partire dal presupposto che il primo effetto dell'incremento dello stock del debito pubblico abbia prevalente carattere inflattivo. Sarà allora conveniente anticipare anziché rinviare decisioni di spesa di beni il cui prezzo è destinato ad aumentare.

A questi due approcci sembra utile contrapporre l'approccio schumpeteriano, in parte già delineato. Secondo l'approccio schumpeteriano le variazioni della spesa pubblica in tempi di crisi e finalizzate a porre rimedio alla crisi sono sostanzialmente irrilevanti: esse danno luogo a semplici effetti contabili, anziché economici. Si avrebbero effetti economici autentici solo se la crescita della spesa pubblica mettesse in moto un aumento superiore di

prodotto interno lordo. Secondo l'approccio schumpeteriano invece la crescita della spesa pubblica si traduce in un aumento del prodotto lordo di importo identico che consiste solo in un effetto contabile.

Abbiamo richiamato questo dibattito solo per mettere a fuoco gli *effetti economici processuali* della variazione della spesa pubblica, ovvero degli effetti che si producono cioè nel corso di un processo economico innescato dalla variazione della spesa pubblica. Lo studio degli effetti della spesa pubblica e in particolare della crescita della spesa pubblica non compensata da un incremento del prelievo fiscale e quindi della spesa pubblica in deficit non ha tenuto conto dei suoi *effetti contabili istantanei* sulla contabilità nazionale. Prima ancora di mettere in campo gli strumenti della teoria economica ed entrare nel merito del dibattito circa l'efficacia di interventi spesa pubblica in deficit per sostenere la crescita e nel caso estremo uscire dalla trappola della liquidità in presenza di aspettative più o meno razionali, alcune considerazioni di carattere meramente contabili sembrano assolutamente indispensabili. Sembra che sfugga alla maggior parte degli osservatori l'elementare nozione di contabilità nazionale per cui ogni incremento della spesa pubblica, a prescindere dalle modalità del suo finanziamento, ove cioè sia esso finanziato da un incremento del prelievo fiscale o da un incremento del deficit e quindi dello stock del debito pubblico, viene inesorabilmente e automaticamente conteggiato come un incremento del prodotto interno lordo. Tale incremento del prodotto interno lordo avviene per meri motivi contabili e ha effetti immediati. Quando aumenta la massa salariale dei dipendenti pubblici a seguito sia di un aumento dei livelli salariali sia di un incremento degli occupati, automaticamente e istantaneamente gli uffici di statistica preposti ai calcoli relativi alla contabilità nazionale registrano un aumento del prodotto interno lordo delle pubbliche amministrazioni. Parimenti, quando si verifica un aumento dei trasferimenti dalle pubbliche amministrazioni a imprese e famiglie, siano essi relativi a pensioni o finanziamenti alle imprese, la contabilità nazionale registra un aumento del prodotto interno lordo. Anche se l'incremento del prodotto lordo che scaturisce contabilmente dall'incremento della spesa pubblica avviene senza che la componente privata del prodotto subisca nessuna variazione il prodotto interno lordo del paese in questione aumenta. Questo effetto contabile è istantaneo: prescinde e precede ogni considerazione circa eventuali effetti moltiplicatori, positivi o negativi, a seconda dei modelli interpretativi. Bisogna distinguere tra gli effetti contabili istantanei che scaturiscono da un

aumento della spesa pubblica realizzato in condizioni di pareggio di bilancio ed effetti dell'aumento della spesa pubblica realizzato in condizioni di deficit di bilancio. Nel primo caso se il prelievo fiscale aggiuntivo non è compensato da un ricorso allo stock della ricchezza, l'incremento della spesa pubblica finanziato da un aumento del prelievo fiscale, avrà un effetto netto nullo. A seguito dell'incremento automatico del prodotto interno lordo, prodotto che scaturisce contabilmente dall'aumento della spesa pubblica, si dovrà verificare infatti un decremento della spesa privata da cui scaturirà un decremento del prodotto interno lordo tale da compensare l'effetto positivo strettamente contabile dell'incremento della spesa pubblica. Nel secondo caso, invece, l'effetto contabile positivo di un incremento della spesa pubblica in deficit avrà un effetto netto positivo. L'effetto contabile netto è senz'altro positivo poiché la crescita delle entrate pubbliche, in assenza di incrementi compensativi del prelievo fiscale è inferiore all'aumento della spesa pubblica e non c'è ragione di credere che la spesa privata subisca una contrazione parimenti automatica e immediata di pari importo.

Queste considerazioni si applicano, è bene ripeterlo, solo agli effetti istantanei e automatici, ovvero da un punto di vista statistico, in corso d'anno. Non si vuole assolutamente entrare nel merito degli effetti economici – siano essi positivi o negativi – delle variazioni della spesa pubblica – sia essa finanziata da aumenti del prelievo fiscale ovvero da un incremento dello stock del debito – che si producono su un più ampio orizzonte temporale attraverso processi economici che portano gli agenti a modificare i loro comportamenti. Eventuali moltiplicatori di questo genere sarebbero il risultato di modificazioni del comportamento degli agenti, famiglie e imprese, che rinviano a modelli interpretativi di tipo teorico e non contabile. Se dunque limitiamo la nostra analisi ai meri effetti contabili e istantanei della crescita della spesa pubblica finanziata in deficit sulle procedure contabili che presiedono al calcolo del reddito prodotto da un sistema economico, risulta evidente che essi saranno prevalentemente se non esclusivamente positivi e al tempo stesso sostanzialmente fittizi.

Da questo scaturisce una considerazione fondamentale: ogni valutazione circa la capacità di crescita di un sistema economico che non tenga conto delle contemporanee variazioni dello stock del debito pubblico rischia di essere assolutamente fallace e addirittura priva di fondamento. Queste considerazioni si estendono automaticamente a tutte le valutazioni che assumano a riferimento dati che scaturiscano dal valore del prodotto interno lordo, co-

me ad esempio valutazioni in merito alla produttività del lavoro. La crescita del prodotto interno lordo può essere assunta a indicatore credibile della capacità di produrre ricchezza del medesimo sistema economico solo e soltanto se sia superiore alla crescita dello stock del debito pubblico.

Più precisamente, seguendo il filo del nostro ragionamento appare evidente che l'unico indicatore plausibile della capacità di produrre ricchezza di un sistema economico sia la variazione netta del prodotto interno lordo tenuto conto della concorrente variazione dello stock del debito pubblico. Paesi in cui si produce contemporaneamente una moderata crescita del prodotto interno lordo a fronte di una forte crescita dello stock del debito pubblico stanno in realtà sperimentando una contrazione della loro capacità di produrre ricchezza. In questo caso è infatti evidente che all'interno della grandezza contabile del prodotto interno lordo si verificano infatti due effetti contraddittori: per un verso sta diminuendo la componente privata del prodotto interno lordo e per l'altro aumenta il contributo della spesa pubblica finanziata in deficit. Per contro si dovrebbe ammettere che i paesi in cui si produce contemporaneamente una riduzione del prodotto interno lordo a fronte di una contrazione del debito pubblico stanno in realtà sperimentando una crescita della loro capacità di produrre ricchezza.

La tabella 1 mostra i risultati dell'applicazione dell'indicatore proposto, ovvero il Prodotto interno lordo compensato (Pilc) calcolato come effetto della variazione del prodotto interno lordo al netto delle variazioni dello stock del debito pubblico. La tabella presenta i valori assoluti del prodotto interno lordo compensato dei principali paesi europei trasformati in un numero indice che assume valore 100 nel 1993: Francia, Italia e Germania dal 1993 al 2010, calcolato come differenza tra prodotto lordo in euro costanti e variazioni dello stock del debito pubblico a partire da dati Ocse. I risultati si commentano da soli. Contrariamente a quanto si sostiene il caso italiano appare assolutamente in linea con quelli dei principali partner dell'area euro. Nell'arco dei 18 anni presi in considerazione, il Prodotto interno lordo compensato dell'Italia arriva a 123,5 contro il 125,8 della Germania e il 129,6 della Francia. I tassi di crescita della Germania e della Francia sono solo apparentemente superiori. Più precisamente si può verificare come dal 1993 al 2003 la crescita italiana sia nettamente superiore sia a quella francese che a quella tedesca. Nel 2003 il numero indice costruito sul dato del 1993 posto pari a 100 toccava quota 130,3 contro il 126,1 della Francia e addirittura il 116 della Germania. Nell'ultimo decennio del XX secolo

*Tab. 1 – Evoluzione del Prodotto interno lordo compensato dal 1993 al 2010
in Francia, Germania e Italia*

	FRANCIA	GERMANIA	ITALIA
ANNO	PIL-Δ DEBT	PIL-Δ DEBT	PIL-Δ DEBT
1993	100,0	100,0	100,0
1994	101,0	104,0	102,8
1995	104,7	105,4	109,8
1996	106,9	104,6	111,9
1997	109,7	106,7	116,7
1998	113,8	108,1	118,6
1999	116,8	103,0	120,1
2000	122,9	109,9	123,0
2001	124,7	119,6	124,9
2002	125,3	117,1	130,0
2003	126,1	116,0	130,3
2004	130,0	116,7	127,2
2005	132,6	118,1	127,2
2006	138,1	121,9	130,4
2007	139,8	128,8	135,4
2008	139,3	128,9	131,7
2009	128,2	119,4	121,8
2010	129,6	125,8	123,5

Fonte: Numeri indice 1993=100. Elaborazioni su dati Ocse.

quindi e fino ai primi anni del XXI secolo l'Italia cresceva molto più rapidamente della Germania ed esprimeva una capacità di crescita superiore a quella della Francia. Nel lustro 2003-2007 la dinamica dell'economia italiana perde colpi portandosi a un modesto 135,1 rispetto alla Francia che tocca quota 138,9, ma rimane nettamente superiore a quella della Germania che arranca ancora a quota 128,9. Solo a partire dal 2008 la capacità di

namica dell'economia italiana si arresta, ma questo accade in parallelo con la decrescita francese e tedesca. Come si vede l'indicatore proposto, il prodotto interno lordo compensato, consente di elaborare una interpretazione della crescita italiana nel contesto europeo molto differente da quella che si basa sull'uso del prodotto interno lordo. Sia in Francia che in Germania, infatti, accanto a una maggiore crescita del prodotto interno lordo si è verificata una crescita assai maggiore dello stock del debito. In particolare si vede come nei primi anni del secolo la forte crescita del prodotto interno lordo sia della Francia sia della Germania fosse in realtà determinata da una forte crescita dello stock del debito pubblico e da una contrazione del prodotto interno lordo effettivo del settore privato. Per contro la debole crescita italiana prima e soprattutto la forte contrazione a partire dal 2008 erano semplicemente da ricondurre alla contenuta espansione dello stock del debito che aveva già raggiunto livelli abnormi.

Il caso degli Stati Uniti nel periodo cruciale della crisi economica è ancor più clamoroso. Nel periodo 2006-2014 il prodotto nazionale lordo Usa aumenta del 30 per cento passando da 13.855 a 17.419 miliardi di dollari. Nello stesso arco di tempo lo stock del debito pubblico Usa raddoppia passando 6.133 miliardi di dollari pari al 63,9 per cento del Pil ai 10.284 miliardi del 2014 pari al 104,17 per cento del Pil. La crescita del Pil è pari a 3.564 miliardi, la crescita dello stock del debito è pari a 4.151 miliardi. Sembrerebbe del tutto evidente che la cosiddetta crescita dell'economia americana è esclusivo frutto della crescita dello stock del debito pubblico. In assenza di aumento dello stock del debito pubblico la caduta del Pil americano sarebbe addirittura rovinosa. Queste considerazioni del tutto elementari sembrano tuttavia sfuggire alla gran parte dei commentatori e a molti economisti. Sembra del tutto legittimo sostenere che la crescita dell'economia americana è in realtà del tutto ed esclusivamente contabile.

Il caso americano mostra l'assoluta mancanza di effetti moltiplicativi reali della spesa pubblica. La forte crescita della spesa pubblica negli Stati Uniti non ha avuto nessun effetto positivo sulla capacità di produrre ricchezza che non abbia carattere esclusivamente contabile. L'aumento della spesa pubblica non serve per «uscire» dalla crisi, svolge certamente una funzione positiva per lenire gli effetti sociali negativi consentendo di ridurre la contrazione dei livelli di welfare.

La mancanza di crescita italiana è dunque semplicemente il frutto di un vincolo finanziario che ha ridotto le possibilità di accrescere il prodotto in-

terno lordo per mezzo dell'espansione dello stock del debito pubblico cui hanno fatto ricorso a cavallo del secolo in modo significativo sia la Francia sia la Germania. Non fu dunque vera crescita quella tedesca e quella francese, come non fu anomala la lenta crescita italiana. In conclusione, per valutare l'effettiva crescita della capacità di produrre ricchezza di un sistema economico in un'epoca in cui la spesa pubblica ha assunto una rilevanza statistico-contabile enorme, l'uso del Pilc, prodotto interno lordo compensato è assolutamente necessario. Per valutare la genuina capacità di accrescere la capacità di produrre ricchezza di un sistema economico è indispensabile conoscere le metodologie di calcolo della contabilità nazionale e al loro interno le procedure di valutazione del contributo della spesa pubblica alla determinazione del prodotto interno lordo.

La dinamica dell'economia italiana appare molto meno drammatica, anzi assolutamente in linea con quella delle principali economie continentali. L'intera economia europea sta attraversando una fase di profonda trasformazione da un'economia manifatturiera a un'economia della conoscenza. Questo processo di trasformazione rallenta la crescita del prodotto interno lordo delle principali economie continentali. Il ricorso sistematico alla spesa pubblica in deficit maschera questo diffuso rallentamento e impedisce di cogliere la natura profonda del cambiamento strutturale in atto e i suoi effetti. In questo ambito il diffuso pessimismo che circonda le valutazioni relative al caso dell'Italia risulta del tutto ingiustificato.

L'analisi sembra per altro confermare che l'efficacia delle politiche di generico sostegno della domanda aggregata basate su l'incremento dello stock del debito pubblico sia assai limitata. Il ritorno in auge di politiche keynesiane classiche non sembra appropriato a fronteggiare la profonda trasformazione strutturale delle economie avanzate che sperimentano una grave crisi dal lato dell'offerta e non della domanda. Gli elevati livelli di globalizzazione del resto rendono l'intervento a sostegno della domanda aggregata ancor più inefficace. La domanda aggiuntiva, proprio a causa dei problemi dal lato dell'offerta, rischia di trasferirsi per intero verso i paesi di nuova industrializzazione. L'elevato livello dello stock del debito pubblico – sconosciuto negli anni in cui Keynes formulava le sue teorie – aggiunge elementi di perplessità sull'opportunità di finanziare la spesa pubblica in deficit. Solo l'attivazione di una domanda pubblica competente può sostenere il sistema produttivo accelerandone la transizione verso l'economia della conoscenza.

Se l'aumento della spesa pubblica deve essere finanziato con i proventi della fiscalità, è allora opportuno riflettere sull'opportunità di aumentare il prelievo fiscale. L'evidenza empirica circa i lenti tassi di crescita dei grandi paesi europei, al netto degli effetti contabili della spesa pubblica in deficit, conferma che è in corso ormai da numerosi lustri un processo di rallentamento che non è conseguenza di un declino storico, ma è determinato principalmente dal declino dello stock di capitale fisso e quindi dall'inevitabile riduzione dell'output e della produttività del lavoro. Questo processo dunque, alla luce dell'analisi dei fatti stilizzati dell'economia della conoscenza presi in considerazione, ha caratteri più fisiologici che patologici. La riduzione dell'output e della produttività del lavoro dipendono infatti dalla contrazione dell'impiego di capitale fisso.

La ridondanza del capitale è la grande novità di questa epoca storica e deve essere oggetto di una riflessione approfondita. Il capitale ha perso il carattere di risorsa privilegiata indispensabile per aumentare output e produttività del lavoro. La difesa fiscale del risparmio che ne era ispirata sembra di conseguenza perdere rilevanza e fondamento. A questo punto il problema della tassazione del capitale e dei suoi redditi diventa un punto centrale della politica economica. L'aumento del prelievo fiscale sul capitale deve tuttavia essere condotto tenendo conto del contesto in cui si colloca.

Eventuali inasprimenti del prelievo fiscale sullo stock di capitale sembrano inopportuni e iniqui non solo per i livelli irrisori dei rendimenti, ma anche e soprattutto per le difficoltà cui è esposto il contribuente detentore di capitali a ottenere la liquidità necessaria per fare fronte a un'imposizione patrimoniale in un contesto che penalizza fortemente la profittabilità di molte imprese. L'inasprimento del prelievo fiscale a titolo di imposta patrimoniale potrebbe addirittura tradursi in una spinta aggiuntiva all'uscita di molte imprese a proprietà familiare.

Sembra anzi necessaria l'eliminazione delle imposte che limitano gravemente la mobilità dei beni immobiliari aggravando le difficoltà di una transizione così radicale da rimettere in discussione la distribuzione spaziale – non solo a livello nazionale, ma anche regionale e anche su scala intraurbana – delle attività e le loro destinazioni d'uso. L'esosa imposta di registro sulle transazioni immobiliari dovrebbe essere eliminata del tutto proprio per favorire la necessaria riorganizzazione dello spazio economico.

Sembra per contro finalmente arrivato il momento in cui è opportuno ricondurre i redditi da capitale nell'ambito dell'imposta sul reddito e quindi

assoggettare anche i redditi da capitale all'imposizione progressiva. Si potrebbe così porre rimedio all'autentico paradosso della struttura fiscale in essere che sottopone all'imposizione progressiva – di fatto – solo il reddito da lavoro, ma non il reddito da capitale, quando parrebbe evidente che proprio i redditi da capitale meritano un'imposizione progressiva. Infine il ripristino delle imposte di successione non sembra ulteriormente procrastinabile.

Una nuova fiscalità sul patrimonio sembra opportuna non solo perché è ormai venuta meno la tradizionale centralità del capitale nei processi di crescita, ma anche per: i) aumentare il gettito fiscale che consenta di aumentare la spesa pubblica necessaria a contenere gli effetti negativi della transizione; ii) contrastare e in qualche misura prosciugare l'eccesso di capitale che si volge ad attività finanziarie con forte contenuto speculativo visto il declino delle opportunità di investimento in capitale fisso; iii) contenere le crescenti disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza; iv) accrescere le risorse pubbliche per fronteggiare il declino dei livelli di benessere e la crescente esclusione sociale.

5. L'esperienza italiana

L'esperienza italiana è caratterizzata da un'errata politica economica che ha di fatto ritardato la transizione verso l'economia della conoscenza. L'economia italiana è stata a lungo caratterizzata da un peculiare ed efficace meccanismo di crescita basato sulla sistematica e rapida introduzione di innovazione di processo resi possibili da alti tassi di investimento che incorporavano cambiamento tecnologico. In questo modello di crescita, basato sulla rapida adozione di nuove generazioni di tecnologie attraverso l'investimento in beni capitali, l'industria manifatturiera ha giocato un ruolo centrale. La virtuosa interazione che si è verificata nell'industria manifatturiera tra il settore dei beni capitali e le industrie della moda che hanno basato il loro vantaggio competitivo sulla combinazione di innovazione di prodotto «soft» e l'adozione di innovazioni di processo *cost-reducing* incorporati in beni capitali all'avanguardia forniti a monte dalla catena di approvvigionamento ha sostenuto una lunga e felice fase di forte crescita dell'output, della produttività del lavoro e della produttività totale dei fattori. Le conseguenze strutturali non sono tutte positive. L'integrazione verticale delle attività manifatturiere e dei servizi ad alta intensità di conoscenza ha prevalso sulla specializzazione. I

mercati intermedi dei Kibs hanno stentato a coagularsi. L'effetto quartier generale dato dalla crescita delle multinazionali è stato limitato a causa delle ridotte dimensioni delle aziende che non potevano padroneggiare una vera crescita multinazionale. La dimensione multinazionale consente di separare gli effetti della crisi manifatturiera e salvaguardare le funzioni ad alto contenuto di conoscenza attraverso la loro disintegrazione verticale che le trasforma in imprese specializzate attive nei mercati intermedi. La crisi delle piccole aziende manifatturiere, invece, coinvolge sia la produzione manifatturiera sia le funzioni interne ad alta intensità di conoscenza. La transizione verso l'economia della conoscenza ne è stata conseguentemente rallentata. Le stesse caratteristiche del modello italiano di crescita, ad esempio la rapida crescita della produttività totale dei fattori strettamente associata a una crescita della produttività del lavoro e con essa a quella dell'intensità di capitale, ha esposto il sistema alla necessità di riorganizzare radicalmente le basi del suo vantaggio comparato. I punti di partenza del viaggio verso l'economia della conoscenza non erano dunque favorevoli per una rapida transizione.

La scarsa comprensione dei caratteri intrinseci dell'economia della conoscenza e della transizione da quella industriale gioca un ruolo chiave (Lucchese, Nascia, Pianta 2016). La crisi finanziaria del 2007 ha accelerato gli aspetti negativi della transizione e generato grandi fraintendimenti tra dinamiche di breve e di lungo termine. Le manifatture hanno vissuto una contrazione accelerata dal 21,2 per cento di occupazione nel 1995 al 16,2 nel 2014. Visto il modello di crescita su cui il paese si è a lungo basato, non sorprende che l'economia manifatturiera abbia reagito con alti livelli di investimento. Nel 1995 la quota di investimento nel manifatturiero era del 16,9 per cento ed è invero declinata fino al 10,4 nel 2007. Ma la quota di investimento nel manifatturiero raggiunge l'8,8 per cento nel 2014: ben al di sopra di tutti i paesi avanzati considerati precedentemente. Il calo dell'industria manifatturiera in termini sia di occupazione sia di investimenti è stato interpretato come una conseguenza dello shock finanziario esogeno piuttosto che dell'accelerazione degli effetti del cambiamento strutturale ritardato dalla riluttanza ad accettare l'inevitabile scomparsa del modello Fordista. Ancora nel 2014 la quota del manifatturiero in termini sia di occupazione sia di investimenti è nettamente al di sopra dei livelli dei paesi avanzati nel 1995. Gli investimenti in servizi Ict per persona impiegata nel 2013 erano nettamente al di sotto del livello europeo pari a soli 8.400 euro. Persino minori gli sforzi per gli investimenti per persona impiegata nelle attività pro-

fessionali, scientifiche e tecniche che mostrano uno dei più bassi livelli in Europa con 1.800 euro.

Le politiche economiche sono state dirette primariamente a ritardare e contrastare la riduzione della base manifatturiera con il sistematico supporto diretto solo ed esclusivamente agli investimenti in capitale fisso. Si sono privilegiati due ambiti di intervento che nel nostro quadro interpretativo hanno scarse prospettive di efficacia: i) la riduzione del cuneo fiscale e l'aumento della flessibilità delle condizioni di uso della forza lavoro sono manifestamente finalizzate ad aumentare le speranze di rinviare e forse perfino contrastare il declino dell'industria manifatturiera. Come tali sono destinate all'insuccesso. I Kibs non hanno nessun bisogno di una riduzione per altro trascurabile del costo del lavoro e dell'aumento della flessibilità di impiego di una forza lavoro; ii) il sostegno ai redditi delle famiglie del ceto medio (i famosi 80 euro) non solo stenta ad accrescere la domanda interna di beni finali, ma rischia di sostenere solo la loro importazione. Allo stesso tempo gli investimenti pubblici in attività di ricerca sono crollati: nel lustro 2011-2016 – da quando la sinistra è stabilmente al governo – il taglio delle risorse investite nell'infrastruttura pubblica di ricerca è stato assolutamente drammatico e si è prodotto nel più completo silenzio. Nessun programma di intervento è stato definito per sostenere gli investimenti intangibili e la domanda derivata di Kibs. La domanda pubblica di beni e servizi si è contratta riducendo il prezzo e alle volte la qualità delle forniture pubbliche di beni e servizi. La domanda pubblica di beni e servizi sembra essere del tutto ignara dell'enorme potenziale di attivazione e indirizzo che potrebbe essere espresso da una domanda competente (Antonelli, Gehring 2015a e 2015b).

La fornitura di infrastrutture digitali è stata rimandata da contrastanti strategie aziendali lasciate senza un coordinamento centrale e appropriati incentivi. Il sistema accademico non è in grado di fornire al mercato del lavoro un numero sufficiente di personale qualificato con solide basi Ict (Antonelli, Fassio 2016b). Il sistema accademico italiano non riesce a incanalare l'offerta di forza lavoro qualificata verso i profili professionali richiesti dalle imprese. Le conseguenze sono negative sotto molti punti di vista: i) il declino delle iscrizioni al sistema accademico a causa della frustrazione di studenti che scoprono di aver acquisito profili di specializzazione inappropriata che sperimentano una debole domanda (Antonelli, Geuna 2014); ii) la scarsa offerta di processi di formazione di capitale umano con forte contenuto «digitale» che si traducono in una offerta inadeguata sul mercato del lavoro di compe-

tenze adeguate all'economia della conoscenza che a loro volta mettono capo alla persistenza di alti livelli di premio salariale per le capacità basate sulle Ict che riducono gli incentivi alla specializzazione delle aziende in attività ad alta intensità di conoscenza (Antonelli 2014); iii) infine, l'adozione di «patent box» caratterizzati da incentivi fiscali che favoriscono solo gli investitori che hanno la possibilità di brevettare le loro innovazioni come tali più efficaci a fornire incentivi alla generazione di innovazioni basate sulla scienza e la tecnologia, ma solo limitati benefici alla generazione di prodotti di design e in generale delle innovazioni «soft» che sono invece alla base delle esportazioni italiane.

Il sistema accademico, depositario di una quota cospicua dello stock di conoscenza quasi-pubblica del paese rimane chiuso nelle sue torri di avorio. La mobilitazione delle capacità di ricerca accademiche a favore del sistema delle imprese viene addirittura contrastata, anziché essere favorita. L'interazione tra sistema accademico e sistema delle imprese dovrebbe al contrario essere sostenuta non solo istituzionalmente ma addirittura con incentivi mirati a favorire la formazione di una domanda derivata di servizi volti alla generazione di conoscenza da parte delle imprese al sistema della ricerca pubblica di servizi di ricerca. La ridotta dimensione delle imprese italiane che ostacola la conduzione intra-muros di efficienti progetti di ricerca dovrebbe essere un motivo aggiuntivo per sostenere il «conto terzi accademico».

La discrepanza nel mercato del lavoro tra l'eccesso di offerta e il declino della domanda di capacità manifatturiere è stata aggravata dalla rapidità della crisi che ha concentrato in una limitata finestra temporale un processo che ha avuto luogo a un passo molto più lento in altre economie della conoscenza. Il cambiamento radicale del sistema pensionistico con un drastico allungamento dell'età di pensionamento è stato fatto nel peggior momento possibile senza nessuna comprensione del cambiamento strutturale in corso nell'economia e sui mercati del lavoro, aggravando la suddetta discrepanza. Il tasso di uscita dall'occupazione con capacità manifatturiere avrebbe dovuto essere accresciuto e incoraggiato invece che contrastato e rallentato. Specularmente si sarebbero dovuti prendere provvedimenti capaci di accelerare l'assunzione di forza lavoro giovane e più qualificata con spiccate capacità digitali. È accaduto esattamente l'opposto. Ovvio conseguenza è stata una rapida crescita della disoccupazione, soprattutto giovanile.

Sono stati messi in atto generici interventi di sostegno della domanda aggregata fondati sull'aiuto alla domanda finale mentre il tentativo di ri-

durre la spesa pubblica ha spesso messo a rischio le possibilità di elaborare una domanda pubblica di beni e servizi «competente» che avesse la capacità di sostenere la domanda e quindi l'offerta di beni ad alto contenuto di conoscenza.

La comprensione del rapido e profondo cambiamento strutturale che sta alla base della prolungata crisi italiana dovrebbe aiutare a concentrarsi su politiche economiche di attivo supporto alla crescita di forti industrie Kibs. Questo a sua volta è possibile solo con un chiaro allontanamento da politiche industriali, andando invece in direzione di politiche della conoscenza capaci di crescere e di implementare il sistematico uso dello stock di conoscenze quasi-pubbliche disponibili nel sistema.

6. Conclusioni e implicazioni di politica economica

Il vantaggio comparato dei paesi avanzati si fonda ormai sulla capacità di mobilitare e utilizzare l'enorme stock di conoscenza quasi-pubblica incorporato nei loro sistemi economici come input per la produzione di servizi ad alto contenuto di conoscenza. A causa delle globalizzazioni gemelle dei prodotti e della finanza, il costo e l'accesso alle risorse finanziarie non è più una fonte di vantaggio comparato. La caduta del reddito e dei salari nei paesi avanzati può essere contrastata solo dal rafforzamento delle industrie dei servizi ad alto contenuto di conoscenza. L'uso di politiche espansive basate sull'aumento di una spesa pubblica generica e in deficit sembra del tutto irrilevante per una crisi che ha origine nella struttura e composizione dell'offerta.

Il generico sostegno alla domanda aggregata attraverso l'aumento della spesa pubblica può essere utile solo per contenere e alleviare gli effetti negativi della crisi in corso sui livelli di benessere dei cittadini. Solo una domanda pubblica competente di beni e servizi identificati con criteri strategici che siano capaci di sostenere la crescita e lo sviluppo di un'offerta matura di beni ad alto contenuto di conoscenza può facilitare e accelerare la transizione. In questo contesto, vista anche la perdita di centralità del capitale nei processi di crescita, sembra necessario, anche per fare fronte alle accresciute necessità della spesa pubblica in materia di welfare, includere i redditi da capitale nell'ambito dei redditi sottoposti alla progressività dell'imposizione fiscale.

La transizione verso l'economia della conoscenza può essere accelerata solo spostando il centro della politica economica dalla politica industriale verso una effettiva politica della conoscenza capace di sostenere la generazione e l'uso di nuova conoscenza sia come output che come input.

Una effettiva politica della conoscenza consiste nell'accrescimento delle capacità di conoscenza del sistema attraverso: i) il rafforzamento delle infrastrutture di ricerca pubbliche e la loro attiva partecipazione alla ricerca e sviluppo delle imprese; ii) il sostegno selettivo all'educazione terziaria finalizzata alla crescita dell'offerta di specifiche capacità Ict; iii) l'approntamento di una vasta infrastruttura digitale che aiuti a ridurre i costi di accesso e assimilazione dell'esistente riserva di conoscenza quasi-pubblica; iv) l'implementazione di una efficiente domanda pubblica di beni e servizi ad alto contenuto di conoscenza; v) il supporto attivo agli investimenti intangibili e in generale alla domanda derivata dei Kibs.

Riferimenti bibliografici

- Antonelli C. (2014), *La politica economica della conoscenza*, in *Economia & lavoro*, vol. 48, n. 3, pp. 25-42.
- Antonelli C. (2016), *The Bumpy Road to the Knowledge Economy*, in *Economia e politica industriale*, in corso di pubblicazione.
- Antonelli C., Barbiellini Amidei F. (2011), *The Dynamics of Knowledge Externalities. Localized Technological Change in Italy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Antonelli C., Colombelli A. (2011), *Globalization and Directed Technological Change at the Firm Level. The European Evidence*, in Libecap G. (a cura di), *Advances in the Study of Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth*, vol. 22, Cambridge, Emerald Publishing, pp. 1-20.
- Antonelli C., Fassio C. (2011), *Globalization and innovation in advanced economies*, in Libecap G. (a cura di), *Advances in the Study of Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth*, vol. 22, Cambridge, Emerald Publishing, pp. 21-46.
- Antonelli C., Fassio C. (2014), *The Economics of the Light Economy. Globalization, Skill Biased Technological Change and Slow Growth*, in *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 87, pp. 89-107.
- Antonelli C., Fassio C. (2016a), *Globalization and the Knowledge Economy*, in *Economic Development Quarterly*, vol. 30, n. 1, pp. 3-14.

- Antonelli C., Fassio C. (2016b), *Academic Knowledge and Economic Growth. Are Scientific Fields All Alike?*, in *Socioeconomic Review*, in corso di pubblicazione.
- Antonelli C., Gehringer A. (2015a), *The Competent Demand Pull Hypothesis. Which Sectors play the Role?*, in *Economia politica*, n. 32, pp. 97-134.
- Antonelli C., Gehringer A. (2015b), *The Competent Demand Pull Hypothesis*, in Crespi F., Quatraro F. (a cura di), *The Economics of Knowledge, Innovation and Systemic Technology Policy*, London, Routledge, pp. 48-69.
- Antonelli C., Geuna A. (2014), *Conoscenza e università. Un sistema di governo in evoluzione*, in *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*, vol. 48, pp. 51-62.
- De Long J.B. (1992), *Productivity Growth and Machinery Investment. A Long-Run Look, 1870-1980*, in *Journal of Economic History*, vol. 52, n. 2, pp. 307-324.
- De Long J.B., Summers L.H. (1991), *Equipment Investment and Economic Growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, pp. 445-502.
- De Long J.B., Summers L.H. (1992), *Equipment Investment and Economic Growth. How Strong is the Nexus?*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 2, pp. 157-210.
- Gordon R.J. (2000), *Does the «New Economy» measure up to the Great Inventions of the Past?*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n. 4, pp. 49-74.
- Gordon R.J. (2016), *The Rise and Fall of American Growth. The U.S. Standard of Living since the Civil War*, Princeton, Princeton University Press.
- Lucchese M., Nascia L., Pianta M. (2016), *Industrial Policy and Technology in Italy*, in *Economia e politica industriale*, in corso di pubblicazione.
- Pennacchi L. (2010, a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Roma, Ediesse.
- Pennacchi L. (2013, a cura di), *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Roma, Ediesse.
- Pennacchi L. (2015), *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Roma, Ediesse.
- Pennacchi L. (2016), *Elementi del background teorico della rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale: Stato «strategico» e «innovazione»*, in questo numero di q. *Riv.*, pp. 13-36.
- Pennacchi L., Sanna R. (2015, a cura di), *Riforma del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, Roma, Ediesse.
- Ruttan V.W. (2005), *Is War Necessary for Economic Growth?*, Oxford, Oxford University Press.
- Schumpeter J.A. (1946), *John Maynard Keynes 1883-1946*, in *American Economic Review*, vol. 36, n. 4, pp. 495-518.
- Temple J. (1998), *Equipment Investment and the Solow Model*, in *Oxford Economic Papers*, vol. 50, n. 1, pp. 39-62.

ABSTRACT

La transizione verso l'economia della conoscenza è molto più accidentata di quanto fosse stato anticipato. La comprensione dei cambiamenti strutturali che caratterizzano la transizione verso l'economia della conoscenza è indispensabile sia per distinguere tra dinamiche di breve e di lungo termine sia per identificare i caratteri emergenti dei sistemi economici avanzati. La tradizione schumpeteriana è fondamentale per capire i caratteri e le conseguenze del profondo processo di trasformazione strutturale in corso. La sua integrazione con la tradizione keynesiana consente di mettere a fuoco la nozione di domanda pubblica competente come strumento efficace per «uscire» dalla crisi che è determinata dai cambiamenti dal lato dell'offerta. La crescita della domanda pubblica deve essere finanziata con l'inclusione dei redditi da capitale nei redditi assoggettati alla progressività. Allo scopo di sostenere e accelerare la transizione è indispensabile accompagnare l'uso della domanda pubblica competente con una vera e propria politica economica della conoscenza basata su: i) il rafforzamento dell'infrastruttura di ricerca pubblica; ii) sostegno selettivo all'educazione terziaria finalizzato alla crescita dell'offerta di specifiche capacità Ict; iii) la fornitura di una capillare infrastruttura digitale che aiuti a ridurre i costi di accesso e assimilazione dell'esistente riserva di conoscenza quasi-pubblica; iv) il rafforzamento dell'interazione tra ricerca pubblica e privata; v) una forte domanda pubblica competente di beni e servizi capace di sostenere la crescita dei Kibs; vi) il sostegno attivo agli investimenti intangibili e alla domanda derivata dei Kibs.

THE COMPLEXITY OF THE TRANSITION TO THE KNOWLEDGE ECONOMY

The slow growth experienced by advanced economies since the beginning of the XXI century is regarded and interpreted as a consequence of the transition from the industrial economy to the knowledge economy. The transition is far more difficult than anticipated. The demise of the industrial core of advanced economies and its substitution with a broad range of activities based upon the generation, exploitation and use of knowledge has profound implications for the working of factor markets, specifically capital and labor markets, and product markets. Advanced countries specialize in the generation and use of knowledge that is provided to the rest of the world as a strategic intermediary input. Public policy should favor the specialization in the generation of knowledge and help the exit from the industrial economy. A new knowledge policy, as opposed to the traditional industrial policy, is consequently advocated.

***Politica industriale* come investimento pubblico**

*Pierluigi Ciocca**

L'ampio saggio di Laura Pennacchi (2016), da cui prendono spunto le riflessioni che seguono, è rilevante, interessante. Lo è nell'analisi. Lo è nella proposta. L'analisi è fondata su una vasta lettura critica della letteratura economica più qualificata e aggiornata. Laura Pennacchi ne desume il convincimento che il sistema – il capitalismo di oggi – è affetto da specifici e numerosi «fallimenti» del mercato (quali quelli elencati in Ciocca, Musu 2016) ed è soprattutto viziato da tendenze al ristagno sia dal lato della domanda sia dal lato della produttività. La proposta è di porre lo Stato – uno Stato «strategico», rinvigorito nelle strutture e nella capacità d'azione – al centro del sistema: governo della domanda globale, «guida dell'innovazione» e dell'utilizzo delle risorse, regolatore e supervisore dei mercati, financo produttore (almeno là dove i privati non arrivano).

I temi toccati sono tanti, così da costringere questo lettore a un commento limitato a quelli salienti.

Il capitalismo ristagna? Ne dubito. La previsione econometrica ufficiale – del Fondo monetario internazionale (Imf 2016) – scontava prima del *Brexit* una crescita del Pil mondiale in accelerazione dal 3,1 per cento del 2015 al 3,9 per cento nel 2021. Se la previsione si realizzasse – l'impatto del *Brexit* è da molti sopravvalutato, anche a fini speculativi – questo ritmo di medio termine supererebbe quelli registrati, addirittura dal 1500, lungo più estesi sotto-periodi, con la eccezione del 1950-1973 (4,9 per cento) (Madison 2008, p. 433, Tab. A.5). Nel 1973-2015 la crescita è stata del 3,3 per cento. Il commercio mondiale ha rallentato il suo sviluppo – dal 6,7 per cento del 1998-2007 al 3,0 per cento dopo il 2007 – e la sua elasticità al Pil è stata ridotta dal peso rapidamente montante del terziario, i cui servizi sono in minor misura scambiati internazionalmente. Se ci si spinge a speculare su un ristagno «secolare», occorre distinguere domanda e offerta. Dal lato della

* Pierluigi Ciocca è economista e storico dell'economia, socio dell'Accademia dei Lincei.

domanda – i dati *ex post* su risparmio e investimento globali nulla dicendo – il principale dato che suffragherebbe la tesi dei vari Summers, Krugman, Eichengreen è il basso livello dei tassi (nominali!) d’interesse, a breve e a lunga scadenza (per una rassegna si veda Teulings, Baldwin 2014). Gli stagnazionisti lo collegano – diciamo alla Fisher – a un eccesso di risparmio sull’investimento, *ex ante*. Se ne può invece dare una lettura opposta, keynesiana: immissione di liquidità ormai inutilmente ampia (che abbatte i tassi a breve), deflazione da costi, aspettative di deflazione (che abbattano i tassi a lunga). Dal lato dell’offerta, in un bellissimo libro Robert Gordon ha espresso il timore di un futuro scadimento del progresso tecnico negli Stati Uniti. L’incremento della produttività totale dei fattori – categoria discutibile, e discussa – è già sceso in quella economia dall’1,9 per cento l’anno del 1920-1970 allo 0,6 nel 1970-1994. Dopo una temporanea risalita da 1ct all’1 per cento nel 1994-2004, ha toccato il minimo dello 0,4 nel 2004-2014 (Gordon 2016, p. 575, Fig. 17.2). Gordon dubita del potenziale innovativo della tecnologia digitale, «immateriale», moderna. Ma altri studiosi si sono dichiarati di opinione contraria, al punto da temere effetti devastanti dei futuri aumenti di produttività per l’occupazione (Musu 2016). Forse la verità è nel mezzo... Semplicemente, non sappiamo, anche se la storia ammonisce che ogni visione «malthusiana» è stata poi smentita dalla straordinaria capacità del capitalismo di sviluppare le forze produttive, di accumulare innovando.

Dove il capitalismo per certo ristagna è in Europa, la principale eccezione negativa a un mondo in crescita. Dal lato della domanda la causa prima è il rigorismo di bilancio, non si comprende se ottuso o strumentale, che la Germania infligge in primo luogo a se stessa e quindi impone al resto della Ue. È per l’insofferenza di fronte agli eccessi della supremazia tedesca che gli inglesi – mai sconfitti dopo Hastings nel 1066... – sono usciti dalla Ue. Ma la motivazione del rigorismo è forse più politica che economica. Al di là della infondatezza teorica e dell’insuccesso fattuale del neoliberalismo neoclassico, la Germania vuole accreditarsi verso gli altri paesi – ha già una posizione creditoria netta verso l’estero pari alla metà del suo Pil – per poterli condizionare in politica estera. A questo fine accetta di non crescere economicamente come potrebbe (la previsione del Fondo al 2021 è l’1,2 per cento), di cedere copiose risorse reali all’estero attraverso un avanzo di bilancia commerciale abnorme (8,5 per cento del Pil nel 2015), di rischiare di essere invasa dall’ondata migratoria che non può trovare lavoro in Spa-

gna, Francia, Italia, Grecia, inchiodate dal rigorismo tedesco a una disoccupazione a due cifre in percentuale della forza lavoro. Il caso italiano è una eccezione nella eccezione europea per carenze congiunte di domanda e di produttività (Ciocca 2015).

Al di là di formule come lo «Stato guida», al di là degli stessi Keynes e Minsky, il punto chiave è l'investimento pubblico. È sceso, nel mondo, dal 4 per cento del Pil degli anni ottanta all'attuale 3 per cento (Imf 2014, p. 79 e ss). In alcune economie avanzate l'obsolescenza e la scarsa manutenzione erodono la qualità dello *stock* di infrastrutture. Gli effetti sono pesantemente negativi. Lo sono dal lato della domanda effettiva. Il moltiplicatore dell'investimento pubblico può, nelle più favorevoli condizioni, arrivare a 3, rispetto allo 0,8 della spesa pubblica per trasferimenti a imprese e famiglie e della detassazione. Data un'elasticità di circa -0,5 punti di Pil del rapporto indebitamento pubblico/Pil a un aumento del Pil di 1 punto, l'investimento si autofinanzia nel volgere di un paio d'anni e quindi abbatte il rapporto fra lo *stock* del debito pubblico (che non aumenta) e il Pil (che aumenta).

Quindi concentrerei il concetto di politica industriale¹ su una riflessione specifica e approfondita attorno all'investimento pubblico. Cruciale è la questione delle priorità. A un estremo, andrebbero preferiti i progetti maggiormente capaci di effetti positivi sulla domanda, sulla occupazione e sulla produttività del sistema. All'altro estremo, è urgente soddisfare esigenze sociali quali la messa in sicurezza del territorio, la cura dell'ambiente, le richieste dei cittadini di beni pubblici, comuni, di merito. La realizzazione efficiente dei progetti, una volta effettuata la loro non facile scelta secondo priorità, postula grande attenzione ai profili giuridico-amministrativi: un codice degli appalti chiaro e che assicuri competizione fra gli esecutori, la competenza e l'onestà dei responsabili, l'equilibrio fra tempi, costi, risultato. Questa è, per certo, una concreta «politica industriale».

Il caso italiano è drammatico sul fronte delle infrastrutture, materiali e immateriali. Sono le peggiori fra quelle dei principali paesi (Imf 2014, p. 81, Fig. 3.4), specialmente degradate nel Mezzogiorno. Solo dal 2011 al 2015 gli investimenti fissi lordi della pubblica amministrazione si sono ridotti – e a prezzi correnti – da 45 a 37 miliardi di euro. Il recente codice degli appalti è un incomprensibile cruciverba. Il governo in carica invece

¹ «Che cosa deve essere la politica industriale? Credo che nessuno di noi abbia idee chiare su questo punto...» Napoleoni 1977, p. 39.

di vergognarsi di investimenti pubblici non superiori al 2,3 per cento del Pil nel 2015 – se piove la gente muore, non c'è quasi R&S –, si compiace del fatto che la relativa spesa è... salita da 36,9 miliardi di euro nel 2014 a 37,3 miliardi nel 2015! Tutto ciò in un'economia in cui il Pil resta – 2016 I – dell'8,5 per cento al di sotto del «picco» 2008 I, la produzione industriale è del 22,7 per cento inferiore, gli investimenti totali (privati e pubblici) lo sono del 29,2 per cento, le esportazioni si situano solo dell'1 per cento al di sopra del «picco», con un tasso di disoccupazione all'11,5 per cento e una produttività totale dei fattori in calo da 15 anni. Non era mai accaduto in un'economia avanzata che per 15 anni si producesse di meno con le stesse risorse.

Il capitalismo è instabile, iniquo, inquinante. Lo è per natura, intrinsecamente, strutturalmente. Il suo pregio è lo straordinario potenziale di crescita, della produttività e quindi della produzione. Le politiche migliori presuppongono, per la loro piena efficacia, che siano disponibili risorse aggiuntive e qualificate, al fine, se non di rimuovere, di lenire le tre «i» negative del sistema (Ciocca 2011). Lo Stato spende in una misura che sfiora il 50 per cento del Pil, e solo il 3 per cento del Pil per investimenti. È questa la voce di bilancio essenziale da gestire al meglio affinché lo Stato – cambi o non cambi il modello di capitalismo – contribuisca a innalzare i benefici e a contenere i costi del sistema.

Riferimenti bibliografici

- Ciocca P. (2011), *L'economia di mercato capitalistica: un «modo di produzione» da salvare*, in *Rivista di storia economica*, n. 3, pp. 279-318.
- Ciocca P. (2015), *La stasi dell'economia italiana*, in *Economia italiana*, n. 1-2-3, pp. 25-38.
- Ciocca P., Musu I. (2016, a cura di), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Roma, Luiss University Press.
- Gordon R.J. (2016), *The Rise and Fall of American Growth. The U.S. Standard of Living since the Civil War*, Princeton, Princeton University Press.
- Imf (2014), *World Economic Outlook*, Washington, October.
- Imf (2016), *World Economic Outlook*, Washington, April.
- Maddison A. (2008), *L'economia mondiale dall'anno 1 al 2030. Un profilo quantitativo e macroeconomico*, Milano, Pantarei.

- Musu I. (2016), *Una nota sugli effetti economici delle tecnologie digitali*, dattiloscritto.
- Napoleoni C. (1977), *Intervento in Cendes, Crisi, occupazione, riconversione*, Torino, Rosenberg & Sellier, p. 39.
- Pennacchi L. (2016), *Elementi del background teorico della rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale: Stato «strategico» e «innovazione»*, in questo numero di q. *Riv.*, pp. 13-36.
- Teulings C., Baldwin R. (2014, a cura di), *Secular Stagnation. Facts, Causes and Cures*, London, Cepr Press.

ABSTRACT

Il capitalismo non ristagna in generale, ma in Europa e ancor più in Italia. La risposta va in primo luogo ricercata nell'investimento pubblico. Esso può avere effetti rilevanti sia sulla domanda globale sia sulla produttività delle imprese. La carenza degli investimenti pubblici – scemati ovunque nelle economie avanzate – è particolarmente grave in Italia, non solo nel Mezzogiorno.

INDUSTRIAL POLICY AS PUBLIC INVESTMENT

The world economy continues to grow. Basically, stagnation is a European phenomenon. The economic policy response should be mainly centered on public investments in infrastructure. Wisely chosen on the basis of economic and social priorities, they can strongly support both aggregate demand and productivity. The weakness of public accumulation of capital in the advanced economies is particularly serious in Italy, not only in the South.

Intervento pubblico e privatizzazione della conoscenza

Ugo Pagano*

1. Introduzione

L'economia ad alta intensità di conoscenza si è venuta affermando a livello globale con specifiche caratteristiche che hanno portato a una profonda crisi dell'economia italiana. In questo lavoro si sostiene che da questa crisi possiamo uscire solo con un intervento pubblico adeguato all'economia contemporanea basata su un massiccio uso di intangibili e alle nuove istituzioni dell'economia mondiale che hanno generato una massiccia privatizzazione della conoscenza. Come sostiene Laura Pennacchi: «Nel caso dell'Italia, il declino economico, sociale e culturale, il mancato sviluppo della Ricerca scientifica e tecnologica, la stagnazione della produttività – su cui ha molto influito il ridimensionamento della grande impresa, con la scomparsa di fatto dell'impresa a partecipazione statale in conseguenza delle privatizzazioni – si debbono in non piccola misura proprio al depauperamento dell'iniziativa collettiva e alla dissoluzione delle politiche pubbliche» (Pennacchi 2016, p. 28).

A supporto di questa tesi si può utilmente (magari con un certo schematicismo) dividere la storia recente dell'economia italiana in tre fasi.

La prima fase va dal dopoguerra alla crisi degli anni settanta e si caratterizza per il ruolo preminente della grande industria sia pubblica che privata. Il successo iniziale di questo modello di sviluppo economico del paese termina in modo piuttosto brusco in coincidenza con la prima crisi petrolifera e con le lotte operaie che iniziano nell'autunno «caldo» del '69.

* Ugo Pagano è docente di Politica economica presso l'Università di Siena.

Una versione preliminare di questo lavoro è stata presentata al secondo convegno sulla *Ricostruzione dello Stato* tenutosi a Roma dal 26 al 28 luglio 2014 e organizzato da Ripensare la cultura politica della Sinistra (<http://www.ripensarelasinistra.it/la-ricostruzione-dello-stato/>). Ringrazio i partecipanti al convegno e in particolare Fabrizio Barca, Salvatore Biasco, Giovanni Dosi, Laura Pennacchi, Valeria Termini e Vincenzo Visco per i loro commenti.

La seconda fase è caratterizzata da una situazione in cui il ruolo trainante dell'economia sembra spostarsi dalla grande industria alle piccole imprese e, in particolare, a quelle che fanno parte dei distretti industriali. Questi ultimi vengono perfino considerati come il nuovo paradigma di organizzazione della produzione che, dopo la crisi del modello fordista, dovrebbe essere adottato anche dagli altri paesi industrializzati. Il modello degli anni ottanta ha tuttavia solo un breve decennio di effimera gloria.

Negli anni novanta, mentre per via dell'elevato debito pubblico si apre la stagione delle privatizzazioni, comincia a risultare evidente un crescente svantaggio dell'economia italiana dovuto all'assenza di grandi imprese.

La tesi proposta in questo saggio è che non sia un caso che la crisi del sistema italiano coincida con l'avvento della cosiddetta «economia della conoscenza» (che forse può essere meglio definita come il «capitalismo dei monopoli intellettuali»). Si sostiene quindi che si può superare la crisi italiana solo con politiche economiche adeguate a questa profonda mutazione dell'economia mondiale.

2. La grande mutazione del capitalismo

Negli anni ottanta il modello italiano, basato su piccole imprese e distretti, sembra a molti essere la risposta ideale alla fine del fordismo. La flessibilità delle macchine a controllo numerico e la conoscenza diffusa esistente nei distretti industriali italiani sembrano assicurare un forte vantaggio competitivo. In altre parole il modello italiano sembra essere uno di quelli che meglio risponde alla nuova economia ad alta intensità di conoscenza. Anche se questa visione può apparire oggi strana e sorpassata si può sostenere che essa non fosse completamente infondata prima che il capitalismo globale mutasse profondamente la sua natura.

Per comprendere i motivi della crisi del decantato modello italiano dobbiamo risalire alla mutazione del capitalismo che si inizia a delineare negli Stati Uniti negli anni ottanta e che si estende poi a tutta l'economia mondiale negli anni novanta. È infatti in questi anni che si mettono le basi per una massiccia privatizzazione della conoscenza. Nel 1980 viene emanato il Bayh Dole Act che disciplina lo sfruttamento commerciale privato della ricerca pubblica. Contrariamente ai miti neoliberalisti, che sono una delle esportazioni americane di maggiore successo, gli Usa hanno sempre avuto

una politica industriale pubblica molto attiva. Essa è poco appariscente per il semplice motivo che non può essere messa in discussione da nessuna parte politica in quanto s'identifica con la politica di sicurezza nazionale su cui vige l'unanime consenso patriottico che gli Usa devono primeggiare in ogni settore strategico. Questa missione imperativa di superiorità strategica va realizzata senza occuparsi troppo dei suoi costi economici. Essa ha importanti ricadute sul settore civile – ricadute tanto importanti che quasi tutte le componenti di un moderno cellulare trovano la loro origine in ricerche ritenute rilevanti per la sicurezza nazionale (Mazzuccato 2014), così come stiamo assistendo alle ricadute che avranno i droni militari sulla automazione del trasporto civile.

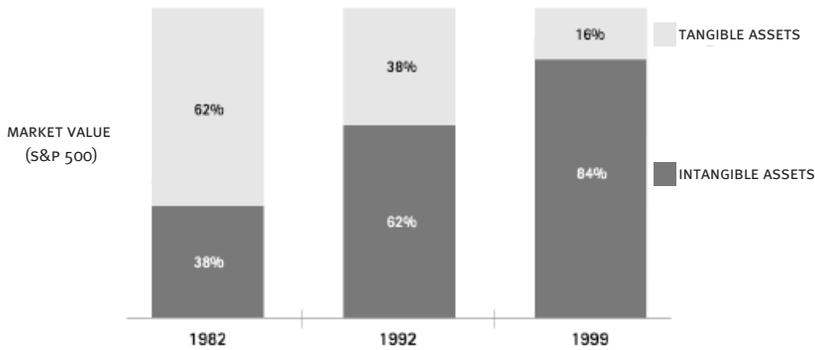
Con il Bayh Dole Act la politica industriale degli Usa inizia a favorire un intenso sfruttamento privato della conoscenza prodotta nel settore pubblico e militare che va a tutto vantaggio delle imprese americane che, spesso con un loro minimo cofinanziamento delle spese di ricerca, vengono dotate di cospicui pacchetti di diritti di proprietà intellettuale. Nel 1994, tre anni dopo la vittoria della «guerra fredda», con la costituzione del Wto e gli annessi Trips, si dà la possibilità di applicare a livello internazionale sanzioni commerciali contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale (Pagano 2007).

Negli anni ottanta, e poi a livello globale negli anni novanta, avviene una grande mutazione delle istituzioni dell'economia. Si può ben sostenere che in quegli anni emerge una nuova specie di capitalismo: il capitalismo dei monopoli intellettuali. L'aspetto più evidente di questa mutazione può essere colto nel fatto che negli anni che vanno dal 1982 al 1999 i nuovi asset generati dalla massiccia privatizzazione della conoscenza diventano la parte più cospicua del patrimonio delle cinquecento maggiori imprese S&P. In soli 17 anni gli intangibili asset, che includono questo tipo di beni (mentre escludono i beni capitali tradizionali), passano dal 38 all'84 per cento del valore complessivo delle imprese (figura 1).

L'economia della conoscenza, che sembrava favorire le piccole imprese del modello italiano degli anni ottanta, produce invece un ambiente economico in cui prosperano imprese capitaliste di enormi dimensioni (anche se in molti casi lo sono più per l'elevato valore dei loro asset intangibili che per il numero di persone o le macchine che direttamente impiegano).

Questo paradosso della conoscenza può essere ricondotto alla sua natura di bene non-rivale che può essere reso disponibile sia come un bene pubbli-

Fig. 1 – 1982-1999. La grande mutazione del capitalismo



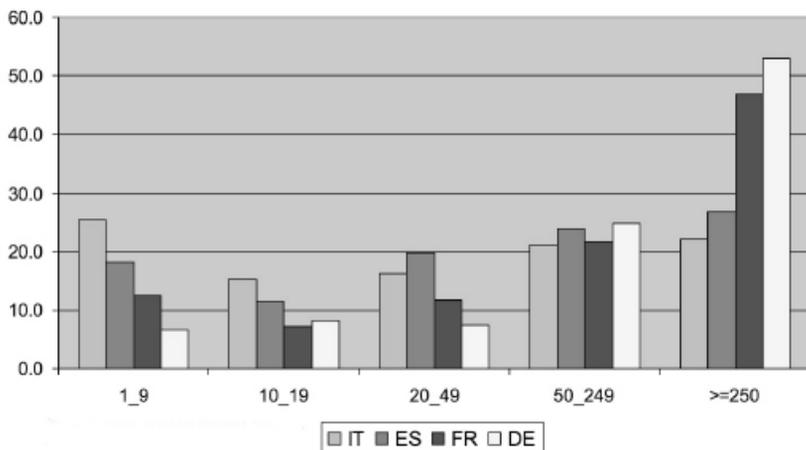
Fonte: Daum 2002.

co sia come una merce. In entrambi i casi una rilevante caratteristica della conoscenza è che essa, a differenza di un impianto industriale, può essere usata un numero infinito di volte e da un numero infinito di persone senza deteriorarsi. È in questo senso che la conoscenza è sempre un bene non-rivale. Questo carattere non-rivale della conoscenza implica che quando essa non sia disponibile come bene pubblico vi è sempre uno spreco di suoi ulteriori potenziali utilizzi che non avrebbero comportato alcun costo aggiuntivo. Le ben diverse implicazioni che ha la conoscenza quando è fornita come bene pubblico e quando viene appropriata come bene privato, generano quello che possiamo chiamare il «paradosso della conoscenza».

Se la conoscenza viene fornita come bene pubblico da Stati o da comunità o semplicemente da individui che hanno una intrinseca motivazione a produrla senza scopo di lucro, allora l'economia ad alta intensità di conoscenza costituisce un ambiente ideale per piccole imprese. Esse possono usare simultaneamente il capitale intellettuale nella forma di bene pubblico e risparmiare gli alti costi fissi che si dovrebbero sostenere nel caso di un uso intensivo di capitali tangibili come gli impianti industriali.

Invece, l'appropriazione privata della conoscenza rende il capitale intellettuale una fonte praticamente inesauribile di rendimenti di scala e di scopo, generando così monopoli intellettuali di grande dimensione. Una singola unità di conoscenza costituisce una forma di capitale intangibile che può essere usata, spesso in sinergia con altre unità di conoscenza, un nume-

Fig. 2 – Percentuale degli addetti secondo la dimensione dell'impresa.
Settore industriale. 2007



Fonte: Eurostat 2011.

ro infinito di volte senza deteriorarsi. Nemmeno l'impianto tangibile più grande e duraturo del mondo potrebbe mai avere queste caratteristiche!

Nello scenario globale così profondamente mutato fra gli anni ottanta e novanta l'Italia ha continuato ad avere un esiguo numero d'impresе di dimensioni che potessero sviluppare una robusta attività di ricerca e acquisire un nutrito pacchetto di brevetti. Nel nuovo contesto dell'economia mondiale l'Italia soffre, e continua a soffrire, per la mancanza di imprese che permettano di sviluppare, senza rischi eccessivi di essere bloccati dai grandi detentori di proprietà intellettuale, traiettorie tecnologiche autonome. Quando si considera il numero d'impresе sopra i 250 addetti, l'Italia costituisce il fanalino di coda fra i grandi paesi dell'Eurozona. Questa caratteristica, tanto decantata come una gloria della nostra economia negli anni ottanta, è una delle principali cause della sua successiva decadenza.

3. L'Italia in un circolo vizioso

Ancora più importanti nel determinare la crisi dell'economia italiana sono state le conseguenze dinamiche della privatizzazione della conoscenza. In un

regime di accentuata appropriazione privata della conoscenza le imprese che si trovano ad avere un nutrito portafoglio di diritti di proprietà intellettuale hanno un elevato livello di garanzia di appropriazione delle innovazioni che sono spesso prodotte proprio grazie alle conoscenze possedute in precedenza (oppure ottenute in scambi in cui esse hanno un notevole potere contrattuale). Sono queste le imprese che hanno un elevato incentivo a investire in capacità innovative che, in un circolo virtuoso, permettono l'acquisizione di nuovi diritti di proprietà intellettuale.

Un corrispondente circolo vizioso si determina per le imprese e più in generale per le economie che sono prive di diritti di proprietà intellettuali; la loro assenza, rendendo rischioso l'apprendimento di capacità innovative, ne limita lo sviluppo e porta, riproducendo così le sfavorevoli condizioni di partenza, a una bassa acquisizione di diritti di proprietà intellettuale.

Questo ci spiega come la massiccia privatizzazione della conoscenza abbia contribuito ad alterare lo *status* dell'economia italiana. Mentre agli albori dell'economia ad alta intensità di conoscenza le piccole imprese italiane sembravano proporsi come un modello da imitare, il rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale privati ha favorito il successo di paesi che sono riusciti a coniugare l'intervento pubblico nella ricerca con un numero elevato di grandi imprese innovative. Le piccole imprese italiane si sono, invece, venute a trovare in un circolo vizioso in cui l'assenza di proprietà intellettuale inibisce lo sviluppo di capacità innovative, e viceversa le ridotte capacità innovative limitano l'acquisizione di diritti di proprietà intellettuale.

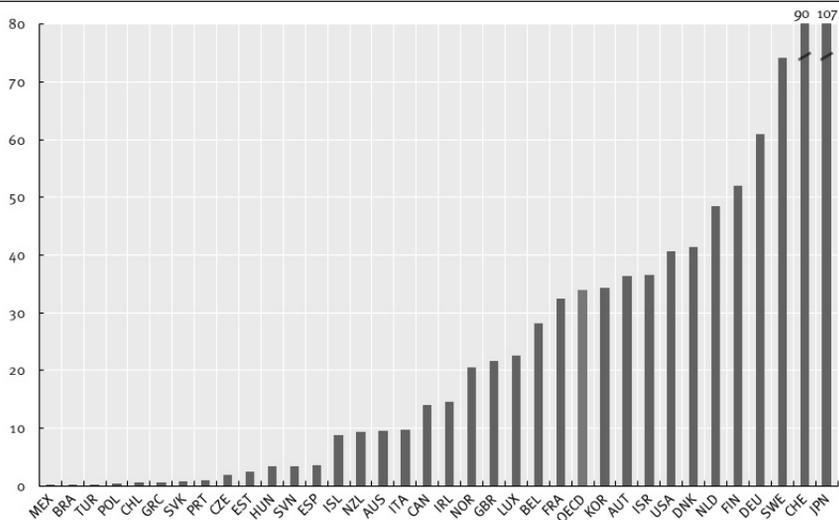
Se il «Sistema Italia» è diventato il fanalino di coda nella crescita della produttività ciò può essere facilmente spiegato dalle figure che seguono, dalle quali si può subito osservare come il nostro paese sia caratterizzato da tre condizioni che ne limitano fortemente lo sviluppo economico:

1) quando si considerano i brevetti triadici (ovvero quelli che hanno validità mondiale e sono validi per lo meno in Europa, Giappone e Stati Uniti) l'Italia si trova sorprendentemente in basso alla classifica (figura 3);

2) ciò diventa, in verità, meno sorprendente quando si considera il bassissimo livello della spesa italiana in R&S (Ricerca e sviluppo - Research and Development, R&D) in percentuale del Pil (figura 4);

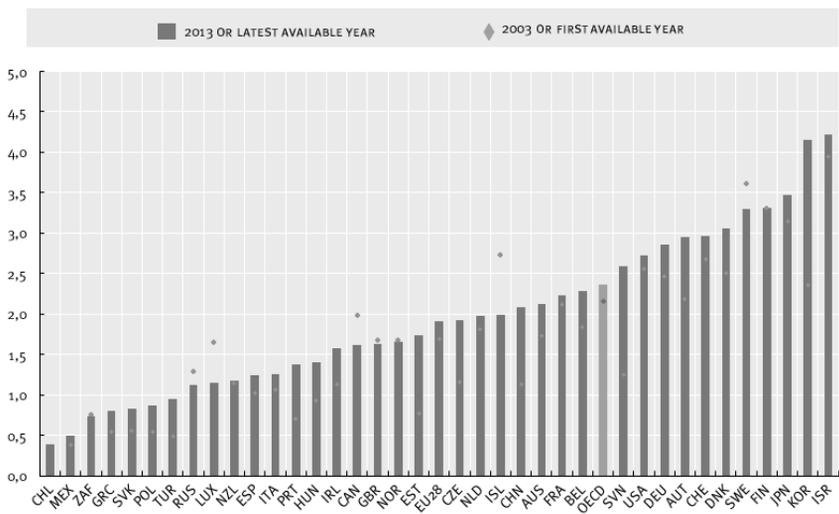
3) diventa poi quasi «naturale» accettare la figura 5 che mostra che l'Italia ha la più bassa crescita della produttività di tutti i paesi Ue e degli Stati Uniti!

Fig. 3 – Brevetti «triadici» per abitante. 2011



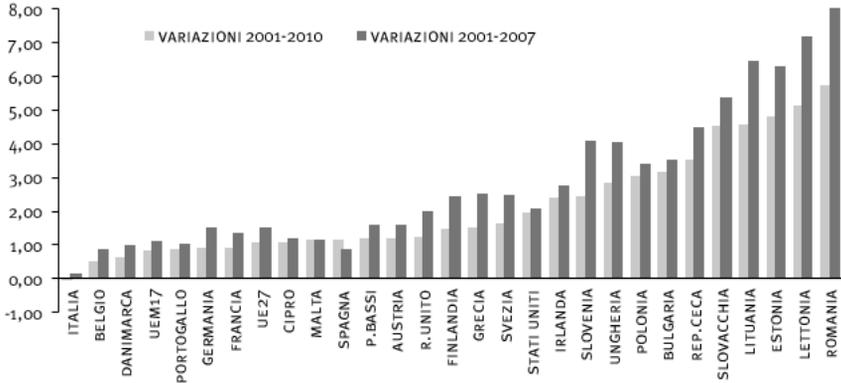
Fonte: Oecd 2014.

Fig. 4 – Spesa lorda in R&S come percentuale del Pil



Fonte: Oecd 2016.

Fig. 5 – La dinamica della produttività in Italia, nei paesi Ue e negli Stati Uniti. 2001-2010. Variazioni percentuali medie annue di periodo*



* Valore aggiunto per ora lavorata; per Belgio, Francia, Malta, Spagna, Regno Unito, Stati Uniti, Slovenia, Repubblica Ceca la variazione 2010/2009 è stata computata sul valore aggiunto per addetto.

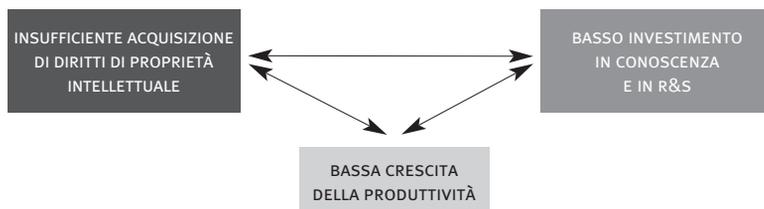
Fonte: elaborazione Istat su dati Eurostat, maggio 2011 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/grafici/1_3.html).

In sostanza questi tre elementi interagiscono fra di loro formando il triangolo vizioso in cui si trova attualmente rinchiusa l'economia italiana (figura 6).

- *L'insufficiente acquisizione di diritti di proprietà intellettuale causa un basso investimento in conoscenza e in R&S, frenando anche la crescita della produttività.* Quanto più è esiguo il pacchetto di brevetti di un'azienda tanto maggiore è il rischio che le innovazioni eventualmente prodotte siano contestate in quanto proprietà di altre aziende e tanto più basso è il suo potere di contrattazione in eventuali dispute relative alla proprietà intellettuale. Ciò disincentiva i suoi investimenti in conoscenza e R&S. Inoltre, quanto più esigua è la proprietà intellettuale dell'azienda tanto meno può crescere la produttività dei suoi dipendenti. Una crescita della loro produttività richiederebbe l'accesso a tecniche che non sono accessibili o sono accessibili solo a un costo molto elevato.

- *Il basso investimento in conoscenza e in R&S porta a una bassa acquisizione di diritti di proprietà intellettuale e ad una bassa crescita della produttività.* Quanto meno una società e le sue aziende investono in conoscenza e in R&S, tanto minori sono le invenzioni brevettabili e tanto minore è, vista

Fig. 6 – Il triangolo vizioso italiano



Fonte: Pagano 2010.

l'assenza delle competenze complementari, il loro incentivo anche a comprare quei brevetti che permetterebbero d'investire con rischi minori nelle attività innovative. Inoltre, oltre alle conoscenze appropriabili sotto forma di brevetti, il basso investimento in conoscenza e in R&S frena il processo innovativo, anche informale, nelle aziende e contribuisce a una bassa crescita della produttività.

• *La bassa crescita della produttività limita l'acquisizione di diritti di proprietà intellettuale e l'entità degli investimenti in conoscenza e in R&S.* La bassa crescita della produttività del lavoro comporta margini di profitto insufficienti a produrre o comprare diritti di proprietà intellettuale e investire in conoscenza e in R&S.

L'economia italiana è finita nella stretta di questo triangolo vizioso per molteplici cause. Una di esse si può individuare nel non aver reagito in modo adeguato alla sfida posta dal nuovo sistema economico globale che, rafforzando la proprietà (ovvero il monopolio legale) intellettuale, contribuiva a dividere il mondo in due tipi di economie: da un lato quelle ad alta produttività del lavoro che, detenendo brevetti, *copyrights* e *trademarks*, potessero realmente usufruire dei vantaggi di una economia ad alta intensità di conoscenza, e dall'altro le economie il cui principale vantaggio tendeva a essere il basso costo del lavoro (o, in casi fortunati, qualche dono della natura). Le garanzie date alla proprietà intellettuale permettono, infatti, di decentrare le produzioni che più si avvantaggiano di un'abbondanza di manodopera a basso costo senza correre il rischio di una futura concorrenza da parte degli imprenditori del paese in cui si decentra. Naturalmente questa divisione non è in atto solo tra i diversi paesi del mondo. Le rilevanti fratture scorrono spesso anche all'interno di uno stesso paese. Tuttavia, esse

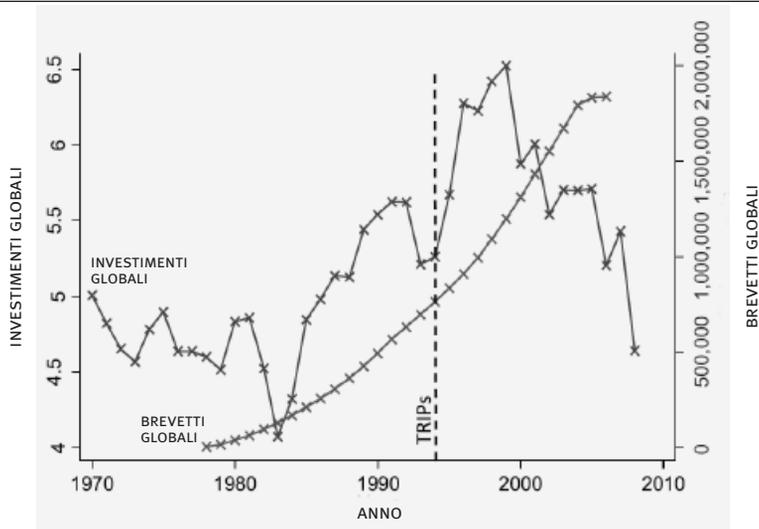
possono comportare che alcune economie, fra cui quella italiana, possano venirsi a trovare in un instabile limbo che non appartiene né al mondo della produzione ad alta intensità di conoscenza né a quello caratterizzato da bassi costi del lavoro. Il modello degli anni ottanta che tanta popolarità aveva avuto presso alcuni economisti finiva con il rinchiudere il nostro paese proprio in questo limbo sempre più evanescente. Senza un adeguato intervento pubblico l'Italia rischia di essere eliminata dal gruppo dei paesi che hanno acquisito le capacità, non solo innovative ma anche legali, di spostare la frontiera di quello che è tecnologicamente possibile.

4. Un'economia globale in crisi

Nella nuova economia globale l'Italia è inadeguata a competere. Si può obiettare che il modello di economia globale che si è venuto ad affermare con l'avvento del capitalismo dei grandi monopoli intellettuali è tutt'altro che sano. Si può anche sostenere che debbano essere cambiate le istituzioni dell'economia globale in modo da permettere a modelli economici, come quello dell'economia italiana degli anni ottanta, di continuare a prosperare. Riteniamo, in effetti, opportuno che l'Italia provi a contribuire a un cambiamento delle istituzioni dell'economia globale, e non solo perché ciò è coerente con il suo interesse nazionale ma soprattutto perché il capitalismo monopolistico intellettuale sta generando stagnazione, disuguaglianza e una lunga crisi economica. In questa sezione ci concentreremo su quest'ultimo aspetto globale del problema; mentre in quella successiva considereremo quali sono le riforme necessarie perché l'Italia possa competere in un'economia globale dove il monopolio sulle direttrici tecnologiche ha, e continuerà certamente ad avere per un certo tempo, un ruolo decisivo nel determinare il successo delle imprese di ogni paese.

Si è spesso fatto notare come, a dispetto di tutte le inefficienze del monopolio, un temporaneo diritto di proprietà sulle nuove conoscenze promuova il loro sviluppo. In questa visione non si coglie tuttavia che, mentre il monopolio intellettuale può avere un immediato effetto nello stimolare le innovazioni, esso può in seguito comportare un blocco delle innovazioni stesse. La proprietà intellettuale, detenuta da alcuni, aumenta il rischio di altri di vedersi bloccati i frutti delle proprie innovazioni. A un iniziale effetto incentivante delle innovazioni segue un effetto disincentivante che si fa

Fig. 7 – Brevetti e investimenti globali



Fonte: Belloc, Pagano 2012.

sempre più marcato con la crescente colonizzazione delle diverse possibili traiettorie tecnologiche.

L'iniziale effetto incentivante e il successivo effetto disincentivante del rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale possono contribuire a spiegare come al boom degli investimenti globali negli anni ottanta e novanta sia poi seguito un loro declino (Pagano, Rossi 2009; Pagano 2014). Anche con l'inizio del nuovo secolo la colonizzazione privata delle traiettorie tecnologiche non si è fermata, ma, come si può vedere dal grafico seguente (figura 7), gli investimenti hanno fatto seguire al boom degli anni ottanta e novanta una marcata caduta dopo il 2000.

La grande depressione, che viviamo, è stata spesso spiegata facendo riferimento a un'indigestione di risparmi (*saving glut*) ma l'eccesso di risparmi è stato dovuto a una caduta degli investimenti, non a un aumento della propensione al risparmio. In alcuni settori la monopolizzazione della conoscenza ha agito in modo simile a delle altissime tariffe protezionistiche e ha spinto verso una specializzazione delle economie in aree in cui le rispettive imprese detenevano diritti di proprietà intellettuale (o, in assenza di questi, in aree scarsamente redditizie in cui tali diritti erano assenti o irrilevanti). L'ap-

appropriazione privata (nella forma di monopoli intellettuali) di risorse che, qualche decennio prima, avrebbero fatto parte della sfera pubblica aumenta quasi per definizione la diseguaglianza. L'aumento di diseguaglianza riduce poi la domanda per i consumi più necessari che possono essere una guida sicura per gli investimenti dell'industria privata, e complica così ulteriormente la dinamica della crisi economica.

Oltre ad avere direttamente effetti negativi sulla crescita una eccessiva privatizzazione della conoscenza contribuisce infatti anche a redistribuire la ricchezza in modo molto diseguale. Una ricchezza disponibile a tutti diventa un monopolio di pochi.

In un ormai famoso libro Piketty (2014) ha messo in evidenza come un tasso di profitto superiore al tasso di crescita comporti un crescente impoverimento relativo della gran parte della popolazione. Piketty ha attribuito all'eccessiva accumulazione di capitale la causa di questo fenomeno. Tuttavia gli anni di aumento della diseguaglianza coincidono con un periodo di caduta degli investimenti (Rowthorn 2014). L'aumento di ricchezza delle imprese non è dovuto a un aumento del loro capitale fisico produttivo ma a un aumento delle loro rendite di monopolio dovuto a un aumento della privatizzazione della conoscenza. Come sostiene Stiglitz (2015, p. 24), se il potere monopolistico delle imprese aumenta, questo comporterà un aumento del reddito da capitale, e il suo valore scontato attuale apparirà come un aumento di ricchezza. I diritti relativi al potere di monopolio possono essere infatti comprati e venduti e costituiscono una parte sempre più rilevante della ricchezza delle imprese. E tuttavia mentre la ricchezza delle imprese aumenta, il capitale disponibile diminuisce perché una unità di conoscenza che era disponibile in molti usi è monopolizzata per pochi usi esclusivi. In questo senso abbiamo una crescita di ricchezza delle imprese e una distruzione di capitale produttivo che portano insieme a stagnazione e aumento della diseguaglianza (Pagano 2015).

I diversi gradi di avanzamento tecnologico hanno fatto godere alle diverse economie diversi gradi di protezione monopolistica. I loro contrastanti interessi renderanno molto difficile un nuovo trasferimento delle conoscenze tecnologiche alla sfera pubblica (che a questo punto deve essere anche necessariamente negoziato a livello internazionale). Tuttavia non è irragionevole sperare che una riduzione del grado di protezionismo monopolistico esistente nell'economia globale possa incontrare un forte consenso. L'effetto complessivo dell'eccessiva protezione dei diritti di pro-

prietà intellettuale ha comportato una caduta degli investimenti globali. Ogni paese, preso individualmente, ha interesse a eccedere nella produzione di conoscenza privata appropriabile dai suoi cittadini in modo da non dividerla con il resto del mondo. E tuttavia questo porta a un eccesso globale di conoscenza detenuta privatamente, anche quando l'effetto incentivante del monopolio intellettuale è ben minore del suo effetto bloccante (preso a livello globale).

Si genera così un classico *dilemma del prigioniero*: per ogni singolo paese sarebbe conveniente sfruttare la *open science* prodotta dagli altri paesi e concentrarsi sulla produzione di conoscenze appropriabili dal paese stesso, ma tutti i paesi potrebbero stare meglio se ogni paese investisse un certo ammontare di risorse in *open science*.

Questo problema di *free-riding* di ogni paese a danno dell'altro può essere visto anche come una forma di concorrenza sleale nel senso che ogni paese cerca di ottenere un vantaggio competitivo ai danni di un altro, usando investimenti altrui in *open science* e negando invece l'accesso a quelli opportunamente fatti nel proprio paese in *closed science*, difesa dai diritti di proprietà intellettuale.

La *open science* costituisce il più importante *global common* della nostra specie. Se una eccessiva monopolizzazione della conoscenza può essere anche vista come una forma di concorrenza sleale che mette a repentaglio questo importante *bene comune globale*, istituzioni come la World Trade Organization (che dovrebbe avere fra le sue missioni quella di combattere queste forme di concorrenza sleale) dovrebbero prevedere soglie minime di investimenti in *open science* che tutti i paesi dovrebbero rispettare per partecipare agli scambi internazionali.

Gli investimenti pubblici in conoscenza hanno effetti moltiplicativi maggiori di quelli associati alle politiche keynesiane in situazioni di disoccupazione delle risorse. Ai tradizionali vantaggi della spesa pubblica in situazioni di disoccupazione delle risorse si aggiunge una caratteristica, dovuta al carattere non-rivale della conoscenza, che permette di abbassare simultaneamente il costo di numerosi progetti d'investimento. Quest'aspetto «super-moltiplicativo» degli investimenti pubblici non è solo evidente in investimenti che sono fatti *ex ante* da autorità pubbliche, ma anche quando una conoscenza importante (la cui proprietà privata ha un effetto bloccante maggiore di quello incentivante) viene trasferita dalla sfera privata a quella pubblica.

Nei casi in cui monopoli intellettuali pregressi bloccano numerosi investimenti innovativi, un esproprio che sblocchi le vie della conoscenza in modo simile a quanto si fa per la costruzione di strade ordinarie avrebbe effetti moltiplicativi molto forti. L'esproprio stimolerebbe gli investimenti dell'espropriato che si troverebbe con più soldi e più concorrenza e, al tempo stesso, darebbe un forte incentivo agli investimenti dei suoi concorrenti cui si aprirebbero numerose opportunità che erano o del tutto bloccate o usufruibili solo dopo difficili negoziazioni. In altre parole, la spesa dello Stato si configurerebbe in questo caso come parte di quella domanda pubblica competente che secondo Antonelli (2016) è l'unica che può avere elevati effetti moltiplicativi in una economia ad alta intensità di conoscenza.

5. Politiche economiche nazionali della conoscenza

L'Italia potrebbe impegnarsi con vigore nelle sedi opportune per cercare di mutare le regole delle istituzioni internazionali che bloccano lo sviluppo dell'economia globale. Tuttavia le sue politiche devono realisticamente prendere atto del fatto che il capitalismo dei monopoli intellettuali sarà difficilmente riformabile in tempi relativamente brevi. Le politiche da seguire non coinvolgono solo investimenti in ricerca presso Università e istituzioni di ricerca ma anche una difficile modifica della sua struttura produttiva. Si deve accettare che il cosiddetto modello italiano delle microimprese ha perso gran parte dei vantaggi competitivi nel mutato scenario dell'economia internazionale. La politica italiana deve favorire il superamento dei problemi legati alla bassa dimensione delle imprese italiane. Le imprese familiari italiane non hanno alcuna tendenza a trasformarsi in grandi *public companies*. Esse tendono piuttosto a trasformare in imprese familiari, controllate con una minima percentuale di azioni, le *public companies* che sono nate come imprese statali e sono state successivamente privatizzate. In questa situazione, che è dovuta a molteplici cause ed è difficilmente modificabile nel breve periodo, le grandi imprese controllate dallo Stato costituiscono risorse organizzative che sono difficilmente sostituibili.

Inoltre l'Italia deve cercare di trovare soluzioni organizzative che permettano alle sue medie e piccole imprese di riuscire ad avere accesso a do-

tazioni sufficientemente ampie di diritti di proprietà intellettuale in modo da non essere fortemente condizionate o addirittura bloccate nei loro processi innovativi. In questo senso l'Italia può imparare molto dall'esperienza tedesca. In seguito al rafforzamento dei dritti di proprietà intellettuale degli anni novanta anche l'economia tedesca si è venuta a trovare in una situazione difficile.

In effetti quel periodo non segnò solo la drammatica crisi del modello italiano del «piccolo-bello», ma anche un momento di seria difficoltà per economie come la Germania e il Giappone che avevano un modello di innovazione *bottom-up* e cioè che vedeva in continui miglioramenti provenienti dalla sfera produttiva privata il motore principale del cambiamento tecnologico.

Entrambi i paesi si trovarono, negli anni novanta, nel mutato contesto istituzionale dell'economia globale, con dotazioni ben inferiori degli Stati Uniti che grazie all'integrazione del loro settore militare, *corporate* e universitario si avvantaggiavano, fra l'altro in questo contesto di un sistema di innovazione *top-down* in cui le innovazioni potevano essere precisamente specificate in termini di diritti di proprietà intellettuale. Nel 1992 l'economia americana viene percepita tanto perdente nei confronti di questi due paesi che a Clinton basta il semplice slogan «It is the economy, stupid» per vincere le elezioni contro un George Bush che aveva vinto sia la guerra fredda che la prima guerra del golfo. Al contrario a fine anni novanta l'economia americana trionfa incontrastata e si determina quella sinergia fra monopoli intellettuali americani e bassi costi cinesi che mette in crisi sia Germania che Giappone.

Naturalmente la Germania è riuscita a reagire grazie a numerose circostanze che la differenziano dall'Italia, quali per esempio la storica capacità di integrarsi con l'Europa orientale (allora di nuovo appena possibile), una struttura industriale più forte e caratterizzata da imprese di maggiore dimensione, una burocrazia più efficiente e una politica più onesta. Queste differenze sembrerebbero rendere ancora più urgenti politiche simili (anche se naturalmente non identiche e adattate al nostro contesto) a quelle seguite dalla Germania.

Se è stato necessario per le più grandi imprese tedesche mettersi in rete fra di loro per fronteggiare il nuovo mondo della produzione intensiva in proprietà intellettuale, questo tipo di soluzione sembra ancora più urgente per il nostro paese.

Ci soffermiamo quindi sul Fraunhofer che ci sembra una tipica istituzione che, con opportune modifiche, potrebbe essere adottata anche dal nostro paese. Diversamente dalle altre istituzioni di ricerca «the Fraunhofer-Gesellschaft core purpose is to pursue knowledge of practical utility» (Fraunhofer 2010, p. 15). Il Fraunhofer non è solo attivo in contratti con l'industria (di solito concentrata su immediate strategie concorrenziali); le sue attività riguardano anche «pre-competitive research projects delivering future benefit to industry and society» (*Ibidem*). Nel rapporto del 2010 si spiega come: «The increasing importance of intellectual property was the trigger for establishing the Fraunhofer Future Foundation (Fraunhofer Zukunftsstiftung)» (*Ivi*, p. 35).

Il Fraunhofer svolge un ruolo nello sviluppo della ricerca per le piccole e medie imprese tedesche che avrebbero altrimenti serie difficoltà a portare avanti delle direttrici di sviluppo tecnologico nell'attuale contesto istituzionale dell'economia globale. Centralizzando parte delle spese di ricerca e favorendo la condivisione di licenze per i diritti di proprietà intellettuale il Fraunhofer:

a) mette insieme diverse conoscenze in un singolo portafoglio di diritti di proprietà intellettuale ed evita gli effetti di blocco reciproco fra proprietari diversi;

b) incoraggia ogni impresa a sviluppare e usare brevetti;

c) permette anche alle aziende tedesche di piccole e medie dimensioni di sfruttare i rendimenti di scala e di scopo delle diverse unità di conoscenza;

d) grazie alla sua strategia «pre-concorrenziale», colonizza con largo anticipo campi di ricerca che promettono di generare importanti pacchetti di proprietà intellettuale per le imprese tedesche;

e) grazie al suo largo portafoglio di diritti di proprietà intellettuale permette di evitare blocchi di imprese straniere alle traiettorie innovative delle imprese tedesche;

f) condividendo le spese (e ora anche grazie alla favorevole collocazione del tribunale europeo per la proprietà intellettuale che è stato in parte decentrato a Monaco) difende i diritti proprietari delle imprese tedesche a un costo unitario legale molto basso.

6. Conclusioni

In paesi che hanno un forte settore militare, grandi università centri di ricerca e imprese di grandi dimensioni, politiche come quelle tedesche non hanno la stessa urgenza. Questo è il caso degli Stati Uniti che grazie alle loro grandi università (che hanno drasticamente cambiato la loro natura e brevettano sempre di più), alla forte consistenza quantitativa e qualitativa della loro politica industriale (che va sotto il nome, indiscusso sia a destra che a sinistra, di «national security») e infine grazie alla elevata dimensione delle loro imprese sono il paese meglio attrezzato a competere nel nuovo capitalismo dei monopoli intellettuali.

Tuttavia per quanto riguarda le piccole imprese anche gli Usa hanno cercato di imitare il Fraunhofer tedesco. L'Italia ha poche grandi imprese, poche università che brevettano e nessun settore militare trainante. Il nostro paese deve porsi con urgenza il problema di trovare soluzioni mediante cui le nostre imprese piccole possano competere nel mondo del capitalismo dei monopoli intellettuali. Occorre quanto prima formulare una politica industriale che permetta al nostro paese di uscire dal triangolo vizioso in cui si trova prigioniera.

In un mondo di monopoli intellettuali globali, l'intervento pubblico dello Stato non è solo auspicabile per agire sul contesto globale allo scopo di attenuare il loro crescente effetto negativo su tutte le economie ma è soprattutto urgente e necessario finché il quadro delle istituzioni internazionali non cambia. Nella situazione che ci troviamo ad affrontare occorre modificare le istituzioni nazionali di produzione della conoscenza per assicurare una traiettoria di sviluppo tecnologico che non sia bloccata dai grandi detentori di monopoli intellettuali. Questo nuovo tipo di intervento pubblico è importante per ogni economia. Ma per l'Italia lo è in particolar modo. Il modello degli anni ottanta si basava su una conoscenza informale non proprietaria prodotta anche gratuitamente dai vari Stati nazionali. Questo modo di produzione della conoscenza è da tempo in crisi. È bene che l'Italia ne prenda atto e attivi adeguati interventi dello Stato.

Riferimenti bibliografici

- Antonelli C. (2016), *I problemi della transizione verso l'economia della conoscenza*, documento presentato al gruppo «Innovazione e occupazione» del forum Economia della Cgil, 1° luglio, Roma.
- Belloc F., Pagano U. (2012), *Knowledge Enclosures, Forced Specializations and Investment Crisis*, in *The European Journal of Comparative Economics*, vol. 9, n. 3, pp. 445-483.
- Belloc M., Pagano U. (2013), *Politics-business Co-evolution Paths. Workers' Organization and Capitalist Concentration*, in *International Review of Law and Economics*, vol. 33, pp. 23-66.
- Daum J.H. (2002), *Intangible Assets and Value Creation*, Hoboken (New Jersey, Usa), John Wiley and Sons.
- Eurostat (2011), *Structural Business Statistics*.
- Fraunhofer (2010), *Annual Report*, https://www.fraunhofer.de/content/dam/zv/en/Publications/AnnualReport_2010.pdf.
- Mazzuccato M. (2014), *Lo Stato innovatore*, Bari, Laterza.
- Oecd (2014), *Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics*, maggio.
- Oecd (2016), *Factbook 2015-2016: Economic, Environmental and Social Statistics*, aprile.
- Pagano U. (2007), *Cultural Globalization, Institutional Diversity and the Unequal Accumulation of Intellectual Capital*, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, pp. 649-667.
- Pagano U. (2010), *Una governance per uscire da un triangolo vizioso e sbloccare l'innovazione*, in Annunziata M., Delai N. et al., *Crescere al futuro 2. Leadership relazionale e mutazione delle imprese*, Milano, Il Sole 24 Ore, pp. 114-144.
- Pagano U. (2014), *The Crisis of Intellectual Monopoly Capitalism*, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, pp. 1409-1429.
- Pagano U. (2015), *Knowledge as a Global Common and the Crisis of the Learning Society*, paper presentato alla conferenza «A Just Society - Celebrating 50 Years of Teaching of Joe Stiglitz», Columbia University, 16-17 ottobre, New York.
- Pagano U., Rossi M.A. (2009), *The Crash of the Knowledge Economy*, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, pp. 665-683.
- Pennacchi L. (2016), *Elementi del background teorico della rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale: Stato «strategico» e «innovazione»*, in questo numero di q. *Riv.*, pp. 13-36.
- Piketty T. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani.

- Rowthorn R. (2014), *A Note on Piketty's Capital in the Twenty-First Century*, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, pp. 1275-1284.
- Stiglitz J.E. (2015), *New Theoretical Perspectives on the Distribution of Income and Wealth among Individuals*, The National Bureau of Economic Research (Nber) Working Paper n. 21189, <http://www.nber.org/papers/w21189>.

ABSTRACT

Gli ultimi decenni hanno visto una estesa privatizzazione della conoscenza che è diventata una delle componenti più importanti del capitale delle imprese. Le rendite monopolistiche della conoscenza privata hanno fatto crescere i profitti ma hanno avuto effetti negativi sulla crescita economica e sulla distribuzione della ricchezza. Nuove economie di scala e di scopo hanno favorito imprese di grandi dimensioni. Questo contesto ha visto un declino dell'economia italiana che richiede interventi pubblici adeguati alla natura monopolistica dell'economia della conoscenza.

PUBLIC POLICY AND KNOWLEDGE PRIVATIZATION

The last decades have seen a huge privatization of knowledge that has become one of the most important components of firms' capital. The monopoly rents of private knowledge have increased profits but have had bad effects on economic growth and on the distribution of wealth. New economies of scales and scope have favored large firms. In this context, the Italian economy has suffered from a decline that can be only reversed by public policies, taking into account the monopolistic features of the knowledge economy.

Oltre la «magia del libero mercato»: il ritorno della politica industriale

*Giovanni Dosi, Dario Guarascio**

1. Introduzione

Gli effetti della crisi sulle economie della «periferia» europea e, in particolare, su quelle dell'area mediterranea quali Italia, Spagna, Portogallo e Grecia, sono stati già ampiamente documentati (si vedano, tra gli altri, Cirillo, Guarascio 2015; Lucchese, Nascia, Pianta 2016). Alcuni dati, tuttavia, sono meritevoli di menzione. Tra il 2008 e il 2015, la capacità produttiva manifatturiera delle maggiori economie della periferia si è ridotta di circa il 25 per cento e il tasso di disoccupazione giovanile ha raggiunto picchi superiori al 40 per cento, mettendo in luce il rischio di effetti di lungo periodo. La crisi, inoltre, ha alimentato lo svilupparsi di un processo di polarizzazione tra le economie europee. È cresciuta la divergenza tra il *core* – la Germania e le economie connesse al suo network produttivo come la Repubblica Ceca, la Polonia, l'Ungheria e la Slovacchia – e la già menzionata periferia, con il primo che ha preservato e, in alcuni casi, incrementato la propria capacità produttiva; e la seconda che è significativamente arretrata in termini sia produttivi sia occupazionali.

Di fronte a tale dinamica di crisi e polarizzazione, la risposta di politica economica adottata in Europa si è sostanziata in politiche di carattere deflattivo – basate sulla riduzione della spesa pubblica e l'aumento dell'imposizione fiscale – tese al consolidamento dei bilanci pubblici e al sostegno alle istituzioni finanziarie private. Parallelamente, allo scopo di ridurre il gap competitivo tra il *core* e le economie periferiche, un set di «riforme strutturali» è stato introdotto in queste ultime. Riforme orientate alla «flessibilizzazione» del mercato del lavoro e volte a favorire la capacità competitiva del-

* Giovanni Dosi è docente di Politica economica e direttore dell'Istituto di economia della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa; Dario Guarascio è ricercatore in Economia politica presso la Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

le economie del Sud Europa attraverso la compressione dei salari e un più intenso sfruttamento della forza lavoro. Trascorsi sette anni durante i quali tali politiche di «austerità» sono state portate avanti in modo pervicace e continuativo, la fallacia delle stesse politiche e la loro tendenza ad approfondire, piuttosto che a invertire, la dinamica di crisi e polarizzazione è stata dimostrata in termini sia teorici che empirici (Dosi *et al.* 2014 e 2016).

È in un tale contesto di crisi e di crescente critica all'impianto di politica economica dominante che, come sottolineato da Laura Pennacchi (2016), si è rivitalizzata l'attenzione per un concetto a lungo dimenticato: la politica industriale. Un concetto dimenticato deliberatamente, come sottolinea Pennacchi, poiché confliggente con la logica economica *mainstream* per cui qualunque intervento pubblico, che non sia una regolamentazione dei mercati volta a rendere gli stessi efficienti nel loro libero agire, è considerato dannoso per l'economia. Tuttavia, l'impatto strutturale di una crisi alimentata proprio dall'incapacità dei mercati di produrre ricchezza senza al contempo generare instabilità instillando i germi di crisi future ha reso vieppiù insostenibile l'accettazione del modello dominante. Lo Stato è tornato alla ribalta (del dibattito scientifico ma, per ora, non dell'agenda di politica economica) non solo come soggetto «regolatore» o distributore *ex post* del reddito prodotto dai mercati, ma come protagonista e «guida strategica» dello sviluppo economico. Si tratta, per mutuare i termini utilizzati da Mariana Mazzucato (2013), del bisogno di uno Stato che non sia relegato all'esclusivo compito di correggere i «fallimenti del mercato» nel momento in cui questi si manifestano ma che sia chiamato ad agire per «creare mercati» e per sostenere lo sviluppo degli stessi con tutti gli strumenti necessari.

In questa breve nota proponiamo alcune riflessioni circa la natura e l'evoluzione della politica industriale e il ruolo dello Stato quale attore capace di indirizzare in modo «strategico» lo sviluppo delle economie, così come descritto da Pennacchi (2016). Inoltre, viene discussa la relazione tra la politica industriale e il contesto macroeconomico e istituzionale, con specifico riferimento alle istituzioni del mercato del lavoro, nell'ambito del quale la stessa politica è disegnata e implementata. In particolare, si intende enfatizzare come l'efficacia della politica industriale può essere minata allorquando il contesto macroeconomico si caratterizzi per una debole dinamica della domanda aggregata (e, in particolare, della componente pubblica della stessa domanda) e per istituzioni del mercato del lavoro che tendano a facilitare l'adozione di strategie competitive basate sulla riduzione dei costi piuttosto

che sulla qualità, l'innovatività dei prodotti e sull'investimento in capitale umano. L'analisi condotta in questa sede si basa su una serie di nostri recenti contributi sugli stessi temi (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009; Mazzucato *et al.* 2015; Dosi *et al.* 2016; Guarascio, Simonazzi 2016; Fana, Guarascio, Cirillo 2016).

2. La politica industriale e lo Stato strategico in prospettiva

Nel corso dell'Ottocento e del Novecento, la politica industriale – nelle sue varie forme che vanno dalla protezione di specifici settori rispetto alla concorrenza internazionale sino all'erogazione di sussidi diretti e indiretti alle imprese – ha contribuito, in modo determinante, alla capacità delle economie di nuova industrializzazione di raggiungere i «leaders» tecnologici ed economici del loro tempo (per un'analisi dettagliata si veda Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009).

Il principale argomento in favore dell'introduzione di misure di politica industriale era, nei paesi in cui l'industria si apprestava a nascere, quello del bisogno di protezione da parte delle produzioni domestiche a fronte della forza e dei vantaggi competitivi delle (già consolidate) controparti nelle nazioni leader. Da questo punto di vista, le tesi portate avanti da Alexander Hamilton (nel 1791) circa la necessità di proteggere l'industria nascente negli Stati Uniti coincidono con quelle proposte decenni più tardi da Friedrich List (nel 1841) relativamente alle esigenze dell'industria tedesca. In un famoso saggio pubblicato nel 1962, Gershenkron documenta come le politiche e le istituzioni volte a proteggere l'industria nascente abbiano consentito alle economie dell'Europa continentale il *catch-up* – inteso come la capacità di raggiungere gli standard tecnologici e produttivi delle economie leader – nei confronti della Gran Bretagna. Il ruolo cruciale della politica industriale e, in particolare, delle misure a protezione dell'industria nazionale emergono anche nel caso del Giappone. Lo stesso dicasi, alcuni anni più tardi, per la Corea e Taiwan (Amsden 2001).

In molti paesi di nuova industrializzazione l'adozione di misure di politica industriale dirette a proteggere l'industria domestica non hanno determinato un *catch-up* di successo nei confronti dei rispettivi leader tecnologici. Al contrario, esse hanno favorito la nascita di industrie nazionali protette e inefficienti. Tuttavia, le stesse misure di protezione sono state uno degli e-

lementi chiave nell'agenda di politica economica di quei paesi che, nel corso del Novecento, hanno sperimentato un recupero formidabile rispetto alla posizione di arretratezza che li divideva dai leader. Tra i paesi che si sono resi protagonisti di tali *catch-up* di successo è senz'altro annoverabile l'Italia (Gallino 2003; Lucchese, Nascia, Pianta 2016). L'esperienza italiana, da questo punto di vista, fornisce un patrimonio di esperienze utile a distinguere tra i casi in cui il supporto alle industrie nascenti può portare all'emersione di un forte tessuto produttivo domestico e, al contrario, i casi in cui lo stesso supporto si rivela controproducente.

Tali politiche di supporto e protezione delle industrie nascenti, tuttavia, hanno incontrato la rapida opposizione delle grandi aziende dei paesi leader e dei loro governi. Un'opposizione che si è fatta più intensa man mano che le industrie supportate hanno cominciato, oltre a fornire i mercati domestici, a invadere il mercato mondiale. Dopo la seconda guerra mondiale, le misure adottate allo scopo di favorire il libero scambio erano per lo più dirette all'eliminazione di protezioni e sovvenzioni ancora in essere nelle economie avanzate. Per quel che riguardava il sostegno alle economie in via di sviluppo, invece, vi era una generale condivisione circa la necessità di proteggere le industrie nascenti in quelle stesse economie.

Negli ultimi tre decenni, tuttavia, la crescente apertura ai flussi internazionali di merci e capitali – contrassegnata dalla creazione dell'Omc e oggetto di un rinnovato dibattito come conseguenza dei negoziati sul Ttip – ha prodotto un sostanziale stimolo alla riduzione delle barriere commerciali. Inoltre, i trattati di liberalizzazione del commercio e dei flussi di capitali hanno imposto vincoli via via più cogenti all'applicazione, da parte dei governi contraenti, di politiche industriali e dell'innovazione. Queste ultime, infatti, sono state identificate – a eccezione dei casi in cui tali politiche si configurano come incentivi di tipo «orizzontale» e non prevedono alcun intervento selettivo da parte dell'operatore pubblico (Pennacchi 2016) – come elementi di distorsione del funzionamento del mercato. Un mercato che, una volta eliminate tutte le barriere esistenti, avrebbe dovuto garantire la massima efficienza nell'allocazione delle risorse e la conseguente convergenza nei redditi tra le economie più e quelle meno avanzate.

Le gravi crisi che hanno afflitto, a partire dagli anni ottanta, i paesi in via di sviluppo che, per primi, hanno abbandonato i precedenti schemi di politica industriale in favore di politiche di rapida liberalizzazione degli scambi, hanno fornito il primo riscontro fattuale a coloro che giudicavano criti-

camente tale cambiamento nell'approccio di politica economica. In seguito, con la crisi esplosa nel 2008 e il suo drammatico impatto sulle struttura produttive delle maggiori economie mondiali, la ricetta di politica economica che ha dominato gli ultimi venti anni è stata posta radicalmente in questione. In linea con coloro che giudicano necessaria una riscoperta della politica industriale e del ruolo strategico dello Stato (Pennacchi 2016), intendiamo qui sostenere la tesi secondo cui Hamilton e List avevano (e continuerebbero ad avere oggi) ragione: il processo di *catch-up* in settori in cui la concorrenza internazionale è particolarmente intensa richiede il combinato disposto di politiche industriali «selettive» e, quando necessario, di protezione dell'industria nascente.

Come già argomentato, il punto di vista proposto in questa sede è stato largamente impopolare negli ultimi trenta anni. Concetti come politica industriale, politica dell'innovazione e intervento diretto dello Stato si sono trasformati in termini impronunciabili, poiché associati a un dannoso e illegittimo interferire con il «libero» funzionamento dei mercati. Il mantra è stato – e in gran parte ancora è – quello della «magia del mercato», come ebbe a dire quel grande economista di nome Ronald Reagan. Una «magia» che ha alimentato la retorica del *laissez-faire* e incardinato nel senso comune l'argomento ossessivamente ripetuto: «Perché mai lo Stato dovrebbe avere più competenze del privato per decidere e agire nel sistema economico?».

Come sottolineato da Pennacchi (2016) ed efficacemente documentato da Mazzucato (2013), la visione secondo cui lo Stato dovrebbe «legarsi le mani» per non intralciare la «magia del mercato» è infondata oltre a essere ormai platealmente smentita da ogni dato economico disponibile. Al contrario, le politiche industriali e le politiche di stimolo diretto all'innovazione e al cambiamento tecnologico sono state (e sono tuttora) fondamentali per sostenere la nascita di nuove attività nelle economie avanzate e per il processo di *catching-up* in quelle in via di sviluppo. Dalla seconda guerra mondiale in avanti, le politiche di stimolo all'innovazione implementate dai governi sono state fondamentali per la generazione della maggior parte delle innovazioni di cui ancora oggi beneficiamo.

La rinnovata attenzione che la politica industriale sta attirando richiede, tuttavia, che si chiariscano nuovamente i suoi principi fondamentali. Che cosa intendiamo per politiche industriali e dell'innovazione? La definizione che si intende dare qui è ad ampio raggio: sono le politiche che generano e

stimolano l'innovazione tecnologica, favoriscono i processi di apprendimento, incentivano la produzione da parte delle aziende private, creano e sostengono le attività economiche pubbliche.

Cominciamo con l'innovazione tecnologica. Come illustrato da Mazzucato (2013), senza le innovazioni generate nei grandi programmi di ricerca pubblici (quali il Cern per la fisica) e in programmi spaziali militari oggi non avremmo internet, il microprocessore, il web, l'iPad e tutte le innovazioni più rilevanti del Novecento. Senza i grandi programmi pubblici di ricerca del National Institutes of Health negli Stati Uniti non avremmo i (pochi) farmaci innovativi che le grandi aziende multinazionali del settore farmaceutico vendono a prezzi molto alti. Volendo citare una battuta di Keith Pavitt: «La leadership tecnologica degli Stati Uniti è stata alimentata dalla paranoia americana nei confronti del comunismo e del cancro».

Le politiche industriali più efficaci sono quelle definite «mission oriented». Si tratta di politiche che hanno all'origine un'idea chiara, da parte dell'operatore pubblico, di ciò che si vuole realizzare. Una missione che spesso è mossa da ragioni di carattere sociale e geopolitico piuttosto che da motivazioni meramente economiche. Si tratta dei casi in cui lo Stato «guida» lo sviluppo rivolgendosi al sistema economico e asserendo: «Vorrei la creazione di questo prodotto, con queste specifiche tecniche, e sono disposto a pagare (e a sostenere tutti i rischi connessi a quest'impegno) purché si faccia», che si tratti di un missile o una terapia anti-cancro. Pensando all'oggi, la missione più ragionevole dovrebbe essere la tutela della salute umana e dell'ambiente.

L'approccio appena delineato è ben distante dall'idea di uno Stato chiamato solo a fornire incentivi di tipo «orizzontale». Gli incentivi sono più costosi e meno efficaci. Essi si basano sull'assunto che le imprese sarebbero autonomamente disposte a investire e ad innovare e che la loro innovazione dipende esclusivamente dall'assenza di una remunerazione (di mercato) adeguata ai loro investimenti. L'esperienza dimostra, tuttavia, che gli incentivi al margine non funzionano; in Europa, per esempio, negli anni sessanta e settanta i governi hanno fortemente sovvenzionato l'industria elettronica, con scarsissimi risultati. All'opposto, i semiconduttori sono un buon esempio di successo dell'intervento diretto dello Stato – un settore che in Europa è dominato da una unica grande impresa, STMicroelectronics, che ha avuto origine da imprese statali italiane e francesi. Lo stesso vale per l'industria aeronautica civile: se i governi europei non

fossero intervenuti, oggi non avremmo l'Airbus e l'industria europea delle compagnie aeree commerciali.

La politica industriale di cui ci sarebbe bisogno oggi in Europa dovrebbe caratterizzarsi per grandi programmi pubblici «mission-oriented», con specifici obiettivi tecnologici, in particolare nel campo della sostenibilità ambientale, del cambiamento climatico, della medicina e della salute pubblica. Invece, gran parte del dibattito politico europeo è ancora intriso di falsi miti per cui tutta l'innovazione sarebbe merito di geniali imprenditori che avrebbero dato vita alle loro aziende in un «garage» – vedi la grande narrativa costruita attorno alle storie personali di Bill Gates e Steve Jobs. Una narrativa profusa, che, tuttavia, trascura le essenziali fonti (pubbliche) di tecnologia senza le quali nessuna di quelle aziende avrebbe assunto le forme che conosciamo oggi. Oggi, i paesi europei finanziano pochissimi progetti «mission oriented» selezionando, in alcuni casi, progetti altrui che gli stessi ideatori hanno abbandonato perché fallimentari. Come nel caso dell'acquisto dei caccia-bombardieri F-35 progettati e realizzati negli Usa che, come affermato in un rapporto della Rand Corporation americana alcuni anni fa, «non possono combattere, non possono girare, non possono volare».

Perché abbiamo bisogno di serie politiche industriali? La risposta è data dal fatto che le aziende private non hanno né le competenze, né le capacità organizzative, né gli incentivi di profitto per operare in aree che sono molto promettenti in termini di potenziale innovativo e di mercato, ma in cui si ha uno svantaggio – in termini sia assoluti sia comparativi – rispetto ai concorrenti internazionali. In questi casi, un intervento pubblico di dimensioni consistenti teso a favorire lo sviluppo e il rafforzamento di specifiche attività e settori si rivelerebbe essenziale. E questo è particolarmente vero nelle economie più deboli come l'Italia di oggi, che, come messo in luce altrove (Guarascio, Simonazzi 2016), sta perdendo terreno rispetto alla gran parte dei paesi più avanzati. Da questo punto di vista, il concetto ricardiano di vantaggio comparato dovrebbe essere riconsiderato. Si segua lo schema logico ricardiano e si prenda, ad esempio, il caso di due economie – una ad alta tecnologia e un'altra ferma all'età della pietra – che iniziano a interagire. Secondo Ricardo gli agenti economici della seconda economia avrebbero un incentivo a produrre e a commerciare merci ad «alta intensità di pietre». La società nel suo complesso, tuttavia, progredirebbe molto di più se le tecnologie avanzate sostituissero «le pietre». E questo sarebbe vero pur essendo, l'economia all'età della pietra, in ritardo e meno efficiente rispetto al paese

ad alta tecnologia. In tali circostanze, lo Stato dovrebbe intervenire strategicamente favorendo la crescita e la diffusione delle nuove tecnologie ed evitando che un'apertura commerciale squilibrata (e non regolata) favorisca la persistenza dell'età della pietra.

Come detto, le politiche industriali comprendono tutte le misure appropriate che possono sostenere l'accumulazione di conoscenza e di capacità produttiva in settori dove possano svilupparsi le tecnologie più dinamiche e promettenti. Alla fine del XIX secolo erano la chimica e l'elettromeccanica; oggi è la tecnologia dell'informazione e della comunicazione, la bioingegneria, le tecnologie ambientali. Come abbiamo già mostrato (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009), le politiche industriali sono state un ingrediente chiave nella industrializzazione degli Stati Uniti, della Germania, del Giappone, della Corea e della Cina. A dispetto della comune vulgata che vorrebbe tutte le innovazioni e gli avanzamenti tecnologici frutto del solo talento imprenditoriale e del «magico» operare del mercato, gli Stati Uniti, che più di ogni altra economia hanno innovato nei decenni recenti, sono ancora il paese che pratica più politica industriale.

Cosa si sta facendo oggi in Europa, e, in particolare, in Italia? Lucchese, Nascia, Pianta (2016) hanno recentemente fornito un'analisi delle politiche industriali in Italia, e Pianta (2014) affronta il caso dell'Europa. In Italia, vi è una lunga storia di politiche «anti-industriali» come, ormai più di dieci anni fa, illustrava Luciano Gallino (2003). All'inizio degli anni sessanta il governo italiano rifiutò di sostenere lo sviluppo dei computer progettati dalla Olivetti – quasi certamente come risultato della pressione politica statunitense. In seguito, il gigante chimico Montedison è stato trasformato in una operazione finanziaria e politica. Un'operazione finita con la dissoluzione dello stesso gigante e che ha portato anche alla liquidazione di Farmitalia, un piccolo gioiello dell'industria farmaceutica italiana. Il momento cruciale è arrivato con le privatizzazioni su larga scala messe in atto nel 1993 allo scopo di garantire liquidità al bilancio pubblico in crisi. Quali i risultati? Si prendano due esempi paradigmatici, quelli di Telecom e Italtel. Una delle prime azioni intraprese dalla nuova proprietà «privata» di Telecom è stata quella di chiudere le attività di ricerca e sviluppo. Nel caso di Italtel si è fermata completamente la produzione. Tutto questo è stato accompagnato da quasi trent'anni di enfasi (e di sostegno pubblico) circa l'importanza delle piccole e medie imprese e di parallelo indebolimento delle grandi. Ottenendo come risultato l'estromissione dagli oligopoli internazionali come

quello della chimica, dell'acciaio, della farmaceutica, dell'elettronica, delle telecomunicazioni, del software e così via.

3. Il contesto macroeconomico e le istituzioni del mercato del lavoro

Come affermato in Mazzucato *et al.* (2015), l'efficacia della politica industriale non si esaurisce con l'implementazione della politica industriale in quanto tale. La sua efficacia, infatti, dipende in modo cruciale dal contesto economico. In primis, la presenza di sostenuti flussi di domanda (di particolare importanza la domanda pubblica e quella per beni di investimento) si rivela fondamentale per stimolare la produzione e la dinamica innovativa – sia di processo che di prodotto. Un contesto macroeconomico dinamico, dunque, caratterizzato da flussi sostenuti di domanda sia interna sia estera, è cruciale per stimolare le produzioni già esistenti e per favorire l'emergere di nuove. Ciò vale, in modo particolare, per quei settori caratterizzati da elevate prospettive di crescita ma anche da elevata incertezza circa la loro profittabilità. In questi casi, la componente pubblica della domanda aggregata si rivela fondamentale.

A essere importanti, tuttavia, sono anche fattori di offerta. La presenza di infrastrutture efficienti, di un'ampia dotazione di capitale umano qualificato così come la disponibilità di istituzioni che facilitino la connessione e la cooperazione tra i soggetti economici sono fondamentali al fine di massimizzare e diffondere i benefici della politica industriale. Anche in questo caso, il ruolo dello Stato è determinante nel garantire che tale contesto economico favorevole emerga e si rafforzi.

Il contesto economico adatto a favorire l'efficacia della politica industriale, infine, è influenzato anche dalle caratteristiche delle istituzioni del mercato del lavoro presenti nell'economia. In particolare, la transizione verso produzioni caratterizzate da elevata intensità tecnologica è facilitata dalla presenza di istituzioni del mercato del lavoro che scoraggino strategie competitive basate sulla riduzione del costo del lavoro e su di un uso intensivo della manodopera. Al contrario, sono necessarie istituzioni che incoraggino la cooperazione tra imprese e lavoratori, l'investimento nelle competenze dei lavoratori stessi e la creazione di un contesto favorevole all'emergere dell'innovazione. Le produzioni tecnologicamente più avanzate, infatti, richiedono la presenza di capitale umano altamente qualificato capace di coo-

perare e di sviluppare competenze specifiche all'interno del perimetro organizzativo dell'impresa. Da questo punto di vista, mercati del lavoro altamente flessibili – caratterizzati, cioè, da scarsa tutela dei lavoratori nei confronti dei licenziamenti, dalla disponibilità di forme contrattuali instabili e precarie e da incentivi alla contrattazione aziendale –, che si connotano per uno scarso potere contrattuale dei lavoratori e delle organizzazioni deputate a rappresentarli, tendono a favorire strategie di turnover continuo e di scarso investimento nel capitale umano. Inoltre, la presenza di un mercato del lavoro flessibile costituisce un «segnale» per le imprese che va nella direzione opposta a quella di una competizione basata sull'investimento in innovazione e qualità dei prodotti. Le «riforme strutturali» introdotte nella periferia europea a seguito della crisi del 2008, dunque, sembrano confliggere con un'agenda che intendesse, mediante gli strumenti della politica industriale, favorire il rafforzamento dei settori tecnologicamente più dinamici e la diffusione di strategie competitive basate sulla qualità e l'innovatività dei prodotti (questo punto è stato lungamente discusso in Fana, Guarascio, Cirillo 2016 e in Guarascio, Simonazzi 2016).

4. Conclusioni

In questa breve nota si sono forniti un *excursus* e alcune riflessioni sulla politica industriale, sul ruolo «strategico» che lo Stato può esercitare nel guidare lo sviluppo delle economie e sul contesto economico adeguato a che tali politiche si rivelino efficaci. Si è anche messo in luce come negli ultimi trenta anni e, in particolar modo in Europa, dalla crisi del 2008 in poi, la strategia di politica economica portata avanti sia stata diametralmente opposta a quella dello «Stato strategico» illustrata in Pennacchi (2016). Al contrario, si è proseguito con la demonizzazione e la limitazione dell'intervento pubblico. A tale impostazione si sono aggiunte le distruttive politiche di austerità che hanno contribuito a prolungare e ad esacerbare gli effetti della crisi producendo conseguenze strutturali e di lungo periodo. Infine, la fase successiva alla crisi si è caratterizzata per l'introduzione sistematica (particolarmente nelle economie della periferia europea) di riforme del mercato del lavoro tese alla flessibilizzazione dello stesso. Queste ultime, come sottolineato in precedenza, hanno favorito strategie deflazionistiche e di riduzione del costo del lavoro disincentivan-

do strategie basate su investimenti in tecnologia, capitale umano e qualità dei prodotti (Fana, Guarascio, Cirillo 2016).

Cosa si può fare ora, dopo tanti anni di politiche sbagliate? La politica pubblica può ancora favorire l'emergere di attori tecnologicamente forti, sia in Italia che in Europa. C'è ancora spazio per lo «Stato strategico». Perché questo avvenga, però, è necessario un intervento diretto dello Stato di dimensioni vaste – per l'Italia, ad esempio, questo compito potrebbe svolgerlo Cassa depositi e prestiti –, caratterizzato da una strategia industriale di lungo periodo e non «intimidito» dal timore di disturbare la «magia del mercato».

A livello europeo, molto di più si potrebbe fare. Ma solo a condizione che si abbandoni il mito del libero mercato. Un esempio recente e di segno negativo viene dall'acquisizione della società francese Alstom da parte della statunitense General electric. C'è qualcuno che crede che il governo degli Stati Uniti avrebbe mai permesso il trasferimento del controllo di General electric a consorzi europei come Alstom o Siemens? La presenza (e il controllo) di grandi imprese leader in settori tecnologicamente strategici rappresenta un *asset* irrinunciabile se si intende avere un ruolo determinate nella competizione globale. È in questi casi che uno Stato strategico, interessato allo sviluppo di lungo periodo, dovrebbe intervenire a protezione dei nodi nevralgici del proprio sistema produttivo.

Infine, ci sono alcune cose che non si sarebbero dovute fare e alcune che non dovrebbero essere fatte. Le prime sono le politiche di austerità intese come la riduzione delle spese pubbliche o la cessione di asset strategici di proprietà dello Stato. Altre cose che non si sarebbero dovute fare (e che potrebbero essere passibili di modifica) sono le riforme del mercato del lavoro che sono state implementate nella periferia europea (tra queste, il Jobs Act italiano). Queste ultime hanno indebolito il potere contrattuale dei lavoratori incidendo negativamente sulla domanda e i consumi, facilitando le relazioni lavorative instabili e incentivando le imprese a scegliere la «via bassa» alla competitività. Tra le cose che non dovrebbero essere fatte vi è la firma dell'accordo Transatlantico per il libero commercio e gli investimenti Usa-Ue (Ttip) che viene attualmente negoziato. Sotto la bandiera del «libero mercato» si sottoscriverebbe un accordo che costituisce essenzialmente un trasferimento di sovranità politica – nazionale ed europea – alle grandi imprese, mettendo gli interessi degli investitori privati – a prescindere dalla loro utilità sociale – al di là della portata delle politiche pubbliche.

Riferimenti bibliografici

- Amsden A.H. (2001), *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. (2009, a cura di), *Industrial Policies and Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Cirillo V., Guarascio D. (2015), *Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe*, in *Intereconomics - Review of European Economic Policy*, vol. 50, n. 3, pp. 156-160.
- Dosi G., Napoletano M., Roventini A., Treibich T. (2014), *The Short- and Long-Run Damages of Fiscal Austerity: Keynes beyond Schumpeter*, Lem Papers Series 2014/22, Laboratory of Economics and Management (Lem), Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy.
- Dosi G., Pereira M.C., Roventini A., Virgillito M.E. (2016), *When more Flexibility Yields more Fragility: the Microfoundations of Keynesian Aggregate Unemployment*, Lem Papers Series 2016/06, Laboratory of Economics and Management (Lem), Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy.
- Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2016), *Did Italy need more Labour Flexibility?*, in *Intereconomics - Review of European Economic Policy*, vol. 51, n. 2, pp. 79-86.
- Gallino L. (2003), *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, Einaudi.
- Gerschenkron A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge (Mass.), Belknap Press of Harvard University Press.
- Guarascio D., Simonazzi A. (2016), *A Polarized Country in a Polarized Europe: an Industrial Policy for Italy's Renaissance*, in *Economia e politica industriale*, pp. 1-8, Doi: 10.1007/s40812-016-0042-9.
- Lucchese M., Nascia L., Pianta M. (2016), *Industrial Policy and Technology in Italy*, in *Economia e politica industriale*, luglio, pp. 1-28, <http://link.springer.com/article/10.1007/s40812-016-0047-4>.
- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State*, London, Anthem.
- Mazzucato M., Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J., Landesmann M., Pianta M., Walz R., Page T. (2015), *Which Industrial Policy does Europe need?*, in *Intereconomics - Review of European Economic Policy*, vol. 50, n. 3, pp. 120-155.
- Pennacchi L. (2016), *Elementi del background teorico della rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale: Stato «strategico» e «innovazione»*, in questo numero di q. Riv., pp. 13-36.
- Pianta M. (2014), *An Industrial Policy for Europe*, in *Seoul Journal of Economics*, vol. 27, n. 3, pp. 277-306.

ABSTRACT

In questo articolo sono proposte alcune riflessioni circa la natura e l'evoluzione della politica industriale e il ruolo dello Stato quale attore capace di indirizzare in modo «strategico» lo sviluppo delle economie, così come descritto da Pennacchi (2016). Viene discussa, inoltre, la relazione tra la politica industriale e il contesto macroeconomico e istituzionale – con specifico riferimento alle istituzioni del mercato del lavoro – nell'ambito del quale la stessa politica è disegnata e implementata. Si sottolinea come l'efficacia della politica industriale può essere minata allorquando il contesto macroeconomico si caratterizzi per una debole dinamica della domanda aggregata (e, in particolare, della componente pubblica della stessa domanda) e per istituzioni del mercato del lavoro che tendano a facilitare l'adozione di strategie competitive basate sulla riduzione dei costi piuttosto che sulla qualità, l'innovatività dei prodotti e sull'investimento in capitale umano. Infine, si discute criticamente l'approccio di politica economica sin qui adottato in Europa identificando nell'adozione di grandi progetti «mission oriented» (a guida pubblica) una strada alternativa per stimolare efficacemente la crescita economica e la trasformazione tecnologica dell'economia europea. L'analisi condotta si basa su una serie di recenti contributi sugli stessi temi (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009; Mazzucato et al. 2015; Dosi et al. 2016; Fana, Guarascio, Cirillo 2016; Guarascio, Simonazzi 2016).

BEYOND THE «MAGIC OF MARKETS»: THE SLOW RETURN OF INDUSTRIAL POLICY

In this article we propose a discussion on the nature and evolution of industrial policy and the role of the State as an actor capable of «driving» economic development, as argued in Pennacchi (2016). It is also discussed the relationship between industrial policy and the macroeconomic and institutional framework in which it is implemented. In particular, it is stressed that the effectiveness of industrial policy can be undermined when the macroeconomic environment is characterized by weak aggregate demand (and, in particular, the public component of it) and the labor market institutions tend to facilitate the adoption of competitive strategies based on cost reduction rather than on products' quality, innovation and investment in human capital. Finally, we critically discuss the policy approach adopted in Europe so far identifying State driven «mission oriented» projects as an alternative and effective way to stimulate economic and technological growth of the European economy. The analysis is based on a number of recent contributions on the same issues (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009; Mazzucato et al. 2015; Dosi et al. 2016; Fana, Guarascio, Cirillo 2016; Guarascio, Simonazzi 2016).

Per la ripresa dello sviluppo nell'area dell'euro

Annamaria Simonazzi*

1. Le vicissitudini di un concetto

Le teorie dello sviluppo elaborate negli anni quaranta e cinquanta – scrive Hirschmann (1981, p. 3) – condividevano due ingredienti essenziali. Il primo consisteva nel rifiuto della pretesa unicità della teoria economica tradizionale (*monoeconomics*), l'idea cioè che l'analisi sviluppata per i paesi avanzati fosse valida anche per l'universo dei paesi in via di sviluppo. Contro la teoria degli stadi di Rostow, secondo cui tutti i paesi attraversano le stesse fasi nel processo di sviluppo, Gerschenkron mostra come non vi sia un solo sentiero (modello) di sviluppo e come per i paesi *latecomers* (nella sua analisi, Russia e Germania nei confronti dell'Inghilterra) l'industrializzazione rappresenti ostacoli diversi e aggiuntivi. Mostrando le debolezze del meccanismo di mercato, l'economia dello sviluppo aveva sostenuto pertanto il ruolo essenziale dello Stato: la politica industriale venne così a identificare una serie di politiche necessarie per favorire il cambiamento della struttura dell'economia attraverso un'azione di coordinamento e di guida in una prospettiva di lungo periodo.

Il secondo ingrediente dell'economia dello sviluppo era rappresentato dall'idea del mutuo vantaggio, l'ipotesi cioè che le relazioni economiche fra gruppi di paesi a diverso livello di sviluppo potessero sempre condurre a vantaggi per entrambi. In contrasto con questa idea, la teoria dello scambio ineguale e il principio di «cumulative causation» offrono supporto agli argomenti a favore di politiche mirate di protezione e industrializzazione per contrastare la polarizzazione.

Le difficoltà incontrate nel corso dello sviluppo, i molti fallimenti e i severi arretramenti sperimentati da molti paesi, continua Hirschmann (*Ivi*, p. 24)

* Annamaria Simonazzi è docente di Economia politica presso il Dipartimento di Economia e diritto dell'Università di Roma «Sapienza».

evidenziarono l'ingenuità dell'idea che lo sviluppo avrebbe seguito un percorso lineare se solo si fosse adottata la giusta combinazione di politiche. Le critiche provennero da due fronti opposti: la teoria della dipendenza dal fronte neo-marxista, l'economia di mercato dal fronte neoclassico. Dall'inizio degli anni ottanta l'economia dello sviluppo si uniformò ai principi della teoria tradizionale – il Washington Consensus nella definizione di Williamson – trascinando con sé la politica industriale. L'intervento pubblico viene ora giustificato solo nel caso di esternalità, e solo nel caso in cui il costo dell'intervento sia chiaramente inferiore al beneficio. Ma, si sostiene, nel mondo reale queste due condizioni sono raramente soddisfatte. La conclusione che «Governments cannot pick winners, but losers can pick governments» chiude l'argomento a favore del mercato (Wade 2012, p. 225).

Coerentemente con l'involuzione dell'economia dello sviluppo, la costruzione europea viene fondata sui principi dell'unicità e universalità della teoria economica e del mutuo vantaggio. Infatti le istituzioni europee sono state create sulla base della premessa che tutti i paesi aderenti all'Unione europea differissero solo per l'esistenza di istituzioni, valori, comportamenti meno moderni (e anti-competitivi). L'ipotesi era che l'adozione delle stesse istituzioni presenti nei paesi più industrializzati avrebbe creato il giusto ambiente favorevole allo sviluppo (Simonazzi, Ginzburg 2015). Allo stesso modo, dagli anni ottanta la politica industriale dell'Unione europea è stata interpretata principalmente come politica della concorrenza («One market, one money» essenza l'emblema di questa dottrina).

È solo a seguito della gravissima crisi di questi anni che questa impostazione neoliberista, che ha dominato quasi incontrastata per più di tre decenni, è stata messa in discussione (si veda Pennacchi 2016).

2. L'interdipendenza fra centro e periferia

Una conseguenza della crisi economica iniziata nel 2007 – di cui è stato dato conto in un precedente studio (Simonazzi, Ginzburg 2015, pp. 103-104) – consiste nella riscoperta del dualismo centro-periferia nell'analisi della dinamica dei processi di integrazione europea della seconda metà del ventesimo secolo.

Tre concetti possono aiutare a comprendere i percorsi divergenti intrapresi dai paesi *core* dell'Unione europea rispetto a quelli periferici in termini

di interdipendenza delle rispettive economie in presenza di capacità produttive differenziate. Il primo riguarda la distinzione tra paesi di prima industrializzazione (il «centro») e i *latecomers* (Italia) e i *late-latecomers* (Spagna, Portogallo e Grecia) appartenenti alla periferia; il secondo riguarda il concetto di completezza della struttura produttiva; il terzo infine attiene alla distinzione tra competitività di prezzo e competitività di prodotto (cioè, in termini di qualità).

Un'analisi delle fasi principali dello sviluppo dei paesi europei a partire dal secondo dopoguerra fornisce evidenza di ampie differenze nelle strutture produttive tra i paesi del centro e della periferia meridionale dell'Europa all'avvio del processo di integrazione. Queste differenze implicano una capacità asimmetrica di reazione a shock esogeni tra paesi a differenti livelli di sviluppo. Infatti, il processo di sviluppo, che consiste nello spostarsi verso prodotti più complessi e meno «diffusi» (Hausmann, Hidalgo 2011), è tutt'altro che lineare. Poiché esso avviene attraverso la diversificazione verso prodotti che sono «prossimi» a quelli che già vengono prodotti ed esportati con successo, la capacità di un paese di aggiungere nuovi prodotti al proprio mix di produzione dipende dalla disponibilità di prodotti affini e dalle abilità (*capabilities*) già in uso in altri settori, potenzialmente anche molto distanti. L'esistenza di discontinuità nello spazio dei prodotti e le difficoltà di sviluppo e coordinamento delle *capabilities* richieste dalle industrie/prodotti con potenzialità di crescita costituiscono un formidabile ostacolo al processo di sviluppo. Paesi con un limitato spettro di *capabilities* possono incontrare enormi difficoltà di *catching up*, rimanendo intrappolati al livello di sviluppo raggiunto (o anche retrocedere). Da qui la necessità dell'intervento pubblico volto al coordinamento delle iniziative disperse delle imprese, per aiutarle a identificare nuove opportunità di differenziazione e *upgrading*, e contribuire all'emergere di quelle *capabilities* indispensabili per la produzione di prodotti più complessi (Ginzburg, Simonazzi 2016).

Nei primi anni del dopoguerra i paesi della periferia hanno sperimentato una crescita elevata del reddito, sostenuta dapprima da investimenti e consumi privati, e in un secondo momento anche dalle esportazioni. Tutti hanno posto una speciale enfasi sull'industria di base, ritenuta necessaria per la creazione del settore manifatturiero. Lo stato ha sostenuto l'accumulazione sia direttamente, attraverso imprese a controllo pubblico, sia indirettamente, mediante sussidi e incentivi al capitale nazionale ed e-

stero. Quindi, nonostante le differenze nella struttura produttiva tra centro e periferia fossero inizialmente molto accentuate, esse vennero riducendosi fino alla soglia degli anni settanta, soprattutto durante i «trenta gloriosi», ma tesero a riaprirsi negli anni successivi, con un'accelerazione dopo la crisi del 2008.

In Simonazzi e Ginzburg (2016) attribuiamo l'arresto del processo di industrializzazione alla diversa capacità di risposta alla crisi degli anni settanta. La saturazione dei mercati dei principali beni di consumo di massa nei paesi avanzati e l'inizio del processo di globalizzazione comportarono una profonda trasformazione della domanda, della produzione, e della concorrenza. La domanda per sostituzione, in particolare, indusse una crescente diversificazione del prodotto che favorì il passaggio dalla tradizionale competitività di prezzo alla concorrenza dominata dalla competitività giocata sulla qualità del prodotto. Questi cambiamenti segnarono una profonda divaricazione nella storia delle relazioni tra centro e periferia dell'Europa. Il «centro» riuscì a consolidare la propria capacità di stare sul mercato grazie a processi di ristrutturazione e «distruzione creativa», intrapresi nel corso della crisi con il supporto della politica industriale. La ristrutturazione dei paesi *core* ebbe pesanti conseguenze per i paesi della periferia che incontrarono maggiori difficoltà nella riorganizzazione delle proprie economie, in un contesto dominato dalla deflazione e dalla concorrenza basata sulla qualità. Quando sarebbe stato necessario un intervento pubblico di tipo nuovo, capace di offrire una guida per favorire il riorientamento degli investimenti verso il rinnovamento della struttura economica, furono invece privilegiate politiche di liberalizzazione a tutto campo, che condussero alla distruzione delle *capabilities* esistenti senza crearne di nuove¹.

Dunque, in parte come conseguenza delle proprie politiche, la crescita nei paesi periferici perse di slancio negli anni ottanta, e la crisi che accom-

¹ Scrive Padoa Schioppa (2008, pp. 319-320) che «il fondamentalismo del mercato» – l'idea che i mercati in generale, e quelli finanziari in particolare, siano capaci di regolarsi da soli e non necessitino dunque di regolamentazione pubblica – costituisce «il più importante fallimento di politica economica sottostante alla crisi». L'autore argomenta che dalla fine degli anni settanta questa «radical idea» ha conquistato «università, *trading rooms*, comitati di redazione di giornali, think tanks, banche centrali, ministeri dell'economia e commissioni parlamentari... I *policy makers* divennero non soltanto non-interventisti ma anche attivi de-regolamentatori» (traduzione dell'Autrice).

pagnò la deregolamentazione aprì un gap nella domanda aggregata che venne solo progressivamente colmato con il ricorso a spese di welfare e del settore edilizio. Questa deindustrializzazione precoce – ristrutturazione senza industrializzazione – espose i paesi periferici coinvolti a una crescita stentata e a persistenti fragilità a fronte di cambiamenti esterni fin da prima della formazione dell'Unione monetaria (Ginzburg, Simonazzi 2016).

Lungo i trent'anni di integrazione europea succedutisi ai primi anni ottanta, i paesi periferici meridionali furono soggetti a misure di politica macroeconomica e industriale che, sebbene apparentemente neutrali, generarono crescenti disparità regionali, sia tra centro e periferia, sia all'interno dei singoli paesi. La bassa crescita dell'area euro è stata inadeguata a sostenere gli sforzi di diversificazione e specializzazione delle rispettive strutture produttive, contribuendo piuttosto a peggiorarle (come nel caso dell'Italia meridionale). Per converso, la progressiva integrazione delle economie dell'Europa centro-orientale nelle *supply chain* dell'industria tedesca ha accelerato il loro processo di diversificazione e specializzazione. L'integrazione verso est dell'industria tedesca, combinata con il persistente contenimento della domanda interna delle maggiori economie dell'area euro, sono andati di pari passo con un impoverimento della matrice produttiva delle regioni del Sud Europa, meno connesse con la Germania e, in generale, con il più ampio riorientamento dei flussi commerciali (Simonazzi, Ginzburg, Nocella 2013, p. 664).

Come nei decenni settanta e ottanta, gli effetti dell'attuale crisi differiscono tra *first* e *latecomers*. Coincidendo con lo sviluppo di una nuova fase del paradigma della produzione internazionale, con nuovi paesi emergenti che assurgono a protagonisti, il nuovo contesto reclama una revisione dei sistemi di produzione. Grazie a una più solida ed estesa capacità produttiva, i paesi *core* hanno ancora una volta attuato con successo una drastica ristrutturazione interna in una vasta gamma di industrie e servizi, consolidando la loro posizione con l'ausilio della politica industriale (Mazzuca- to 2013). Ancora una volta il processo di ristrutturazione del «centro» si ripercuote sulla periferia: qui, le industrie di base e le produzioni «mature» si trovano a fronteggiare la concorrenza dei paesi in via di sviluppo, comportando severi tagli dell'offerta. L'intervento pubblico trova, ora, un formidabile ostacolo nell'imposizione di politiche di consolidamento fiscale. In un mercato internazionale sempre più dominato dalla concorrenza basata sulla differenziazione di prodotto, alle misure di austerità prescritte

alla periferia è assegnata la funzione di perseguire un miglioramento della competitività attraverso la svalutazione interna².

3. A sud del Sud

Al divario fra paesi periferici e paesi *core* dell'Europa si è accompagnato un aumento dei divari regionali. Nel caso dell'Italia, le modalità di integrazione europea hanno avuto importanti conseguenze per lo sviluppo delle regioni meridionali. Come conseguenza dell'intervento dello Stato, il gap nel reddito pro capite tra Italia centro-settentrionale e meridionale, che era aumentato nella prima metà degli anni cinquanta, si era ridotto rapidamente negli anni sessanta. Il processo di industrializzazione tornò tuttavia ad arrestarsi quando, negli anni settanta, in concomitanza con le crisi che caratterizzarono il decennio, si manifestò la necessità di procedere a investimenti selettivi finalizzati a innovare prodotti e processi. Il divario nel reddito pro capite riprese ad ampliarsi, rimanendo stabile per quasi quarant'anni, per peggiorare ulteriormente a seguito della più recente crisi.

Il Mezzogiorno italiano – argomenta Viesti (2015) – è vittima di una doppia trappola: il sottosviluppo regionale all'interno di un «paese a livello di sviluppo intermedio»³. Nel Sud, nel corso della crisi attuale, la caduta di tutti i principali indicatori economici – produzione industriale, consumi, investimento pubblico e privato, occupazione industriale – è stata molto più profonda e diffusa rispetto al resto del paese. Fattori di offerta, di domanda e istituzionali interagiscono tra loro nello spiegare questa «crisi nella crisi». La durata della recessione, la riduzione di risorse pubbliche, il crollo

² Negli anni ottanta in risposta a pressioni inflazionistiche e/o crisi di bilancia dei pagamenti conseguenti a espansioni monetarie e/o bolle finanziarie nei paesi del centro, il ricorso a politiche monetarie restrittive ebbe effetti asimmetrici: la crisi colpì i paesi della periferia relativamente più duramente, a causa della loro mono-specializzazione in prodotti più elastici al prezzo («flex price») e del precipitoso ritorno dei capitali al porto sicuro costituito dai paesi del centro.

³ È stato giustamente osservato (Felipe, Kumar, Galope 2014) come non vi sia una definizione universalmente accettata del concetto di «medium income country trap», né vi sia evidenza empirica a supporto dell'ipotesi che nega la transizione di questi paesi verso livelli di reddito più alti. Il termine è tuttavia evocativo delle difficoltà (crescenti? Cfr. Rodrik 2016) che queste economie incontrano nel fare il salto qualitativo verso livelli di produzione e di reddito più elevati.

della domanda interna hanno concorso all'indebolimento di una già fragile struttura produttiva (Svimez Report 2015), meno connessa e più dipendente dai mercati interni (Simonazzi, Ginzburg, Nocella 2013). Nonostante vi siano imprese manifatturiere anche in settori a medio-alta tecnologia (Fondazione Ugo La Malfa 2015), i sistemi locali di produzione del Sud si contraddistinguono per una presenza molto più rarefatta di imprese produttrici di input intermedi e di beni di investimento; inoltre una quota molto più alta di imprese appartenenti alle catene del valore meridionali sono in posizioni contrattuali di maggiore debolezza rispetto alle controparti settentrionali. Bronzini, Cannari e Staderini (2013) hanno stimato il grado di completezza delle catene del valore, mostrando che le connessioni (misurate in termini di lavoratori addizionali) attivate al Sud eccedono raramente la metà del valore osservato al Centro-Nord. La bassa densità delle rispettive catene del valore rende l'industria meridionale dipendente da input esterni: la dispersione rappresentata dalle importazioni dal Centro-Nord riduce la relazione fra espansione della produzione industriale e crescita della catena del valore localizzata al Sud.

Le condizioni precarie in cui versa il Sud attestano il fallimento dell'approccio di mercato allo sviluppo. La (ri)costruzione di un'autonomia economica del Sud, indispensabile per il rilancio della crescita dell'intero paese⁴, richiede la ripresa di una strategia di lungo periodo volta a rafforzare la capacità produttiva esistente, colmare le discontinuità della struttura produttiva, e favorire la crescita delle imprese. A tal fine, lo Stato deve riscoprire un ruolo di coordinamento, definendo priorità, obiettivi e risorse.

⁴ Già nel 1979 Wade (2012) offrì una valutazione preveggente dello sviluppo del Mezzogiorno, la cui validità va ben oltre le relazioni tra Nord e Sud dell'Italia. «Prima del 1950 il Sud era povero e in larga parte autosufficiente. Oggigiorno la meccanica dello sviluppo lo ha trasformato in un luogo molto meno povero e molto più dipendente dal Nord. Stabilire se gli abitanti del Meridione stiano ora, nel complesso, meglio oppure peggio dipende dalla valutazione che si attribuisce al consumo rispetto all'autonomia. A differenza di chi afferma che il programma di sviluppo ha fallito proprio perché il Sud è adesso più dipendente, io propenderei a riconoscere più peso all'aumento del consumo come fine in sé, a prescindere dal fatto che sia "dipendente" o "indipendente". Tuttavia, la questione non attiene soltanto alla scala di valori, ma riguarda anche la capacità (e la volontà) del Nord di continuare a sostenere gli standards di vita meridionali qualora in futuro l'economia europea si espandesse troppo lentamente o non si espandesse affatto. In questo caso, infatti, le conseguenze sui livelli di consumo dell'essere divenuti così dipendenti dai trasferimenti del Nord sarebbero assai severe».

4. Politica industriale: «la teoria delle connessioni»

Che tipo di politica industriale è più adatta per contrastare la trappola in cui può venire a trovarsi un paese (o una regione) a uno stadio di sviluppo intermedio? Possiamo assumere come punti di partenza i due principi della «nuova» teoria dello sviluppo: che l'innovazione avviene per contiguità (Hausmann, Hidalgo 2011) e che risulta ostacolata dalla mancanza di domanda (Rodrik 2004).

Nella sezione 2 si è detto che il processo di sviluppo consiste nell'ampliare la gamma di attività e *capabilities* acquisite (e non, come sostiene la teoria dei vantaggi comparati, specializzandosi su ciò che ciascuno sa fare meglio). «I paesi non divengono ricchi producendo di più della stessa merce. Essi lo divengono cambiando ciò che producono e il modo in cui lo fabbricano. Essi crescono facendo cose per loro nuove; in breve, essi innovano» (Hausmann 2013). Lo sviluppo consiste dunque nel muoversi verso prodotti più complessi e meno «diffusi» (cioè con un numero limitato di paesi produttori/concorrenti). I mutamenti nella struttura produttiva di un paese possono essere spiegati come una combinazione di due processi: (i) quello attraverso il quale i paesi sviluppano nuovi prodotti attraverso una diversa combinazione delle *capabilities* già in loro possesso, e (ii) il processo mediante il quale i paesi sviluppano nuove *capabilities* che combinano con quelle già acquisite per sviluppare nuovi prodotti (Simonazzi, Ginzburg, Nocella 2013). Questo processo non è affatto lineare. Nell'approccio *mainstream*, l'ipotesi dell'esistenza di un continuum nello spazio dei prodotti assicura il raggiungimento dell'efficienza attraverso l'allocazione delle risorse verso produzioni più «s sofisticate». In quest'ottica, quindi, il problema dello sviluppo coincide largamente col raggiungimento di un'efficienza statica: allocare al meglio le risorse contrastando i fallimenti del mercato causati da monopoli, asimmetrie informative ed esternalità. Al contrario, l'esistenza di discontinuità nello spazio dei prodotti e la necessità di sviluppare e coordinare le *capabilities* richieste dalle industrie in crescita costituisce un formidabile ostacolo al processo di sviluppo.

I paesi innovatori si fondano sulla presenza di imprese che non competono sulla base del prezzo, ma sullo sviluppo di nuovi prodotti o processi, e sull'uso più efficace delle tecnologie più recenti. La performance delle imprese, a sua volta, dipende in modo cruciale dalle interrelazioni (*linkages*) a monte e a valle con altre imprese, e dal supporto ricevuto da infrastrutture

materiali e immateriali, agenzie per lo sviluppo e istituzioni finanziarie volte al sostegno del processo di innovazione nel lungo periodo (Ginzburg 2012). Come affermato in precedenza, queste caratteristiche erano (e sono tuttora) distribuite asimmetricamente tra i paesi del centro e della periferia meridionale dell'Europa. E se, come sostiene Rodrik (2016), il progresso tecnico e la globalizzazione stanno determinando un processo di «de-industrializzazione precoce», il *catching up* dei paesi *latecomers* risulterà ancora più difficile nella misura in cui essi perdono il loro vantaggio comparato relativamente ai paesi più sviluppati.

Da questo discende il ruolo precipuo svolto dalla politica industriale, che è chiamata a coordinare le iniziative disperse delle imprese, ad aiutare queste ultime a identificare nuove opportunità di diversificazione e di *upgrading*, a contribuire allo sviluppo di *capabilities* indispensabili per la produzione di prodotti più complessi. L'intervento dello Stato si rende necessario non perché «gli amministratori pubblici [siano] onniscenti o più intelligenti degli imprenditori, ma poiché essi [possono] vedere le cose nell'ottica dell'interesse nazionale e con una visione di lungo periodo, piuttosto che da un punto di vista parziale o con un orizzonte temporale di breve respiro» (Chang 2009, pp. 16-17). Dato che i prezzi di mercato non possono rivelare la profittabilità di prodotti che ancora non esistono, e che esternalità dinamiche possono limitare la prontezza delle imprese a intraprendere progetti rischiosi, senza supporto pubblico innovazioni promettenti potrebbero non essere colte⁵.

Il cambiamento di enfasi, dalla competitività di prezzo a quella di prodotto, dall'offerta alla domanda, dall'esportazione al mercato interno, espande il campo delle opzioni di *policy*. È importante sottolineare come la nozione di competitività di prodotto sia un concetto relativo. Esso attiene alla creazione di nuovi prodotti e nuovi mercati in un dato sistema di produzione. Quindi non riguarda soltanto paesi e mercati prossimi alla frontiera della conoscenza tecnologica e organizzativa; al contrario, esso assume una speciale importanza nei paesi periferici. Equivale alla differenza che fa Rodrik tra *cost discovery* e innovazione (o R&S): l'accento sulla *self-discovery* invita a estendere lo spettro delle azioni di *policy* fino a includere, per esempio, la sostituzione delle importazioni come strumento per ampliare la gam-

⁵ Il caso dei sussidi pubblici statunitensi concessi per accelerare l'adozione di innovazioni digitali nel settore sanitario non è che un altro esempio (Lohr 2016).

ma dei prodotti e delle *capabilities*. «Ciò che importa non è [solo] la scoperta di nuovi prodotti o processi, bensì la scoperta che un certo bene, già ben inserito nei mercati mondiali, può essere profittevolmente prodotto all'interno» (Rodrik 2004, pp. 7-8). Le importazioni possono segnalare l'esistenza di opportunità non sfruttate – in termini di domanda finale di beni o di strozzature allo sviluppo – che una ben programmata azione di policy può aiutare a cogliere (Ginzburg 2014). L'azione pubblica può inoltre aiutare a risolvere le difficoltà connesse al trasferimento di tecnologie e modelli organizzativi originariamente destinati ad altre realtà socio-economiche.

L'attenzione a mercati potenziali può rivelare opportunità in direzioni meno ovvie rispetto al settore manifatturiero o alla produzione per l'esportazione. La domanda di servizi pubblici, per esempio, è in rapidissima crescita nelle città e nelle aree metropolitane. La fornitura di beni pubblici al settore produttivo può offrire nuove opportunità a imprese innovative, esercitando al contempo una forte capacità di attivazione: essa richiede tuttavia un'azione sistemica ai differenti livelli di governo (centrale, regionale, municipale) e istituzionale, per coordinare offerta e domanda di servizi innovativi (Cappellin *et al.* 2015; Pennacchi 2016)⁶. Le preoccupazioni riguardanti le inefficienze pubbliche, pur rilevanti, non possono giustificare l'inazione, ma devono invece servire a indirizzare lo sforzo riformatore.

La politica industriale, infine, può incontrare ostacoli insormontabili se risulta incoerente con le direttive principali della politica macroeconomica. L'austerità e il consolidamento fiscale scoraggiano l'espansione della capacità produttiva e confliggono con l'obiettivo di perseguire una politica strategica di sviluppo industriale a livello nazionale. Le istituzioni europee inviano segnali contraddittori nel patrocinare politiche conflittuali tra loro: l'approvazione recente di una politica di investimenti a supporto dell'innovazione dell'apparato industriale degli Stati membri (Piano Juncker), coesiste con le pressanti sollecitazioni per «riforme strutturali» sul mercato del lavoro, che incoraggiano le imprese a muoversi in direzione opposta rispetto a politiche di riorganizzazione e di innovazione (Guarascio, Simonazzi 2016). Queste riforme, insieme alle politiche di austerità, hanno compor-

⁶ Laboratori pubblici e R&S pubblica, strutture sanitarie e infrastrutturali, standard sanitari e fitosanitari, infrastrutture, formazione professionale e tecnica possono essere visti tutti come beni pubblici richiesti per migliorare le *capabilities* tecnologiche (Cappellin *et al.* 2015).

tato un aumento delle diseguglianze di reddito e un impoverimento delle famiglie, che si sono tradotte in una caduta della domanda interna. La riqualificazione e l'espansione del mercato interno sono tuttavia condizione essenziale per la ripresa dello sviluppo: politiche per la crescita e politiche sociali non possono che essere complementari (Rodrik 2013, p. 54).

5. Conclusioni

Dopo la fase liberista degli ultimi decenni, gli economisti industriali sembrano ormai concordare sulla necessità di una «nuova» politica industriale che consenta ai paesi *latecomers* di superare i loro svantaggi strutturali. C'è tuttavia assai minor consenso sui modi di attuarla. La visione che vede la concorrenza e il meccanismo di mercato come i modi migliori per rinnovare le strutture industriali continua ancora a dominare in molti ambienti⁷, sebbene l'assunto di fondo su cui si basa – che le storie di successo non sono mai il risultato di progetti coerenti, predisposti da un pianificatore illuminato, bensì sono il frutto di azioni individuali coordinate dal mercato – sia contraddetto dall'evidenza empirica (Mazzucato 2014).

Un'integrazione economica europea più bilanciata è condizione stessa per la sopravvivenza dell'Unione. Essa richiede tuttavia un comune impegno a ridurre i divari tra paesi e tra regioni all'interno di ciascun paese. Questo comporta che ai paesi *latecomer* non sia richiesto di inseguire le economie emergenti sulla via dei bassi salari, ma che si sostenga invece un processo di innovazione e diversificazione della produzione, di ampliamento delle competenze, di coordinamento delle strategie che non può prescindere da una inversione delle politiche macroeconomiche e da una riconsiderazione della politica industriale. Una siffatta strategia è totalmente assente nell'attuale agenda economica, che reitera la volontà di coniugare la stabilità finanziaria con la crescita, ma risulta concentrata su misure dal lato dell'offerta, in un vuoto di visione strategica.

⁷ Si vedano le raccomandazioni di *policy* per sostenere la crescita della produttività contenute nel recente rapporto dell'Ocse (Oecd 2015), ancora giocate su riforme volte a migliorare il funzionamento del mercato e che prescindono ancora dalla differente capacità dei paesi di generare e adottare innovazioni.

Riferimenti bibliografici

- Bronzini R., Cannari L., Staderini A. (coordinatori) (2013), *L'industria meridionale e la crisi*, in *Questioni di economia e finanza - Occasional papers*, n. 194.
- Cappellin R. et al. (2015), *Investimenti, innovazione e città*, Milano, Egea.
- Chang H.-J. (2009), *Industrial Policy: can we go beyond an Unproductive Confrontation?*, in *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Seoul, 22-24 June.
- Felipe J., Kumar U., Galope R. (2014), *Middle-Income Transitions: Trap or Myth?*, in *Adb Economics Working Paper Series*, n. 421.
- Fondazione Ugo La Malfa (2015), *Quinto rapporto sulle imprese industriali del Mezzogiorno*, Roma.
- Ginzburg A. (2012), *Sviluppo trainato dalla produttività o dalle connessioni: due diverse prospettive di analisi e di intervento pubblico nella realtà economica italiana*, in *Economia & lavoro*, n. 2, pp. 67-93.
- Ginzburg A. (2014), *Perché si parla (si dovrebbe parlare) oggi in Italia di politiche industriali*, in *Economia & lavoro*, n. 3, pp. 67-78.
- Ginzburg A., Simonazzi A. (2016), *Out of the Crisis. A Radical Change of Strategy for the Euro Zone*, in *The European Journal of Comparative Economics*, in corso di pubblicazione.
- Guarascio D., Simonazzi A. (2016), *A Polarized Country in a Polarized Europe: an Industrial Policy for Italy's Renaissance*, in *Economia e politica industriale*, in corso di pubblicazione.
- Hausmann R. (2013), *The Conglomerate Way to Growth*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/big-companies-and-economic-growth-in-developing-countries-by-ricardo-hausmann>, 25 July.
- Hausmann R., Hidalgo C. (2011), *The Network Structure of Economic Output*, in *Journal of Economic Growth*, n. 16, pp. 309-342.
- Hirschmann A.O. (1981), *The Rise and Decline of Development Economics*, in *Essays in Trespassing*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lohr S. (2016), *Why the Economic Payoff from Technology is So Elusive*, in *The New York Times*, 5 June, http://www.nytimes.com/2016/06/06/business/why-the-economic-payoff-from-technology-is-so-elusive.html?smid=tw-share&_r=1&utm_campaign=Brookings+Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=30497484&_hsenc=p2ANqtz-KsL3QR-DEe7DHqL_ZHobqSG6HkHHmnURf9uAQN4ebzrJzUcqBM6XA02OPkkE_gPVRJwmsARSI3hqOkSLKcLgt1fieyhNoty3_mg1o-m_cHv03b3iTI&_hsmi=30497484.

- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myth*, Anthem Press, London.
- Mazzucato M. (2014), *Costruire lo Stato innovatore: un nuovo quadro per la previsione e la valutazione di politiche economiche che creano (non solo aggiustano) il mercato*, in *Economia & lavoro*, n. 3, pp. 7-24.
- Oecd (2015), *The Future of Productivity*, Paris, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-future-of-productivity_9789264248533-en.
- Padoa Schioppa T. (2008), *The Crisis in Perspective: the Cost of Being Quiet*, in *International Finance*, vol. 11, n. 3, pp. 311-325.
- Pennacchi L. (2016), *Elementi del background teorico della rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale: Stato «strategico» e «innovazione»*, in questo numero di *q. Riv.*, pp. 13-36.
- Rodrik D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, RWP04-047, November.
- Rodrik D. (2013), *The Past, Present and Future of Economic Growth*, Working paper 1, Global Citizen Foundation.
- Rodrik D. (2016), *Premature Deindustrialisation*, in *Journal of Economic Growth*, vol. 21, n.1, pp. 1-33.
- Simonazzi A., Ginzburg A., Nocella G. (2013), *Economic Relations between Germany and Southern Europe*, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, n. 3, pp. 653-675.
- Simonazzi A., Ginzburg A. (2015), *The Interruption of Industrialization in Southern Europe. A Center-periphery Perspective*, in Baumeister M., Sala R. (a cura di), *Southern Europe? Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1950s until the Present Day*, Frankfurt, Campus, pp. 103-137.
- Svimez (2015), *Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Viesti G. (2015), *For the Industrialization of the Southern Italy. The Recent Transformation, the National Framework and the International Experiences*, in *Rapporto di ricerca del Cerpem per la Fondazione Mezzogiorno Tirrenico*, <http://profg-viesti.it/wpcontent/uploads/2013/04/>.
- Wade R.H. (2012), *Return of Industrial Policy?*, in *International Review of Applied Economics*, vol. 26, n. 2, pp. 223-239.

ABSTRACT

La stagnazione che continua a caratterizzare la zona dell'euro, e le vecchie e nuove incertezze rappresentate dall'uscita dell'Inghilterra dall'Unione europea, dalla difficile situazione patrimoniale delle banche, non solo italiane, dalla irrisolta crisi greca, tratteggiano un orizzonte cupo per il futuro dell'area, e soprattutto per la sua periferia meridionale. È qui infatti che la crisi ha colpito più duramente, sia a seguito delle fragilità con cui questi paesi sono entrati nell'Unione, sia per le politiche seguite prima e nella crisi. Mentre un'inversione delle politiche macroeconomiche è certamente indispensabile, cresce la consapevolezza che le sole politiche di espansione della domanda non sono sufficienti per fare ripartire una crescita sostenibile. Sono tuttavia grandi le divergenze su quali «politiche dell'offerta» e che tipo di «riforme strutturali» siano necessarie. Se da un lato si sottolinea la necessità di ancora maggiore de-regolamentazione dei mercati del lavoro e dei prodotti, dall'altro cresce il consenso sulla necessità di una «nuova» politica industriale. Diverse sono però le interpretazioni sul come attuarla. Dopo un breve richiamo dell'evoluzione della teoria dello sviluppo, il saggio analizza le diverse possibili modalità attuative di una nuova politica industriale che vada a sostenere la crescita e lo sviluppo dei paesi della «periferia» dell'eurozona.

ENGINES OF GROWTH AND PATHS OF DEVELOPMENT IN THE EURO-AREA

The euro-zone has entered a period of enduring stagnation, with its Southern European members marred in austerity and recession. At the global level, the specter of a «secular stagnation» has revived long-forgotten theories. Within this context, industry is back in fashion as an engine for growth, and re-industrialisation has become a strategic goal. After the liberal phase of the last decades, industrial economists seem to agree on the need for a «new» industrial policy, which is required to tackle both the structural disadvantages of the various countries and their regions, and the challenges of globalization and the knowledge economy. While there is agreement on the premise, views differ widely on how to achieve it. In the mainstream approach the problem of development is mostly to achieve static efficiency: to better allocate resources by countering the market failures caused by monopolies, asymmetric information, and externalities. On the other hand, the network theory of development stresses the need for a multilevel analysis to capture the interactions between firms and institutions, and the interdependence of aggregate demand and the supply of products and capabilities. Government policy is called to coordinate the dispersed actions of firms, help them identify new opportunities for differentiation and up-grading, and contribute in developing the capabilities that are needed for the production of more complex products. The paper briefly reviews the historical evolution of the theory of development and investigates its implication for policies required to sustain growth and development in the Southern European members of the Eurozone.

L'Europa, la sinistra e gli investimenti pubblici

Roberto Gualtieri, Ronny Mazzocchi*

1. Introduzione

La crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008 ha provocato una caduta senza precedenti degli investimenti pubblici e privati in tutta l'Unione europea. Nonostante l'enorme liquidità immessa nel sistema economico dalla Banca centrale europea (Bce) nell'ultimo anno e mezzo, i volumi di investimento nei paesi dell'area euro continuano a essere modesti e ben al di sotto dei livelli raggiunti nel periodo antecedente la crisi. Vari sono i fattori che possono spiegare questa tendenza: i vincoli finanziari e i requisiti prudenziali a cui sono soggette le fonti pubbliche e private di finanziamento degli investimenti, la qualità delle istituzioni, le rigidità strutturali, le trasformazioni nella corporate governance connesse alla tendenza alla «massimizzazione del valore per gli azionisti», a partire dal fenomeno del «riacquisto delle azioni» (*stocks buybacks*). Tra questi – come ha riconosciuto anche il rapporto finale della Special Task Force on Investment in the EU – il fattore di gran lunga più importante nello spiegare la penuria di investimenti è la perdurante carenza di domanda aggregata con le sue implicazioni sul clima generale di fiducia. Sul banco degli imputati sono finite le cosiddette politiche di austerità, che si sono tradotte in particolare nell'intensità della stretta fiscale del triennio 2010-2013 e che, lungi dal rilanciare la crescita e l'occupazione, hanno frenato l'uscita dalla recessione del 2008 non solo deprimendo le prospettive di ripresa economica e occupazionale, ma determinando anche una diminuzione del potenziale produttivo dell'economia europea nel lungo periodo¹.

* Roberto Gualtieri è presidente della Commissione per i Problemi economici e monetari del Parlamento europeo; Ronny Mazzocchi è assistente presso il Parlamento europeo e ricercatore associato presso MacFin@Unitn - Gruppo di ricerca in Macroeconomia e finanza, Università di Trento.

¹ A complemento di questa spiegazione, molti economisti evidenziano come le crescenti disuguaglianze sostenute anche dalle politiche di de-regolazione dei mercati (lavoro e capi-

Negli ultimi anni, complice anche una fiorente pubblicistica, si è registrato però un ritorno di attenzione verso gli investimenti pubblici, e anche il Fondo monetario internazionale ha riconosciuto la centralità delle spese in conto capitale dei governi nel rilancio della crescita economica. In questo quadro, la sinistra europea ha conseguito alcuni primi risultati nella battaglia per correggere l'indirizzo delle politiche europee e spostare l'accento dal consolidamento fiscale agli investimenti. In questo contributo, dopo aver analizzato sinteticamente il legame fra investimenti pubblici e crescita economica in Europa sul piano empirico, teorico e politico, cercheremo di ricostruire gli elementi salienti di questo impegno, concludendo con l'individuazione delle sfide dei prossimi mesi.

2. La lunga crisi europea

Per prima cosa bisogna capire cosa c'è all'origine della bassa crescita europea di questi anni. Utilizzando i dati messi a disposizione da Eurostat sui dodici paesi che hanno adottato l'euro sin dall'inizio, si possono fare alcune osservazioni. La prima osservazione è che, sebbene nel 2009 tutti i paesi della zona euro siano stati investiti dalla recessione mondiale, in nessuno di essi – con l'eccezione della Grecia – c'erano squilibri gravi e crescenti nei conti pubblici. La seconda osservazione è che nell'intero periodo 2009-2013 la correlazione del Pil di questi paesi è elevatissima². Questo significa che i fattori che hanno determinato l'andamento del Pil *comuni* a tutti i paesi sono stati più importanti dei fattori *specifici* di ciascun paese. Tuttavia a partire dal 2011 è iniziato un processo di divergenza tra paesi forti e paesi deboli.

Una lettura molto diffusa di questi dati è che la persistente bassa crescita delle principali economie europee sarebbe determinata dagli atavici problemi strutturali di molti paesi. Non si tratta di una lettura nuova. Già a partire dagli anni novanta il termine «eurosclerosi» divenne un neologismo molto in voga per legare la bassa crescita e l'elevata disoccupazione europea

tali) sono tra i fattori che hanno compresso la crescita dei redditi delle classi/categorie sociali che contribuiscono più di altri a sostenere la domanda effettiva. Si tratta comunque di spiegazioni delle carenze strutturali di domanda aggregata, questa volta avvenute attraverso canali distributivi.

² Il coefficiente di correlazione è tra 0,8 e 0,9, il suo valore massimo è 1.

proprio all'eccessiva rigidità dei mercati del lavoro e del prodotto (Alesina, Giavazzi 2006). Naturalmente esistono numerose rigidità strutturali che hanno contribuito a rallentare la crescita europea e la necessità di buone riforme volte ad aumentare la produttività e la crescita potenziale era e resta grande. Tuttavia, la lettura che in modo spesso monocausale riconduce la bassa crescita europea a fattori strutturali appare contraddetta dall'andamento del Pil potenziale. La stima fornita da Eurostat mostra due cose. La prima è che il declino della crescita potenziale non riguarda soltanto l'area euro o l'Ue, ma è comune a *tutte* le economie avanzate ed è antecedente allo scoppio della crisi³. Il secondo elemento evidenziato dai dati è che dopo la recessione mondiale la crescita potenziale risulta drasticamente ridotta rispetto a prima. Per la zona euro la crescita potenziale media annua 2000-2008 era dell'1,8 per cento, mentre è scesa allo 0,6 nel periodo 2009-2013. Questo dato suggerisce che la bassa crescita prima della crisi ha probabilmente cause diverse da quella registrata dopo la crisi.

C'è un dato che invece è comune a tutti i paesi della zona euro e che non è osservato negli altri paesi avanzati. Dal 2009 al 2014, *tutti* i paesi della zona euro hanno avuto ogni anno un *output gap* negativo, con un valore compreso tra il 2 e il 4 per cento nella zona euro nel complesso, mentre negli Stati Uniti esso è rimasto sempre sotto il 2 per cento. In altre parole, la capacità di crescita delle nostre economie è deludente da anni, ma dal 2009 in poi esse producono meno di quanto potrebbero. La spiegazione di questo dato è che c'è una insufficienza di domanda aggregata rispetto all'offerta potenziale. Il sintomo evidente è la deflazione, che infatti non ha tardato a manifestarsi e che oggi costituisce uno dei più gravi problemi che la Bce si trova a fronteggiare.

Per capire se e come le politiche di austerità hanno giocato un ruolo in questo quadro, è utile innanzitutto andare a misurarne gli effetti. Nella zona euro, l'entità dell'aggiustamento fiscale è stata particolarmente consistente: -1,2 per cento del Pil nel 2010, -1,8 nel 2011, -0,8 nel 2012, -0,4 nel 2013. L'effetto complessivo di questo aggiustamento di bilancio equivale a un taglio del contributo del settore pubblico del 4,1 per cento del Pil. Ma anche all'interno della zona euro ci sono delle differenze: per i Piigs parliamo del 7 per cento, per gli altri sette paesi solo il 2 per cento.

³ Questo elemento è oggi oggetto di studio di quel filone di letteratura economica comunemente chiamato *Secular Stagnation* (cfr. Baldwin, Teulings 2014).

Siccome tutti i paesi hanno registrato ogni anno un *output gap* negativo, l'austerità è stata sistematicamente attuata in maniera *pro-ciclica*. Il legame fra politiche di austerità e recessione europea sembra essere stato molto forte. I dati individuano nell'area euro una correlazione del 69 per cento tra peggior crescita totale e maggior austerità cumulata. Inoltre, al netto di fattori specifici, un punto di austerità in più è associato a 1,5 punti di crescita totale in meno, mentre le differenze nel grado di austerità «spiegano» circa la metà delle differenze nelle performance di crescita effettive. L'altra metà è derivata da fattori specifici di ciascun paese, su cui però sembrano aver influito poco sia la composizione della manovra sia la rigidità del mercato del lavoro (Tamborini 2015)⁴.

La giustificazione dei sostenitori delle politiche di austerità secondo cui esse avrebbero avuto effetti migliori se fossero state adottate contemporaneamente riforme strutturali sembra non essere supportata dai dati. Già nel 2012 il Fondo monetario ha infatti stimato che l'effetto compensativo delle riforme strutturali rispetto a uno sforzo di aggiustamento fiscale è piuttosto modesto e distribuito su un orizzonte temporale di oltre un decennio (Fmi 2012). Questo risultato non sorprende: se da un lato si taglia la domanda attraverso le politiche fiscali restrittive e dall'altro si incentiva l'offerta con le riforme strutturali, il *gap* si allarga anziché ridursi, e quindi lo stato depressivo in cui la maggior capacità produttiva rimane inutilizzata si protrae più a lungo.

Un ultimo elemento da considerare è la terapia da utilizzare per eliminare l'*output gap* accumulato. I dati, ci dicono che l'Europa sin dall'inizio della crisi presenta due tipi di problemi. Il primo è la cronica carenza di domanda aggregata. Il secondo è la persistente difficoltà di una delle infrastrutture centrali dell'economia europea: il sistema finanziario (Hall 1990). I due problemi vanno risolti congiuntamente. Questa è la ragione per cui l'Unione europea, a partire dal 2014, ha abbandonato l'iniziale impostazione interamente focalizzata sulle riforme strutturali e si è mossa in una diversa direzione, cercando di affrontare i problemi del mercato finanziario attraverso la creazione dell'Unione bancaria e dell'Unione del mercato dei capitali, e iniziando ad affrontare il problema della carenza di

⁴ Nella sottovalutazione degli effetti recessivi delle politiche di austerità ha indubbiamente giocato un ruolo l'enorme fiducia riposta nei cosiddetti *effetti espansivi delle politiche fiscali restrittive*, totalmente smentiti dai fatti (Giavazzi, Pagano 1990).

domanda aggregata attraverso uno sforzo coordinato di politiche fiscali nazionali e politica monetaria europea. Vedremo in seguito i dettagli di questa seconda operazione.

3. Investimenti pubblici e crescita economica

I dati presentati nella sezione precedente contribuiscono a spiegare come le politiche di austerità abbiano determinato una diminuzione delle spese per investimenti pubblici. Dopo essere stati stabili per oltre un decennio intorno al 3,2 per cento del Pil (3 per cento per l'intera Ue) e aver raggiunto il loro picco nel 2009 (3,6 per cento del Pil), gli investimenti pubblici nella zona euro si sono infatti attestati al 2,7 per cento (2,9 per l'intera Ue). Il loro andamento è stato però molto eterogeneo e all'interno dell'Ue si possono individuare tre distinti gruppi di paesi. Un primo gruppo è quello composto dai paesi dell'area euro che hanno dovuto procedere a un forte consolidamento fiscale e hanno mostrato un marcato calo dell'investimento pubblico in rapporto al Pil. Rientrano in questo primo gruppo Italia, Portogallo, Grecia, Spagna, Cipro e Irlanda. Un secondo gruppo è formato da quei paesi dell'area euro che hanno attuato un modesto consolidamento fiscale e hanno mostrato un livello sostanzialmente costante dell'investimento pubblico nel corso degli ultimi due decenni (Francia, Belgio, Germania e Austria). Infine, l'ultimo gruppo è formato da quei paesi dell'Europa orientale che hanno beneficiato del crescente utilizzo dei fondi di coesione dopo l'adesione all'Ue e hanno quindi visto aumentare sensibilmente la loro quota di investimenti sul Pil (Lettonia, Lituania, Romania, Polonia e Bulgaria).

La stretta relazione fra politiche di austerità e riduzione degli investimenti pubblici è spiegabile con una delle principali proprietà di questi ultimi. A differenza di molte altre categorie di spesa, gli investimenti pubblici infatti non rientrano nei cosiddetti stabilizzatori automatici, ma sono voci di spesa di tipo discrezionale. Per questa ragione, se diventa necessario procedere a un consolidamento fiscale in una fase recessiva, i governi si trovano obbligati a tagliare soprattutto le componenti discrezionali della spesa e quindi anche gli investimenti pubblici. I dati sembrano confermare quest'ultima ipotesi. A livello di zona euro, gli investimenti pubblici, misurati come quota della spesa pubblica totale, sono scesi da una media del 7,1 per cento del periodo 1995-2007 al 5,7 del periodo 2012-2015. Ma se guardiamo l'anda-

mento della stessa variabile nei Piigs la discesa è stata ben più marcata. Nello stesso periodo gli investimenti pubblici dell'Italia sono calati dal 6,1 al 4,4 per cento, in Portogallo dal 10,3 al 4,2, in Spagna dal 10,1 al 5,8, in Grecia dall'11,7 al 4,7 e in Irlanda dal 9,9 al 4,6. La debolezza con cui si stanno manifestando i segni della ripresa economica in molti paesi avanzati, uniti ai nefasti effetti osservati sul livello di produzione potenziale, ha riportato in primo piano nel dibattito di politica economica il ruolo chiave degli investimenti infrastrutturali non solo nel rilancio economico ma anche nel consolidare le prospettive future di crescita.

L'importanza degli investimenti infrastrutturali per la crescita di breve e di lungo periodo è stata anche oggetto di diverse recenti indagini empiriche. Il Fondo monetario ha mostrato come un aumento permanente dell'uno per cento degli investimenti pubblici in infrastrutture produrrebbe un aumento del prodotto nazionale sia nel breve (+0,4 per cento) sia nel medio e lungo periodo (+1,5 per cento dopo quattro anni) (Fmi 2014). Questi risultati sarebbero ulteriormente rafforzati se gli investimenti venissero attuati in periodi di bassa crescita e finanziati con debito piuttosto che con bilancio in pareggio. La spiegazione è abbastanza intuitiva: finanziare gli investimenti pubblici con un vincolo di bilancio in pareggio costringerebbe infatti i governi a scegliere fra due opzioni: generare un surplus di entrate sulle spese correnti con evidenti effetti distorsivi o rinunciare agli investimenti con effetti nefasti sul medio-lungo periodo. Gli investimenti pubblici, per loro natura, generano i loro effetti soprattutto nel futuro e quindi sarebbe del tutto ragionevole – sia dal punto di vista equitativo che di efficienza – far sostenere parte dell'onere anche alle generazioni future attraverso il ricorso all'indebitamento.

4. L'Europa e gli investimenti pubblici: un rapporto difficile

Alla luce degli elementi teorici e dell'evidenza empirica viene da chiedersi perché ancora oggi appare difficile sostenere e implementare una politica di investimenti pubblici all'interno dell'area euro. Le ragioni sono al tempo stesso teoriche e politiche. Sul piano teorico, nella costituzione economica dell'area euro ha prevalso la concezione di ispirazione *ordoliberal* del primato del pareggio di bilancio, che rappresenta una delle principali espressioni intellettuali delle politiche neoconservatrici. Tale concezione presupp-

pone che, al netto degli effetti del ciclo economico, vi sia una naturale tendenza del settore privato a generare l'ammontare di risparmio e di investimenti necessari per mantenere l'economia su un sentiero di pieno utilizzo della capacità produttiva. In altre parole, dietro l'idea che il pareggio di bilancio sia una condizione buona in sé vi è la convinzione che, dato il risparmio privato, un disavanzo del settore pubblico non può che sottrarre risorse finanziarie all'investimento privato, che finirà quindi per diminuire.

È sufficiente guardare cosa è accaduto in Europa negli anni precedenti la crisi per mettere in dubbio questa ipotesi. Se nel 1990 la quota di spesa pubblica in rapporto al Pil nell'area dell'euro arrivava al 55,3 per cento, nel 2007 era scesa al 46 per cento. I disavanzi pubblici, sempre in rapporto al Pil, sono scesi dal 4,1 per cento del 1990 allo 0,6 del 2007. I tassi di interesse reali, misurati dai rendimenti di lungo termine dei titoli pubblici, nello stesso periodo sono passati dal 5,8 a poco meno del 3 per cento. Se fosse successo quello che prevedeva la teoria che sta alla base del Patto di stabilità e crescita (Psc), di fronte alla contrazione dei disavanzi pubblici e dei tassi di interesse reali, avremmo dovuto osservare un aumento degli investimenti privati. Invece è successo esattamente il contrario: se nel 1990 gli investimenti fissi lordi del settore privato coprivano il 20,9 per cento del Pil, nel 2007 questi erano scesi al 17,8 per cento. Interessante anche l'andamento del risparmio privato. Nel 1990 esso raggiungeva il 25,3 per cento ed era sufficiente per finanziare sia gli investimenti privati sia i disavanzi pubblici. Nel 2007 il risparmio privato era sceso al 21,6 per cento e una quota netta non marginale di esso (oltre il 3 per cento) non è stata assorbita in Europa ma impiegata altrove. Insomma, l'argomento secondo cui una compressione dei disavanzi pubblici avrebbe liberato risorse e incentivato l'investimento privato si è rivelata, nei primi vent'anni dell'unione monetaria, privo di ogni fondamento.

Nonostante la sua fragilità teorica ed empirica, la dottrina del pareggio di bilancio ha avuto un impatto particolarmente rilevante e crescente nella costruzione dell'euro, perché alle ragioni di carattere generale che ne hanno favorito il riemergere durante la stagione neo-conservatrice si sono sommati alcuni aspetti specifici connessi al carattere peculiare dell'Unione economica e monetaria (Uem). In primo luogo, l'asimmetria tra un'unione monetaria compiuta e una unione economica embrionale, basata sul semplice coordinamento delle politiche economiche nazionali e priva di una propria specifica e adeguata capacità fiscale ha inevitabilmente favorito l'edificazio-

ne di un modello di governance basato sul vincolo del rispetto di alcuni parametri fiscali, alla definizione dei caratteri del quale ha concorso anche la natura prevalentemente *export-led* del modello di sviluppo del paese economicamente più forte (la Germania). In secondo luogo, va considerato lo scambio politico che ha legato il superamento di fatto della *no-bailout clause* sancita dall'art. 125 TfUe, resosi indispensabile per effetto della crisi, all'irrigidimento del Psc. L'istituzione nel maggio del 2010 dell'European Financial Stabilisation Mechanism (Efsm) e dell'European Financial Stability Facility (Efsf), la trasformazione di quest'ultimo nell'European Stability Mechanism (il cosiddetto Fondo salva-Stati, Esm) e infine il lancio da parte della Bce dell'Omt (il programma di acquisto potenzialmente illimitato di titoli sovrani) hanno infatti segnato un profondo cambiamento nella costituzione economica dell'Uem e sono stati particolarmente controversi in Germania oltre che negli altri paesi finanziariamente più solidi. Il parallelo irrigidimento del Psc ha avuto dunque anche la funzione di contropartita in uno scambio politico tra i paesi dell'area euro e all'interno di alcuni di essi (segnatamente la Germania), e si è concretizzato nella sequenza «Six Pack», Fiscal Compact e «Two Pack», che hanno da un lato rafforzato i vincoli al pareggio di bilancio e le regole sul debito, e dall'altro accresciuto i poteri della Commissione europea.

L'effetto congiunto di questi fattori ha portato l'area euro a realizzare dopo la crisi un aggiustamento fiscale del tutto sproporzionato che ha determinato un crollo degli investimenti pubblici, soprattutto nei paesi economicamente più fragili e più bisognosi di investimenti.

5. L'azione politica dei Socialisti e democratici

La questione degli investimenti è stata il terreno principale su cui si è definita la posizione dei Socialisti e democratici sui temi della governance economica dell'eurozona. Nella precedente legislatura, durante il negoziato sulla riforma del Psc attraverso i sei regolamenti del cosiddetto Six Pack, il gruppo S&D si concentrò sulla richiesta di un regime privilegiato per gli investimenti pubblici. Il mancato accoglimento di tale richiesta portò alla decisione di votare contro l'intero pacchetto nel voto finale in Parlamento nel settembre 2011, con la sola eccezione del regolamento che introdusse nel Psc il tema della correzione degli squilibri macroeconomici interni all'area

euro. Tuttavia nel corso del negoziato si ottenne l'introduzione di alcuni elementi di flessibilità. Ciò avvenne in particolare attraverso l'introduzione della possibilità di deviare dal pareggio strutturale di bilancio o dal percorso verso il suo conseguimento in caso di riforme strutturali, di grave recessione o di «eventi eccezionali», e mediante la possibilità di tenere conto di una serie di «fattori rilevanti» nell'applicazione della nuova severa regola del debito che prevede una riduzione annua del debito di un ventesimo della parte eccedente il 60 per cento. La Commissione Barroso tenne conto solo in minima parte di questi elementi, che come vedremo più avanti avrebbero costituito la base giuridica della Comunicazione sulla flessibilità varata dalla Commissione Juncker.

Come è noto, su iniziativa del governo tedesco, il Consiglio europeo del dicembre 2011 lanciò i negoziati per un trattato intergovernativo – il cosiddetto Fiscal Compact – con l'obiettivo di irrigidire ulteriormente (e impedirne successive modifiche) i vincoli del Psc a partire dal requisito dell'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio nelle Costituzioni nazionali e svuotare gli elementi di flessibilità introdotti in esso dal Six Pack rendendoli inattuabili. Nonostante la rapidità senza precedenti dei negoziati, questi obiettivi furono conseguiti solo parzialmente. I rappresentanti della Commissione e del Parlamento europeo, coinvolti nel negoziato pur senza diritto di voto, riuscirono infatti a far approvare una serie di emendamenti che introdussero il principio del primato del diritto europeo su quello di un trattato intergovernativo come il Fiscal Compact, e in sostanza ricondussero gli obblighi introdotti da quest'ultimo alla disciplina del Psc così come definita nel Six Pack. Ciò fu esplicitato salvaguardando (come chiesto con forza dall'Italia) i «fattori rilevanti» nella regola del debito e riconducendo il concetto di pareggio di bilancio a quello di Obiettivo di medio termine (Omt) come definito nel Psc. L'effetto pratico di questi emendamenti – il secondo dei quali presentato dal coautore di questo articolo in qualità di sherpa del Parlamento – fu quello di rendere compatibile una futura attuazione delle clausole di flessibilità con la trasposizione costituzionale del principio del pareggio di bilancio, anche se quest'ultima – attuata diversamente nei vari paesi europei – ha comunque introdotto un elemento di rigidità destinato a condizionare negativamente una possibile riforma del Psc.

L'ultimo elemento significativo dell'azione dei Socialisti e democratici sulla questione degli investimenti nella passata legislatura riguarda il negoziato per il cosiddetto Two Pack, ossia il pacchetto di due ulteriori regola-

menti, approvati nel 2013, che disciplinano le procedure di sorveglianza dei bilanci nazionali. Nonostante la bocciatura dell'emendamento socialista – presentato dal coautore di questo articolo – che introduceva la *golden rule* sugli investimenti pubblici, nel corso del negoziato fu possibile ottenere dalla Commissione l'impegno a privilegiare gli investimenti pubblici nell'attuazione del Psc. Tale impegno si tradusse nella lettera del Commissario Olli Rehn del luglio 2013 in cui la già citata base giuridica della «clausola delle riforme» veniva estesa a una parte del cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali, consentendo in sostanza di dedurre dal calcolo del deficit una piccola quota di investimenti. Le condizioni particolarmente restrittive per l'utilizzo di questa mini *golden rule* ne limitarono tuttavia fortemente l'applicazione, e gli unici paesi che poterono beneficiarne furono Bulgaria, Romania e Slovacchia.

Complessivamente dunque la battaglia dei Socialisti e democratici nel corso della legislatura 2009-2014 contro le politiche di austerità e per un maggior ruolo degli investimenti ebbe risultati limitati, anche perché fu condotta in modo pressoché esclusivo dal gruppo S&D al Parlamento europeo, senza sponde apprezzabili all'interno del Consiglio, dove peraltro esisteva una larga maggioranza di governi a guida Ppe. L'unica parziale eccezione si ebbe dopo la vittoria alle elezioni presidenziali francesi del 2012 di Francois Hollande, che si era impegnato in campagna elettorale a condurre una «rinegoziazione» del Fiscal Compact. Tuttavia Hollande scelse di non affrontare di petto la questione del pareggio di bilancio e dell'applicazione del Patto di stabilità, e si limitò a negoziare il cosiddetto «Patto per la crescita», che in sostanza si ridusse a prevedere un aumento di capitale per la Banca europea degli investimenti (Bei) per rafforzarne l'azione a sostegno degli investimenti, il cui impatto fu limitato.

Le elezioni europee del 2014 hanno segnato però un rilancio dell'iniziativa politica della sinistra europea sulla crescita e gli investimenti. Su spinta del governo italiano, il sostegno del Pse alla formazione della Commissione Juncker fu condizionato all'impegno a fare il «miglior uso della flessibilità» presente nel Psc e al varo di un piano straordinario di investimenti. Inoltre, il ruolo cruciale di Commissario agli affari economici e finanziari fu affidato al socialista francese Pierre Moscovici, anche se in parte bilanciato dalla vicepresidenza assegnata a Valdis Dombrovskis (Ppe), responsabile del coordinamento delle politiche sull'euro e cointestatario, insieme a Moscovici, di alcune delle funzioni connesse all'applicazione del Patto di stabilità.

Il 13 gennaio 2015 la Commissione europea adottò la Comunicazione sulla flessibilità, che rappresenta il primo significativo elemento di discontinuità nei confronti delle politiche di austerità. Senza modificare i regolamenti vigenti, ma utilizzando in modo ampio i margini di flessibilità in essi presenti, la Comunicazione ha introdotto alcune rilevanti innovazioni nell'applicazione del Psc. La prima ha definito le modalità dell'utilizzo della cosiddetta «clausola delle riforme». Se da un lato la Comunicazione ha stabilito un limite massimo alla deviazione, pari allo 0,5 per cento del Pil, dall'altro lato il criterio utilizzato per ammettere le riforme è relativamente ampio. Inoltre, con alcune differenze, la clausola è stata estesa anche ai paesi nel cosiddetto «ramo correttivo», cioè in procedura di deficit eccessivo, e non solo a quelli nel «ramo preventivo» (ossia fuori dalla procedura). La seconda innovazione della Comunicazione riguarda la cosiddetta «matrice» che definisce la velocità dell'aggiustamento strutturale di bilancio per i paesi nel ramo preventivo, che è stata rivista riducendo l'entità dell'aggiustamento di fronte a un *output gap* inferiore all'1,5 per cento. Allo stesso tempo, la Comunicazione ha accresciuto la flessibilità nella definizione del ritmo di aggiustamento fiscale anche per i paesi in procedura di deficit eccessivo. Di particolare rilevanza è la terza innovazione relativa alla cosiddetta «clausola degli investimenti» che ora permette agli Stati membri soggetti al braccio preventivo del Psc di deviare temporaneamente dal loro Omt o dal percorso di avvicinamento a esso per far spazio a investimenti. Rispetto al meccanismo definito con la citata lettera di Rehn del 2013, la Comunicazione ha significativamente ampliato le condizioni per ottenere l'attivazione della clausola degli investimenti. Innanzitutto, mentre prima era necessario un andamento economico negativo *nell'insieme dell'Ue*, la nuova clausola sugli investimenti può essere attivata sulla base di andamenti economici *nei singoli Stati membri* interessati. Inoltre è stato rimosso ogni riferimento all'osservanza della regola del debito. Si tratta di un elemento fondamentale per garantire ai paesi più indebitati di poter comunque avvalersi di questa clausola. Basti pensare che nella primavera del 2014 la richiesta di attivazione della clausola sugli investimenti da parte del governo italiano era stata respinta dalla Commissione proprio con la motivazione che non veniva assicurata l'osservanza della regola del debito.

L'impatto della Comunicazione sulla flessibilità sulla politica di bilancio dell'area euro è stato rilevante, e ha contribuito al passaggio a una posizione fiscale aggregata (*fiscal stance*) leggermente espansiva rispetto a quella restrit-

tiva degli anni precedenti e anche all'originale previsione di una *stance* neutrale per il 2016. In particolare l'Italia ha potuto portare il deficit nominale programmatico per il 2016 dall'1,4 per cento originariamente previsto al 2,3, ottenendo 0,5 per cento di flessibilità per le riforme, 0,25 per cento di clausola degli investimenti, e un ulteriore margine sulla base di un'ulteriore clausola legata a «eventi eccezionali». Se si considera che il negoziato con la Commissione ha consentito di fissare nel Documento di economia e finanza (Def) un obiettivo di deficit nominale per il 2017 dell'1,8 per cento invece dell'1,1 originariamente previsto, l'impatto della flessibilità già acquisita per il solo biennio 2016-2017 ammonta circa a 27 miliardi, che si sono tradotti in minori tagli, in mancati aumenti o in riduzioni delle imposte, e hanno consentito l'avvio di un recupero degli investimenti pubblici dopo la drammatica flessione degli anni precedenti⁵.

La seconda condizione posta dai Socialisti e democratici ha portato al lancio del cosiddetto Piano Juncker e alla costituzione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis). Sebbene a prima vista fra gli obiettivi del Piano non sembra esservi quello di fornire una soluzione diretta al problema dell'insufficiente domanda aggregata, la questione viene implicitamente affrontata attraverso due canali. Per prima cosa il Piano Juncker punta sulla capacità di risorse pubbliche limitate di fungere da catalizzatore per attrarre risorse private. Il Feis, con un capitale complessivo di 21 miliardi di euro, costituisce una garanzia a fronte della quale la Bei raccoglie risorse finanziarie con un effetto leva senza mettere in pericolo il suo rating tripla-A. Nei fatti le risorse finanziarie pubbliche dei Feis servono quindi come cuscinetto per assorbire le perdite potenziali dei progetti di investimento, in modo che questi progetti possano diventare profittevoli per gli investitori privati. I risultati finora raggiunti dal Feis sembrano incoraggianti, anche se la dimensione complessiva del Piano non appare sufficiente a determinare l'impatto macroeconomico necessario. A giugno 2016 il Feis ha concesso la garanzia a 270 operazioni in 26 dei 28 Stati membri dell'Ue. Secondo la Bei tali operazioni dovrebbero attivare investimenti privati per 106,8 miliardi

⁵ Nel periodo successivo alla crisi l'Italia ha tagliato del 30 per cento la spesa pubblica per investimenti, passando da 54,2 miliardi di euro del 2009 ai 36,9 miliardi del 2014, con una riduzione di circa 17,3 miliardi (dal 3,5 per cento del Pil nel 2009 al 2,3 nel 2014). Tuttavia già nel 2015 si è registrata una prima timida ripresa dell'investimento pubblico, che è salito a 37,3 miliardi di euro e il governo prevede un incremento complessivo del 8,8 per cento nei prossimi tre anni.

di euro di investimenti, che rappresentano oltre un terzo del target di 315 miliardi di euro previsto dal Piano Juncker. Il secondo canale di azione sulla domanda aggregata è legato agli incentivi per gli Stati membri a partecipare al finanziamento del Feis e dei progetti. I singoli Stati membri potranno infatti contribuire – direttamente o tramite le banche di promozione nazionale – sia al Feis, incrementando quindi la dotazione del fondo, sia cofinanziando singoli progetti in ambito nazionale, sia finanziando piattaforme di investimento tematiche o sovranazionali. Per quanto riguarda il contributo diretto al Feis e le piattaforme tematiche o sovranazionali, la Comunicazione sulla flessibilità stabilisce la sua esclusione dal calcolo del saldo strutturale di bilancio, mentre ai cofinanziamenti ai progetti nazionali viene applicata la «clausola degli investimenti» vista sopra.

6. Conclusioni

La battaglia politica dei Socialisti e democratici europei ha spinto la Commissione a lanciare importanti iniziative che hanno segnato una netta discontinuità rispetto alle politiche di austerità praticate nel recente passato. Tuttavia, la fragilità della ripresa, il livello molto basso dei tassi di inflazione, le incertezze geopolitiche e l'andamento dei mercati emergenti rendono chiara la necessità di un orientamento più marcatamente espansivo della politica fiscale europea e in particolare di un'azione più forte a sostegno degli investimenti pubblici e privati.

Da questo punto di vista, alcune recenti indicazioni provenienti della Commissione europea appaiono positive, come la scelta di non comminare le sanzioni a Spagna e Portogallo e la volontà non soltanto di prorogare la durata del Feis, ma anche di migliorarne il funzionamento. Di particolare rilevanza l'intenzione di semplificare ulteriormente l'abbinamento tra il sostegno del Feis e fondi strutturali, eliminando gli ostacoli normativi e di altro tipo che attualmente intralciano queste operazioni (Commissione europea, 2016), e l'incoraggiamento all'istituzione di piattaforme di investimento nell'ambito del Feis, che dovrebbero facilitare – grazie all'esclusione dei contributi dei governi e delle banche di promozione nazionale dal computo del deficit ai fini del Patto di stabilità – un aumento degli investimenti pubblici.

Tuttavia, anche tali auspicabili sviluppi appaiono insufficienti. Per questo nei prossimi mesi, in occasione del giro di boa della legislatura europea,

occorre lanciare un'iniziativa su quattro fronti strettamente collegati al tema della crescita e degli investimenti. Per quanto riguarda la flessibilità, bisogna superare i limiti alla sua applicazione derivanti dall'interpretazione restrittiva della Comunicazione approvata dell'Ecofin. Se è vero infatti che rispetto alla posizione iniziale dei falchi dell'austerità – che puntavano alla demolizione della clausola degli investimenti – il compromesso raggiunto (flessibilità solo per un anno e «tetto» massimo di 0,75 per cento, escludendo tuttavia in entrambi i casi la «clausola degli eventi eccezionali») ha consentito di salvare il cuore della comunicazione, è giunto il momento di andare oltre, da un lato ripensando tali limitazioni e dall'altro estendendo la clausola degli investimenti anche ai paesi in procedura di deficit eccessivo. In parallelo, occorre avviare concretamente il lavoro per la semplificazione del Psc, che potrebbe costituire l'occasione per un ridimensionamento del ruolo di un indicatore discutibile come il deficit «strutturale» e per incorporare nella legislazione la clausola degli investimenti realizzando così una variante europea della *golden rule*. Lo sviluppo del concetto di «fiscal stance aggregata» dell'area euro, già positivamente avviato dalla Commissione, potrebbe poi condurre a definire un'interazione tra la correzione degli squilibri delle partite correnti attraverso maggiori investimenti pubblici e la concessione di flessibilità sugli investimenti agli altri paesi secondo il principio in base a cui la priorità è il pieno utilizzo dello «spazio fiscale» da parte dei paesi che ne dispongono, ma se ciò non avviene si apriranno spazi maggiori per gli altri in modo da preservare il più possibile il livello complessivo di spesa e di investimenti necessario all'area euro.

Il più netto riorientamento nella direzione della crescita nell'implementazione del Psc deve accompagnarsi a un corrispettivo rafforzamento degli strumenti comuni a livello dell'Unione e dell'area euro. In primo luogo, il prolungamento del Feis va accompagnato a un suo rafforzamento che punti a triplicare l'obiettivo minimo di investimenti mobilitati stabilendo un target di mille miliardi di euro entro il 2020. In secondo luogo, lo sviluppo delle piattaforme nazionali, le migliori sinergie con i fondi strutturali e il maggiore coinvolgimento delle banche di sviluppo nazionali deve accompagnarsi alla più chiara definizione di un grande piano europeo di investimenti in infrastrutture materiali e immateriali sul terreno dei trasporti, dell'energia, del digitale, della riconversione ecologica dell'economia, dell'integrazione sociale, della ricerca, della gestione comune delle frontiere, della tutela del territorio e della prevenzione sismica verso

cui canalizzare anche i maggiori investimenti pubblici nazionali nel quadro dello sviluppo del mercato interno. Questo Feis 2.0 deve divenire la base per lo sviluppo di una capacità comune di investimento che vada a inserirsi nel progetto di graduale costruzione di una specifica capacità fiscale dell'area euro, a cui attribuire il compito di incentivare le riforme e di contribuire all'assorbimento sia degli shock asimmetrici – sulle linee della proposta italiana di una assicurazione europea contro la disoccupazione – sia quelli simmetrici.

Naturalmente tali sviluppi, che vanno nella direzione della costruzione di una vera unione fiscale, dovranno accompagnarsi a un parallelo processo di rafforzamento della convergenza delle politiche economiche, alla costruzione di un vero pilastro sociale dell'Unione economica e monetaria, alla sua democratizzazione e al suo rafforzamento fino alla costruzione di un vero governo economico dell'euro, al completamento dell'Unione bancaria, alla costituzione di un'Unione dei mercati dei capitali, e infine a ulteriori sviluppi nella lotta all'evasione, all'elusione fiscale e al cosiddetto Base Erosion and Profit Shifting (Beps) messo in opera dalle multinazionali. Si tratta di temi che esulano dall'argomento di questo saggio ma che sono ovviamente a esso strettamente connessi. Ultimo ambito più direttamente collegato alla questione degli investimenti e che quindi merita almeno una rapida menzione, è quello di una revisione del complesso quadro regolatorio dei mercati finanziari volto da un lato a rafforzare la stabilità del sistema finanziario e dall'altro a correggere i meccanismi che attualmente incentivano l'ottica di breve periodo rispetto a quella di lungo periodo e la dimensione puramente finanziaria e speculativa rispetto a un modello di «finanza per la crescita» capace di convogliare l'ingente massa di risparmio privato verso l'economia reale e gli investimenti di lungo termine.

I prossimi mesi saranno decisivi per definire l'agenda dell'Unione europea dopo il referendum inglese e di fronte alle molteplici sfide a cui il progetto europeo è sottoposto. Rilanciare gli investimenti pubblici costituisce una delle precondizioni non solo per far ripartire la crescita e l'occupazione di fronte alle minacce di una lunga stagnazione, ma anche per offrire una base solida al rilancio politico dell'Unione e all'obiettivo di rigenerare su basi nuove il modello sociale europeo per contribuire a orientare i processi di globalizzazione sulla strada della crescita, dell'equità, della solidarietà e della democrazia. I Socialisti e democratici europei sono pronti a combattere questa battaglia con determinazione.

Riferimenti bibliografici

- Alesina A., Giavazzi F. (2006), *Goodbye Europa. Cronache di un declino economico e politico*, Milano, Rizzoli.
- Baldwin R., Teulings C. (2014), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Brussels, Ceps Press.
- Commissione europea (2016), *L'Europa ricomincia ad investire. Bilancio del Piano di investimenti per l'Europa e prossimi passi*, Comunicazione della Commissione europea, COM(2016) 359, 1 giugno.
- Fmi (2012), *Fiscal Consolidation in the Euro Area: How Much Can Structural Reforms Ease the Pain?*, Working Papers, n. 13.
- Fmi (2014), *Legacies, Clouds, Uncertainties*, World Economic Outlook, October.
- Giavazzi F., Pagano M. (1990), *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, Nber Working Paper Series 3372.
- Hall R.E. (1990), *Why Does the Economy Fall to Pieces after a Financial Crisis?*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 24, pp. 3-20.
- Tamborini R. (2015), *Transatlantic Austerity, 2010-13. A Comparative Assessment*, in Paganetto L. (a cura di), *Anaemic Europe - How to Achieve Dynamism and Mass Flourishing*, Wien, Springer, pp. 123-161.

ABSTRACT

Gli investimenti pubblici sono stati una delle voci maggiormente sacrificate nella stretta fiscale del triennio 2010-2013, che origina da fattori teorici, istituzionali e politici profondi. Dopo le elezioni europee del 2014 i Socialisti e democratici hanno avviato una correzione delle politiche di austerità che si è concretizzata nella Comunicazione sulla flessibilità e nel Piano Juncker. La fragilità della ripresa e i venti contrari alla crescita rendono ora necessario un orientamento più marcatamente espansivo della politica fiscale europea e in particolare di un'azione più forte a sostegno degli investimenti pubblici e privati.

EUROPE, THE LEFT AND PUBLIC INVESTMENT

Public investment has been one of the elements that have been mostly penalized by the restrictive fiscal policies implemented between 2010-2013. This result has strong theoretical, institutional and political foundations. After the European elections of 2014 the Socialists and Democrats have begun a correction of austerity policies which resulted in the Communication on flexibility and in the Juncker Plan. The fragility of the recovery and the persistent low growth rate requires a markedly expansionary fiscal policy of the EU and in particular a stronger action to support public and private investment.

CONFRONTO

Il soggetto dell'economia.
Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo
di Laura Pennacchi
[Ediesse, 2015]

Appunti per la discussione

Riccardo Bellofiore*

1. Il libro di Laura Pennacchi *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo* (Ediesse, Roma 2015) è molto ricco, e anche per questo non facile da commentare. La difficoltà è per me aumentata da una circostanza paradossale: sono in profondo accordo con una parte significativa, forse il cuore del volume, quella che si interroga su «La crisi senza fine» (il primo capitolo) e che sfocia nella proposta «Per un nuovo modello di sviluppo» (l'ultimo). Nutro invece non poche perplessità su alcuni dei discorsi svolti nei capitoli intermedi del volume, dove Pennacchi si interroga sulla natura del neoliberalismo, sull'antropologia, l'etica e la filosofia che vi sottostanno, per opporvi una alternativa a tutto tondo all'insegna di un «neumanesimo». Questi dissensi inducono a mettere in questione alcuni punti problematici, dal punto di vista sociale e politico, del discorso che Pennacchi svolge sul neoliberalismo e sulla crisi. In quel che segue, con note estremamente sintetiche, esprimerò alcuni consensi e dissensi, nella speranza di poter proseguire un dialogo proficuo.

2. Il punto di partenza dell'analisi di Pennacchi mi pare un'originale analisi della crisi del neoliberalismo, alquanto controcorrente. L'analisi prevalente a sinistra si divide tra, da un lato, chi vede il neoliberalismo come il mondo dei bassi salari (l'ineguaglianza pervasiva, che avrebbe prodotto una permanente tendenza al sottoconsumo), e, dall'altro lato, una minoranza marxista pura e dura che legge la crisi come originata da una caduta del saggio di profitto: quando invece il neoliberalismo ha nutrito in sé una contraddittoria tendenza al sovraconsumo, e ha dato luogo prima della crisi a una ripresa della quota e del saggio di profitto. Pennacchi opta invece per una lettura del neoliberalismo come *money manager capitalism*, e dunque vede tanto l'ascesa quanto la crisi del neoliberalismo come momenti della lunga

* Riccardo Bellofiore è docente di Economia politica presso l'Università di Bergamo.

storia del capitalismo dove gli aspetti finanziari e gli aspetti reali sono inseparabili. È un capitalismo dove la gestione attiva dei patrimoni da parte dei gestori finanziari conduce a una *corporate governance* delle imprese, dove si mescolano apprezzamento continuo delle attività-capitale, centralizzazione senza concentrazione, squilibri crescenti dei bilanci degli operatori, concorrenza aggressiva che conduce a eccesso di capacità produttiva, spinta continua all'innovazione, raddoppio planetario della forza-lavoro.

3. Nel neoliberismo, sotto l'apparenza di una crescente stabilità covava una instabilità repressa: i processi che generavano la prima garantivano l'esplosione della seconda a termine, erano in altri termini insostenibili. L'instabilità strutturale del capitalismo si prendeva la rivincita. La finanziarizzazione del capitale e la precarizzazione del lavoro si costituivano come due facce della stessa medaglia, e grazie a una originale politica monetaria di supporto all'inflazione sui mercati finanziari e ad un nuovo tipo di banca *originate to distribute* davano vita a quel consumo indebitato che ha sorretto per qualche anno la «nuova economia». Un modello, ricorda Pennacchi, dalle basi estremamente fragili, ma anche estremamente originale e articolato. Non un ritorno al liberismo puro e semplice, visto che il *laissez faire* è un concetto impossibile per un capitalismo sviluppato: si è trattato piuttosto di un keynesismo privatizzato oltre che finanziario. Incentrato su una dinamica accelerata del debito privato piuttosto che pubblico, e del debito delle famiglie piuttosto che delle imprese, crolla per ragioni finanziarie: ma è l'intera configurazione reale di quel capitalismo a essere responsabile del riproporsi di una grande crisi di dimensioni pari a quelle del grande crollo degli anni trenta del Novecento. Ancora a ragione, Pennacchi osserva come, benché la Grande recessione iniziata nel 2007-2008 abbia colpito l'Europa per la sua inclusione nella finanziarizzazione di tipo anglosassone, e non per gli evidenti limiti di costruzione dell'unificazione monetaria europea, ciò non di meno l'eurozona sia diventata per molti versi l'epicentro della crisi dal 2010. Le mosse di Draghi, verso cui l'autrice nutre una evidente simpatia, sono state opportune per evitare il collasso, ma non hanno affatto precluso a una ripresa dell'economia reale. Ad aggravare le difficoltà contribuisce il neomercantilismo della Germania: anche qui è giusto l'accento non soltanto sugli squilibri macro, ma anche sulla riarticolazione della catena del valore tedesca in una nuova configurazione industriale. La crisi non è un incidente di percorso, segna la catastrofe di un intero modello di sviluppo.

4. Uno dei riferimenti fondamentali del ragionamento sul neoliberismo e sulla sua crisi svolto sin qui da Pennacchi è Hyman P. Minsky. Non stupisce che sia così anche sul terreno della proposta di politica economica, e in senso lato politica. Le parole chiave sono socializzazione dell'investimento e New Deal, ma anche Piano del lavoro e nuovo modello di sviluppo. Pennacchi, ben cosciente del rischio di cattura dello Stato da parte degli interessi privati, come anche del fatto che anche nel mondo contemporaneo (dunque, neoliberista) la pianificazione non ha mai cessato di esistere, vuole restituire dignità alla programmazione, e ricorda la stagione abortita del grande riformismo del primissimo centro-sinistra. Lo Stato deve operare strategicamente sul piano economico, produttivo e sociale, sino a divenire il traino di un nuovo modello di sviluppo. Quando il settore privato si rivela incapace di una autonoma via d'uscita dalla stagnazione e la politica monetaria mostra tutti i suoi limiti, la crisi è una ottima occasione per riscoprire non soltanto il tema keynesiano di una politica fiscale attiva, ma anche quello minskyano di uno Stato occupatore diretto, perché «intrusivamente» agisce per determinare non solo il livello ma la stessa composizione della produzione. A partire da una definizione «politica» dei fini del processo economico e dei «bisogni» da soddisfare, lo Stato deve intervenire direttamente nella produzione, mobilitando gli ampi bacini di forza-lavoro non occupata, e di fatto specificando gli stessi valori d'uso prodotti, che acquisiscono una natura direttamente sociale.

5. È questo un motivo che venne timidamente accennato nel 1936 da Keynes (che lo proponeva, di fatto, come antidoto alla tendenza al ristagno: e solo fino a che non si fosse ristabilita una situazione di pieno impiego), ma che nel 1975 fu molto radicalizzato da Minsky, sino a farne la base di un inedito capitalismo dai tratti socialisti. La sfera di possibile intervento è vasta: dalla occupazione non solo piena ma anche buona, a investimenti che non solo estendano la base produttiva ma siano ad alta intensità di lavoro; dalla attenzione ai, e (ri)produzione dei, beni comuni, alla conseguente più precisa definizione di queste politiche con riferimento ai temi della riproduzione sociale e del degrado ambientale. Politiche che avrebbero il pregio di autofinanziarsi, nella misura in cui dessero vita a più base fiscale e più risorse, e che renderebbero finalmente concrete le questioni del genere e dell'ecologia, altrimenti solo proclamate. Siamo qui ben al di là di un orizzonte di mero stimolo fiscale via detassazione, che ha caratterizzato il governo

Renzi, come pure dell'insistenza (legittima, ma limitata) sulla opportunità di una spesa in disavanzo per aumentare la domanda effettiva, da parte dei critici delle politiche economiche correnti. In questa prospettiva non c'è separazione alcuna tra politica della domanda e politica dell'offerta (tramite la forte finalizzazione delle politiche di domanda), visto che le due si sostengono vicendevolmente e che il centro della manovra sta nell'investimento (pubblico). Non si cade nell'illusione di un cambio di regime di accumulazione trainato dai consumi salariali privati, e si pone semmai l'accento sul consumo «comune» e collettivo. Né vi è contrasto tra interventi di breve e di lungo periodo: vengono ricordati gli studi di Mariana Mazzucato per affermare che lo Stato deve essere proattivo e imprenditoriale, assumere il rischio in prima persona, porsi come il primo motore delle innovazioni più radicali; in altre parole, abbiamo a che fare con una innovazione guidata intenzionalmente dalla collettività nei suoi indirizzi di fondo. È la stessa Pennacchi che definisce questo approccio «rivoluzionario».

6. La socializzazione dell'investimento e dell'occupazione ha il suo necessario complemento nella socializzazione della banca, sino a far riscoprire il ruolo delle banche pubbliche e dello stesso Stato imprenditore (il riferimento esplicito è all'Iri). La generazione di lavoro addizionale deve andare di pari passo alla redistribuzione del lavoro esistente (la riduzione dell'orario di lavoro), senza che le due opzioni siano messe in alternativa. Il New Deal di Roosevelt è un modello per la sua creatività istituzionale, per lo spirito innovatore, per la mistura di teoria e pratica: anche se Pennacchi pare sottovalutarne le oscillazioni e contraddizioni, e quanto di esse non è scaturito dalle idee ma dal conflitto sociale. Il Piano del lavoro degli anni cinquanta del secolo scorso sta nello stesso orizzonte di idee, e fu definito assieme a una nuova generazione di economisti dubbiosa del «keynesismo», più attenta a dotare l'intervento dello Stato di una forte componente strutturale. Tutti temi di cui si potrebbe mostrare l'attualità su scala anche europea, e non solo italiana.

7. Lascio a Laura Pennacchi la sintesi del discorso che ho ricordato sin qui nelle pagine precedenti: «Nella situazione straordinaria nella quale siamo occorre avere chiaro che sviluppo e lavoro, e pertanto investimenti e produttività, si rilanciano solo con politiche straordinarie trainate da un motore pubblico e volte a imprimere all'economia e alla società un *big push*

che contempi anche misure di creazione diretta di lavoro per giovani e donne. Un *big push* non può che essere opera dell'operatore pubblico e deve esprimersi in primo luogo in *investimenti pubblici ad alta intensità di lavoro*, i quali creino le basi di un «nuovo modello di sviluppo» che ripristini un rapporto «sano» tra finanza e produzione, privilegi la domanda interna sulle esportazioni, premi i consumi collettivi su quelli individuali, dia slancio a un nuovo ciclo di innovazioni socialmente orientate» (p. 299). Non saprei dire meglio.

8. Sul terreno dell'orientamento ideale è evidente su cosa si scommette e a cosa ci si oppone. Sul primo versante c'è l'orgogliosa rivendicazione della centralità del lavoro, dell'idea di eguaglianza, dell'attenzione al genere e alla natura. È una posizione ovviamente polemica rispetto al cosiddetto *mainstream* in economia e all'ispirazione politica dominante in Europa e in Italia. Ma è una posizione che discrimina anche nel pensiero critico e alternativo. Gli esempi sono numerosi. Mi limito a ricordare l'ostilità di Pennacchi a proposte incentrate su meri trasferimenti monetari o sussidi: il *basic income*, o reddito di cittadinanza, è nient'altro che una generalizzazione di questa prospettiva, che va combattuta non tanto per ragioni di costo quanto per la sua resa allo *status quo*, a una realtà di precarizzazione e assenza di lavoro vista come permanente e invincibile, e dunque rispetto a cui ci si può solo opporre in termini di compensazione e risarcimento. Una ostilità che condivido. Come condivido la tesi espressa nel volume secondo cui «non sarebbe una vera risposta alle difficoltà la rinazionalizzazione delle politiche e il ritorno alla sovranità dei singoli Stati europei (con relativa fuoriuscita dall'euro per quelli interessati), l'urgente sperimentazione di soluzioni nuove deve avvenire a scala europea» (p. 228).

9. Fin qui il consenso: come si vede, su un aspetto cruciale del discorso svolto in questo volume. Ma il libro è molto di più, e in questo molto di più – che dal mio punto di vista è in gran parte ridondante: non evidentemente per l'autrice, che vi gioca probabilmente molta della sua identità intellettuale e politica – c'è non poco di problematico, almeno per me. In merito ai capitoli «centrali», di taglio più filosofico, etico e antropologico, non posso entrare in un dettaglio analogo a quello dedicato sinora ai capitoli più economici. Me lo vieta in parte l'incompetenza: Pennacchi è una lettrice vorace, che ha digerito con cura una letteratura sterminata. Me lo vieta al-

trettanto l'ampiezza dello sguardo dell'autrice: per poter avanzare un'argomentazione critica ci sarebbe bisogno di un paio di volumi di pari lunghezza a quello su cui sto intervenendo. Mi limiterò dunque a suggerire alcune piste di lettura su alcuni nodi cruciali.

10. In una sintesi che non le fa giustizia, la tesi di Pennacchi mi pare la seguente. La crisi del neoliberalismo è la crisi della riduzione dell'essere umano a *homo oeconomicus*, in forza di una universalizzazione del mercato che accentua gli aspetti inaccettabili del capitalismo: a essa bisogna opporre una visione ricca dell'individualità, che l'autrice definisce «neoumanesimo», in modo da addomesticare mercato e capitale. Quella universalizzazione del mercato è proceduta su tre assi: la finanziarizzazione, la riduzione di ogni cosa a merce, la denormativizzazione; di qui l'antistatalismo e il primato del privato. È una deriva non necessaria perché l'atomismo e il comportamento egoistico e acquisitivo cancellano ciò che le soggettività effettivamente sono, e «autenticamente» possono essere. Per prendere alcuni esempi soltanto, la filosofia morale di Adam Smith e il liberalismo interventista di John Maynard Keynes (ma anche la riflessione di Karl Polanyi sulle merci fittizie e il «contromovimento») indicano la via di un'altra possibile modernità, dove la razionalità non sia solo strumentale, i fini siano oggetto di deliberazione democratica, all'individuo sia riconosciuta la propria natura sociale, la società venga ripolitizzata. Procedere lungo questa via significa «tornare» al mondo di Keynes e della socialdemocrazia (o, se si preferisce, del laburismo), per il tramite di una grande riforma del capitalismo incentrata su definanziarizzazione, *decommodification*, rinormativizzazione. È in questo quadro più ricco dell'individualità e della realtà economica che il nuovo modello di sviluppo prende senso: il neoumanesimo possibile, se solo l'economia ascoltasse ciò che ha da dirgli la filosofia.

11. È un vasto programma, a un tempo teorico e politico, di cui è inutile nascondere la suggestione. Anche se, per mio conto, esso resta troppo preda di una suddivisione «disciplinare» tra economia e filosofia, che gli fa torto: temo sempre che dicotomie di questo tipo alla fine lascino i due estremi messi in tensione immutati. È al contrario la stessa separazione tra le due sfere di ragionamento che va contestata alla radice, in favore di una scienza sociale unitaria e critica.

12. Per chiarire le mie perplessità, inizierei dall'inizio, cioè da Adam Smith. Comprendo il tentativo di arruolarlo a una visione più aperta del mercato e del capitale di quella che gli viene solitamente attribuita: ma ciò è possibile, di più è plausibile, perché Smith viene prima del compimento finale di quella che Edward P. Thompson definì la «formazione della classe operaia inglese». Ricardo e Malthus, come Marshall o Walras, e lo stesso Keynes vengono, non a caso, dopo. Per questo Smith può permettersi un elogio della mano invisibile contro le coalizioni dei padroni e la loro cattura dei governanti. La libera concorrenza spinge verso l'alto l'investimento, che per Smith equivale a domanda di lavoro addizionale. Aumenteranno tanto l'occupazione quanto il salario di mercato, che trascina dietro di sé il salario naturale (o di sussistenza). È in fondo una grandiosa, e progressiva, «giustificazione» del capitalismo di libera concorrenza: il nuovo modo di produzione trasforma i mendicanti in poveri che lavorano, e per di più nel tempo li rende sempre meno poveri. Si comprende bene il nesso stretto allora immaginabile tra capitalismo e democrazia, e come l'ineguaglianza sia costitutiva del nuovo universo che viene alla luce, e però resti limitata e messa a buon uso grazie all'operare della mano invisibile. Aggiungete a ciò la piena coscienza da parte di Smith degli effetti mutilanti dell'individualità etica e civile da parte della divisione manifatturiera del lavoro, e comprenderete bene come il suo discorso possa mostrarci oggi come tutto meno che banalmente apologetico. Tanto più che il capitalismo delle manifatture scozzesi gli appare un esito non solo nient'affatto necessitato di una storia europea che avrebbe potuto evolvere verso esiti oscuri; esso gli appare anche, per così dire, subottimale. Nel Nuovo Mondo, negli Stati Uniti, si apre però un'altra strada all'industrializzazione, in grado di conciliare produzione di massa e lavoro qualificato, ancora intimamente connesso a una dimensione proprietaria.

13. Può questo Smith essere richiamato come base di un nuovo capitalismo, ai nostri giorni? Certo che no – con buona pace di Sabel e Piore. Gli oltre quarant'anni che separano la *Ricchezza delle Nazioni* dai *Principi di economia politica* di Ricardo hanno colpito duro: vi è stata la riduzione dei lavoratori a meri portatori viventi di forza-lavoro, cui destinare un salario di sussistenza in una accezione quasi biologica: rotella del meccanismo della produzione. Condizione da cui usciranno in forza, anche ma forse soprattutto, di dure lotte nella produzione, ovvero di quel conflitto che è la condizione «materiale» della altrimenti impensabile critica marxiana: che non

intende il capitale come mera somma monetaria o insieme di mezzi di produzione ma come rapporto antagonistico (sul terreno del valore), ma di cui si riconoscono le potenzialità riformistiche (sul terreno del valore d'uso). A quella condizione di subalternità e passività cercheranno di ricondurlo sistematicamente l'organizzazione del lavoro, il comando tecnologico, i mille fili dell'ideologia: e a quello statuto silenzioso lo abbandonerà gran parte del pensiero economico e sociale, che quando gli riconoscerà voce sarà per conferirgliela soltanto nella sfera del salario o del consumo. Può questo Smith essere recuperato dopo la crisi del «taylorismo» e del «fordismo»? Altrettanto certamente no, perché quella crisi è stata il prodotto di una radicale contestazione, dal basso, e da sinistra, del keynesismo realmente esistente: anche se di quella contestazione e dell'eclisse dell'era «fordista» ha tratto giovamento il neoliberismo, che dell'individualità «ricca» di Smith non ha cognizione alcuna, come ci chiarisce Pennacchi.

14. È chiaro che a questo punto del ragionamento diviene essenziale il giudizio che si dà di Keynes e del keynesismo: quale il loro rapporto, ma anche quale Keynes. Perché ne incontriamo più di uno. Ne ricorderò di seguito solo quattro.

15. C'è innanzi tutto il Keynes delle *Conseguenze economiche della pace*, 1919 (cito dalla edizione Loescher, con introduzione del compianto Marcello De Cecco). Quel Keynes vede il capitalismo precedente la Grande guerra come fondato su un «doppio inganno», e il doppio inganno si riferisce proprio all'elogio della parsimonia che accomuna classici e neoclassici. «Da un lato le classi lavoratrici accettavano, per ignoranza o per impotenza, o erano costrette, persuase o indotte dal costume, dalla convenzione o dall'autorità e dal ben regolato ordine sociale, ad accettare una situazione per la quale esse potevano chiamare propria una ben piccola parte della torta che esse stesse e la natura e i capitalisti avevano cooperato a produrre; dall'altro lato era consentito ai capitalisti di considerare propria la miglior parte della torta ed essi erano teoricamente liberi di consumarla, nella tacita, sottintesa condizione che in pratica ne avrebbero consumato una ben piccola porzione» (pp. 34-35). Ciò non di meno quel capitalismo, nonostante la sua base culturale fosse «falsa», è stato produttivo di ricchezza, per ragioni in parte casuali, e in parte perché il capitalismo del *gold standard* era pur sempre retto da particolari condizioni istituzionali, da un potente interven-

to politico. Quel capitalismo, d'altronde, nutriva nel suo seno una instabilità economica sempre più evidente (si veda il *Trattato sulla moneta*), mentre la Grande guerra ha svelato il «doppio inganno», rendendo il vecchio mondo instabile anche socialmente e politicamente. In quegli anni, proprio mentre critica le pulsioni suicide delle potenze vincitrici, Keynes comprende che per salvare il capitalismo dal comunismo bisogna innanzi tutto salvare il capitalismo da se stesso.

16. C'è poi il Keynes delle *Prospettive economiche dei nostri nipoti*, 1930 (cito dalla edizione del Saggiatore di *Esortazioni e profezie*). È in una qualche continuità con il precedente. Già nelle *Conseguenze* il capitale è semplice mezzo al fine del superamento della scarsità, e dunque strumento della transizione a una economia dell'abbondanza e dell'ozio: «Forse sarebbe venuto un giorno in cui *ce ne sarebbe stato finalmente abbastanza per tutti* e la posterità avrebbe potuto cominciare a *godere* il frutto delle “nostre” fatiche» (p. 36). Nella conferenza pubblicata il problema è la disoccupazione tecnologica. I bisogni «assoluti» sono interpretati come saziabili, cosa che avverrà nel giro di un paio di generazioni. Il problema della sussistenza si avvia a scomparire. La risposta della società deve consistere in una drastica riduzione dell'orario di lavoro. Il che richiede un vero e proprio salto antropologico, che si tratta di saper gestire: «Dovremo saperci liberare di molti dei principi pseudomorali che ci hanno superstiziosamente angosciati per due secoli, e per i quali abbiamo esaltato come massime virtù le qualità umane più spiacevoli. Dovremo avere il coraggio di assegnare alla motivazione “denaro” il suo vero valore. *L'amore per il denaro come possesso*, e distinto dall'amore per il denaro come mezzo per godere i piaceri della vita, sarà riconosciuto per quello che è: *una passione morbosa, un po' ripugnante, una di quelle propensioni a metà criminali a metà patologiche che di solito si consegnano con un brivido allo specialista di malattie mentali*» (p. 275).

17. Mi colpisce il contrasto con il Keynes della *Teoria generale*, sei anni dopo – Pennacchi mi pare invece veda i due testi in continuità non problematica. Il Keynes del 1936 è disposto a far scavare buche per riempirle pur di dare occupazione, di continuare a faticare piuttosto che godere. L'amore per il denaro resta detestabile ma, scrive Keynes, è meglio che le pulsioni aggressive dell'essere umano (un tratto reputato astorico) si sfoghino sul proprio conto in banca piuttosto che sui propri concittadini. L'essere umano si

realizza davvero soltanto fuori dal lavoro. Qualcosa è avvenuto, e spiega il mutamento di prospettiva: l'avvento del nazismo in Germania, e ovviamente la disoccupazione di massa originata dal Grande Crollo. L'impossibilità di trovare lavoro ha la sua causa nel mercato delle merci, e a quella difficoltà di realizzazione si può porre rimedio con l'intervento dello Stato. Keynes preferirebbe una spesa pubblica «mirata», ma non è infedele alla sua riflessione una riduzione della politica fiscale espansiva all'impulso generico alla domanda, o addirittura alla spesa militare o allo spreco. Il punto è, prima di tutto, procedere alla «ripresa» (fornire domanda), che logicamente è antecedente alla «riforma» (intervenire sul cosa e come produrre). Sono due questioni distinte, temporalmente oltre che logicamente.

18. Questo è quello che in effetti Keynes scrive nella sua prima lettera a Roosevelt. Per questo l'apologia senza troppe qualificazioni di Laura Pennacchi a Keynes e al New Deal, messi per giunta in stretta relazione, non convince. Il New Deal non fu keynesiano. Al contrario, Roosevelt si opponeva ai disavanzi nel bilancio dello Stato; ma fu per certi versi ben più radicale dell'economista cantabrigense, in quanto le sue politiche (ancora una volta: spinte da un conflitto sociale vivace, a cui rispondevano il riconoscimento della contrattazione collettiva e il Wagner Act, in un circolo virtuoso) prevedevano una definizione della composizione della produzione, e procedevano a una occupazione diretta dei disoccupati da parte dello Stato. Qualcosa che sta fuori dall'orizzonte strettamente keynesiano. Di più, non è vero, come scrive Pennacchi, che fu il New Deal a far uscire l'economia statunitense dal Grande Crollo; fu semmai Roosevelt a far ripiombare nella crisi tirando il freno, quando nel 1937-38 emerse un per lui intollerabile *deficit spending*. Sicuramente, il presidente degli Stati Uniti cambiò idea nel giro di pochi anni, e lo scrive nella sua corrispondenza: ma solo perché i disavanzi nel bilancio dello Stato furono imposti dall'entrata in guerra contro il Giappone. Fu la seconda guerra mondiale, niente meno di quella, a far definitivamente uscire il capitalismo dalla crisi degli anni trenta, con il corredo di pianificazione, pieno impiego, e distruzione di capitale che essa comportò. È pure vero che il capitalismo dei primi decenni del secondo dopoguerra fu sostenuto da politiche keynesiane: ma come Minsky mostra chiaramente, qui in consonanza con Sweezy, si trattò di un interventismo per molti aspetti distruttivo dell'equilibrio sia sociale che ambientale, e fu quello il prezzo non indifferente per raggiungere un pieno impiego di cui si potrebbe discutere la «bontà».

Fu davvero un caso, o c'era qualcosa nell'eredità di Keynes a fare problema? Quel Keynes, che come Smith, vedeva nei lavoratori in quanto lavoratori, dentro la produzione, un soggetto «passivo» da riconfermare nella sua passività: anche qui, è un caso che il keynesismo crolli in coincidenza di una forte critica dal basso di quel sistema, nei lunghi anni settanta, che iniziano in realtà a metà sessanta e si esauriscono a fine settanta?

19. Una nota a margine sull'ultimo Keynes, quello del 1944. Contrariamente all'opinione più diffusa, è noto che il sistema di Bretton Woods non corrispose al piano di Keynes. Certamente, il piano White, che prevalse, prevedeva anch'esso un sistema di cambi fissi ma aggiustabili. Ma troppe sono le differenze. Nel piano White non era prevista una «moneta comune» su scala globale, come era invece il «bancor» nel disegno di Keynes: il sostituto della moneta mondiale era il dollaro, in linea di principio convertibile in oro. Nel sistema di Bretton Woods non era possibile, come sarebbe stato col piano Keynes, rimediare a eventuali squilibri di bilancia commerciale grazie a una temporanea creazione di credito da parte della «banca mondiale». Keynes prevedeva anche l'obbligo sostanziale dei paesi in avanzo a politiche espansive, che avrebbero costituito un potente sollievo ai paesi in disavanzo. Le svalutazioni, infine, sarebbero potute intervenire in modo sussidiario, per accompagnare all'uscita dalle difficoltà nei rapporti con l'estero. Certo, nulla di tutto ciò dà la certezza che il passivo nella bilancia commerciale venisse riassorbito: ma a quel punto gli eventuali e inevitabili piani strutturali di riaggiustamento avrebbero preso un altro significato e avuto un altro impatto perché promossi e praticati in un universo macroeconomico generalmente espansivo. Anche qui, a differenza di Pennacchi, mi guarderei bene dall'aver nostalgia di un periodo in cui il sistema internazionale dei pagamenti era fallato all'origine, e per forza di cose destinato a una implosione. Se e per quanto quel sistema funzionò, ciò fu dovuto a circostanze eccezionali, tra cui nei primi decenni un comportamento da «egemone» responsabile da parte degli Stati Uniti, non poco dipendente dal contesto geopolitico di allora. La torsione restrittiva dell'economia internazionale post-1971 è in larga parte iscritta nel codice genetico del sistema di Bretton Woods come realmente costruito nel 1844.

20. Il riferimento al piano Keynes del 1944 mi permette di sollevare un'altra osservazione critica: se ho capito bene, Laura Pennacchi difende

l'entrata dell'Italia nella moneta unica. Fu, a mio parere, una scelta sciagurata. Una cosa è sostenere che, una volta entrati, i costi dell'uscita sono elevatissimi; che l'integrazione finanziaria e reale ha cambiato il contesto, e per questo dilatato i danni che deriverebbero da una dissoluzione dell'eurozona; che la crisi globale del 2007-2008 ha ancor più aggravato i rischi sociali e politici di una uscita: anche se lo scenario catastrofico pare essere sempre più probabile, non per ragioni economiche ma per ragioni politiche. Cosa del tutto diversa è difendere l'entrata nell'eurozona. Allora, nel corso degli anni novanta, esisteva un'alternativa, ed era appunto l'istituzione di una *monnaie commune*, una moneta comune, non unica, lungo la scorta del piano Keynes del 1944, come fu al tempo suggerito da Jacques Mazier e Suzanne de Brunhoff. Che quella proposta sia al momento «scaduta», che non sia cioè immaginabile una transizione *soft* dallo stato presente delle cose a quel mondo, è vero. Ma non cambia il passato, e le strade che allora erano aperte e che colpevolmente non vennero prese.

21. Dovrebbe risultare chiaro come quel che precede porti a una lettura diversa da quella di Laura Pennacchi relativamente ad aspetti centrali del neoliberalismo, della sua crisi, e della politica economica alternativa: differenze su cui ho dovuto mettere la sordina nelle prime considerazioni sul suo libro. La ragione, come è facile comprendere, è legata a una diversa valutazione di ciò che conti del contributo teorico di Marx. Pennacchi lo critica talora molto sbrigativamente: diciamo che ho l'impressione che la sua capacità di distinguere sottilmente all'interno del pensiero dell'individualismo liberale borghese non sia replicata da una pari attenzione all'autore del *Capitale*, spesso ridotto alla versione della vulgata. Lo cita però anche con favore non poche volte, come critico dell'alienazione e del feticismo. A me pare che ciò che di Marx vada rivalutato oggi siano il prendere sul serio il «carattere di feticcio» (che non è la stessa cosa del feticismo) del capitale, e l'interrogarsi sulla sua costituzione nel rapporto di sfruttamento. Il primo punto può essere messo così: Marx non vede nel mercato e nel capitale realtà che «nascondono» sotto il velo di relazioni cosali delle relazioni, sì estranee, ma in fondo già sociali. Al contrario, Marx mostra come davvero le «cose» (il denaro, il mercato, la tecnologia, la borsa, e così via) acquisiscono proprietà sociali: quelle proprietà non pertengono a quegli oggetti per natura, ma appunto per società. Svelare il feticcio significa rintracciare l'origine in una pratica umana, e quella pratica umana è lo sfruttamento nei pro-

cessi immediati di valorizzazione. Non significa negare che il feticcio sia davvero un feticcio, e abbia potere su di noi, come mi pare avvenga spesso nel discorso di Pennacchi: e nella sua difesa dello Stato e dell'individuo vedo spesso un eccesso di ottimismo della volontà. Rivendicare un altro Stato e un altro individuo è qualcosa che richiede lottare contro lo Stato in cui viviamo e gli individui che siamo diventati: anche per questo la sua critica a Mirowski mi pare non condivisibile.

22. Non pensi il lettore che siamo usciti fuori tema. Perché inseguire questi due motivi suggeriti da Marx – il carattere «oggettuale» e di feticcio del capitale; e però anche la costituzione del capitale in un rapporto sociale – ci fornisce una chiave potente di lettura delle «onde lunghe» capitalistiche, e ci obbliga a capire quali siano le difficoltà che abbiamo di fronte oggi. In merito alle onde lunghe capitalistiche, si tratta in breve di questo: il capitale è passato da una tradizionale crisi da caduta tendenziale del saggio di profitto, a fine Ottocento, a una successiva crisi da insufficiente realizzazione negli anni trenta del Novecento. Nel passaggio ha dovuto mutare forma oggettiva (da capitalismo di libera concorrenza a capitalismo «monopolistico»), trasformare in profondità organizzazione e tecnica del lavoro (taylorismo e fordismo), reprimere o arginare insorgenze rivoluzionarie. Come la crisi di fine Ottocento non sarebbe pensabile se non mettessimo fianco a fianco metamorfosi «materiale» e lotte dell'operaio di mestiere, lo stesso ciclo degli anni venti e trenta del Novecento (e *in primis* il New Deal) sarebbe compreso in modo mutilato se non mettessimo in gioco un conflitto sociale che stava anch'esso fuori dall'orizzonte delle compatibilità capitalistiche. È vero che il capitalismo che si costituisce dopo il secondo conflitto mondiale vede il successo dell'intervento anti-ciclico dello Stato, contro il pronostico dei «marxisti»: ma – come osservò Mattick in una critica troppo feroce di Keynes e dei keynesiani, e però almeno in parte corretta su questo punto – quel successo era predicato sulla capacità di stimolare l'espansione della produzione (produzione di valori d'uso), non della produzione capitalistica (valore di scambio in una spirale allargata). L'errore di Mattick stava nel non rendersi conto che le politiche di sostegno alla produzione via domanda pubblica potevano indirettamente espandere anche la produzione di capitale; la ragione di Mattick era nel segnalare che l'apparente successo del keynesismo si basava su un fragile equilibrio tra sfera produttiva e sfera improduttiva di

(plus)valore, che avrebbe presto rivelato la sua instabilità. Assieme alle varie contraddizioni «oggettive» del feticcio capitale che vengono al pettine negli anni sessanta e settanta, e che non ho qui il tempo di ricordare, emerge a un certo punto un dirimente vincolo sociale costituito da un conflitto operaio non riassorbibile nelle condizioni date. Con tutta la sua iniziale grandezza, la stagione riformista del centro-sinistra è stata cieca rispetto a questo punto. Da noi quel vincolo sociale oggettivo si è manifestato in anticipo e la nostra borghesia ha reagito regressivamente, anticipando nella sua «arretratezza» un destino che investiva il neocapitalismo «avanzato» nella sua interezza. Ne uscì un altro bel paradosso: le riforme che davvero si sono date nell'era cosiddetta fordista-keynesiana discendono ancora una volta da un conflitto che fuoriuscì dalle compatibilità date, non da un compromesso capitale-lavoro.

23. Non si capisce davvero il neoliberalismo se non si leggono la sussunzione reale del lavoro alla finanza e al debito (questo è per me la «finanziarizzazione», il *money manager capitalism*) e la precarizzazione del lavoro come le due gambe della necessaria reazione del capitale alla crisi dei «lunghi anni settanta», che aveva in una particolare composizione di classe il centro del conflitto sociale. Il punto lo videro bene Kalecki e Joan Robinson. Kalecki in anticipo, nel 1943: non è possibile un capitalismo di pieno impiego permanente. Joan Robinson retrospettivamente. Il grande crollo degli anni trenta segna la prima crisi della teoria economica, e – scrive ironicamente la Robinson – a essa rispose la *Teoria generale* interrogandosi sulla determinazione del livello di produzione e occupazione. Ahinoi quel libro si scordò di segnalare l'altrettanto cruciale questione della composizione della produzione: aggiungo io, proprio in forza della separazione della questione della «ripresa» da quella della «riforma». Si fecero avanti i keynesiani che trasformarono il sogno a occhi aperti di Keynes nell'incubo del capitalismo militare e di spreco. Chi ha una certa età si ricorderà che fu allora che il tema del «cosa», «come», «quanto», e «per chi» produrre venne sollevato, nei conflitti lavorativi e sociali. E di qui la «seconda» crisi della teoria economica. Quelle domande sono state per lungo tempo spazzate via, mentre la sinistra si è limitata a pensare di poter addomesticare la nuova forma del capitale, in certi casi proponendo una versione moderata del neoliberalismo (Blair, per dirne una); in altri, più significativamente, opponendo un social-liberismo, su cui tornerò brevemente.

24. Su tutta questa deriva, che a me sembra investa in pieno la gran parte delle pratiche sindacali e politiche della sinistra che si è voluta di governo, Laura Pennacchi è sostanzialmente silenziosa. Per chiarezza, e a parare una obiezione troppo facile, non nutro un giudizio particolarmente positivo della deriva che ha caratterizzato l'altra sinistra, che si diceva alternativa (il mio tentativo di attirare l'attenzione sulle questioni strutturali e programmatiche che dovevano essere al cuore di una seria indagine del neoliberalismo e della risposta da dare alla sua sopravveniente crisi sono state accolte con cortesia e qualche volta con interesse, ma sono rimaste parte di un lungo non-dialogo cacofonico tipico di quell'area): ma qui la escludo dalle mie considerazioni per la sua sostanziale irrilevanza. In compenso, Pennacchi presenta un giudizio positivo sulla gran parte della microeconomia e macroeconomia cosiddette «non tradizionali», che possono essere ricondotte all'economia dell'informazione e al nuovo keynesismo. Purtroppo, la vedo molto diversamente. Più precisamente, condivido il giudizio di Augusto Graziani, che vi vede una mutazione del paradigma neoclassico: «Si deve riconoscere che, esposto alla sfida della concorrenza, il paradigma neoclassico ha mostrato una voracità, una flessibilità, e una capacità di assimilazione impareggiabili. Doti queste che hanno consentito a quel paradigma di fagocitare una porzione assai larga dei nuovi apporti analitici, quale che ne fosse la culla professionale [...]. Nel vecchio solco dell'impostazione individualista si trova ormai di tutto: deviazioni dalla concorrenza, incertezza, anarchia del mercato, teoria dei giochi, influsso delle istituzioni, progresso tecnologico, scorte monetarie, sfasamenti temporali, speculazione finanziaria, instabilità»¹. Un paio di esempi basteranno a chiarire le mie perplessità. In fondo, per questo filone, la disoccupazione involontaria è «scelta» da lavoratori e da imprese, o da banche e imprese. E se i problemi vengono dalle imperfezioni della concorrenza, non sarà il caso di avvicinare la realtà al modello astratto di concorrenza?

25. Ecco in poche parole il social-liberismo, il progetto politico e di politica economica alternativo degli anni novanta e primi anni duemila, che ha avuto in Stiglitz per lungo tempo il suo riferimento intellettuale più significativo, salvo esserne scavalcati «a sinistra». L'opposizione del social-li-

¹ *L'insegnamento universitario dell'economia politica*, in Becattini G. (a cura di), *Economisti allo specchio*, Firenze, Vallecchi, 1991, p. 23

berismo al neoliberalismo può essere chiarita in pochi tratti, in uno schizzo caricaturale ma non troppo infedele. Il neoliberalismo non si è crucciato troppo per la presenza di posizioni «monopolistiche» o di disavanzi del bilancio pubblico (quando è stato al governo, li ha anzi favoriti: basti pensare a Reagan, Bush o da noi buona parte dell'esperienza berlusconiana), e per il resto si è attivamente incaricato di un attacco al *welfare state* e per ridurre il mercato del lavoro a mercato come tutti gli altri, retto da condizioni sempre più concorrenziali. All'opposto, il social-liberismo ha inteso difendere il lavoratore, anche se non il lavoro, e si è dichiarato a favore di un *welfare* trasformato universalisticamente: la retorica sull'opposizione flessibilità *versus* precarizzazione e la pratica dei trasferimenti monetari hanno anche qui la loro origine. Il social-liberismo voleva giocare la concorrenza (il mercato) contro le posizioni monopolistiche (il capitale), e si faceva cantore delle virtù del bilancio pubblico in pareggio, o in moderato disavanzo. Il contrasto tra le due prospettive – entrambe accomunate dall'idea che il nuovo capitalismo fosse produttivo di ricchezza, e non più caratterizzato da una violenta instabilità – divenne in certi anni foriero di un nuovo ciclo economico-politico. Il neoliberalismo produceva davvero un pieno impiego di sotto-occupati e precari, ma suscitava una opposizione nella società quando spingeva nelle riforme contro il lavoro e il *welfare*. A quel punto, il centro-sinistra andava al governo, e scopriva i buchi di bilancio del governo precedente: chiedeva dunque alla propria «base» di riferimento la pazienza necessaria a che le politiche di liberalizzazione (per riregolamentare) dessero il loro frutto, e la conseguente crescita consentisse di attivare (pallide) politiche redistributive. Il che ovviamente era progressivamente rimandato nel tempo, sino a che il centro-sinistra perdeva il proprio consenso. Intanto, come è naturale, la flessibilità si rivelava per quel che era, nient'altro che precarizzazione.

26. La Grande recessione ha spazzato via il social-liberismo: c'è da stupirsi? Temo che farà la sua ricomparsa, ma io non ne ho nostalgia. La sinistra di governo ne è uscita massacrata (e non definirei l'attuale governo come di sinistra nemmeno in una accezione molto estesa): dov'è la sorpresa? Dovessi fare una scommessa, penso che la prossima seria crisi nella crisi che ci attende a breve sarà addebitata non all'eccesso di deregolamentazione, ma all'eccesso di intervento statale. E qui, devo dire, sono d'accordo con Panitch e Gindin: il neoliberalismo è stato l'opposto della deregolamentazione. Il paradosso di cui occorre prendere atto è che il riemergere di una critica radicale degli ec-

cessi del capitalismo, e dunque di una proposta «alta» di politica economica, ha luogo nel vuoto di una possibile sponda politica, e che quest'ultima non si inventa dall'oggi al domani. Sta qui, a me sembra, il limite principale del libro di Laura Pennacchi. Direi che è il limite di una prospettiva kantiana: Yanis Varoufakis ha fornito un esempio di cosa ciò possa comportare. Il punto non è che fosse sbagliato ciò che Varoufakis proponeva (anche se per certi aspetti lo era, ma non è questo il punto): il problema sta nell'illusione che una battaglia del genere possa essere vinta nel cielo delle idee e nel vuoto di una riattivazione di un conflitto sociale che si sappia anti-capitalista. Perché il neoliberalismo non è una degenerazione del capitalismo, o una estremizzazione del mercato: è il capitalismo così come si è configurato negli ultimi decenni, sino alla crisi. E le politiche che Pennacchi e io proponiamo non sono, allo stato delle cose, politiche accettabili in un orizzonte capitalistico: appunto perché sono politiche che tolgono al capitale la definizione della composizione dell'output, e mettono in posizione di comando la produzione di valori d'uso sociale.

27. In buona parte del suo libro Pennacchi inquadra il suo ragionamento dentro due problematiche: quella della stagnazione secolare, e quella della riformabilità o meno del capitalismo. Devo dire che nessuna delle due mi appassiona. Il capitalismo, se rimane capitalismo, prima o poi deve sfuggire alla stagnazione. E lo fa. La transizione tra una fase e l'altra del capitalismo è però lunga, problematica, non «meccanicistica»: richiede una riconfigurazione dell'orizzonte sociale e politico. Il che significa che, da un lato, non è vero che non esista una tendenza alla stagnazione, e che il capitalismo non possa non rimanervi intrappolato per lungo tempo; ma significa anche, dall'altro lato, che bisogna preoccuparsi di quelle che possono essere le controtendenze che il capitale prima o poi finirà con l'individuare (si veda, appunto, l'uscita dalla lunga depressione di fine Ottocento, e ciò che è seguito al secondo conflitto mondiale: due storie entrambe non a lieto fine). Questo mi pare l'atteggiamento di Sweezy contro Hansen, e devo dire che lo condivido. Se la discussione sulla stagnazione secolare non mi convince (e ancor più quando la stagnazione venga imputata alle politiche neoliberaliste per esentarne dalla responsabilità il capitalismo *tout court*), anche l'interrogarsi sulla riformabilità o meno del capitalismo (per concluderne che sì, abbiamo bisogno della riforma del capitalismo, e che questa è possibile) mi pare fuori strada. E non soltanto perché la stessa Pennacchi si rende conto, più

volte, di dover insistere sulla natura rivoluzionaria e intrusiva del capitalismo che ha in mente. Anche perché entrambi i corni della possibile risposta alla domanda sono «falsi». La «rivoluzione» non è all'ordine del giorno, né sapremmo come configurarla: è vero. Ma la «riforma» di questo capitalismo è con tutta evidenza anch'essa irrealizzabile. La causazione ideale di cui parlava Franco Rodano è impossibile se – e sottolineo il se – non incontra una riattivazione del conflitto sociale, un conflitto sociale «incompatibile». E se la politica quell'orizzonte sceglie: con pazienza, scontando una lunga marcia di opposizione, una lunga «costruzione» (anche, se non soprattutto) dal basso, i cui riferimenti politici possono essere così apparentemente distanti come il Gramsci delle *Tesi di Lione* e il Dutschke del Sessantotto tedesco. Certo, così mi limito a indicare un problema, non do la soluzione: ma questo è il problema che dovremo a un certo punto porci se quella soluzione vorremo davvero ricercarla. Altrimenti il rischio è, come ho detto, che il discorso che Pennacchi e io condividiamo non sia altro che una rinnovata utopia da socialismo proudhoniano.

La centralità dello Stato nel nuovo modello di sviluppo

Roberto Schiattarella*

Laura Pennacchi nel volume edito da Ediesse nel 2015 *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo* si pone un doppio obiettivo. In primo luogo vuole ragionare sulle basi logiche e teoriche del neoliberalismo con lo scopo di esplicitarne sia i caratteri distintivi sia i limiti e le incoerenze. E, in secondo luogo, si propone di riflettere, e far riflettere, sulla questione della costruzione di un «altro» progetto culturale, attraverso la proposizione di un insieme di materiali utili al suo sviluppo. Obiettivi ambiziosi dunque, che hanno portato a un volume sicuramente interessante per chiunque voglia avviarsi o sia avviato su un percorso di ricerca che si ponga l'obiettivo di costruire una visione alternativa dell'economia; un libro nel quale gli studiosi interessati potranno trovare non solo elementi intorno ai quali ragionare e confrontarsi, ma anche una ricca bibliografia per gli eventuali approfondimenti.

Per concentrarsi sul neoliberalismo e, successivamente, sulla costruzione di un progetto costruito con orizzonti differenti, l'autrice, già nell'introduzione, fa un'affermazione forte, che è di conseguenza discutibile. Il modello di sviluppo, così come la sua crisi, sono espressioni ultime di una cultura specifica, quella del neoliberalismo. Discutibile non in sé, perché è difficile avere dubbi sul fatto che neoliberalismo e attuale modo di essere dello sviluppo siano strettamente collegati tra loro, ma perché, se intesa in termini perentori, l'affermazione può assumere un carattere esaustivo, al di là delle intenzioni della Pennacchi stessa. Mettendo dunque in secondo piano gli elementi «strutturali», che stanno dietro al modello, come gli interessi sociali, quelli politici internazionali e l'interazione tra questi elementi e la cultura; una interazione attraverso la quale interessi di parte sono riusciti ad apparire interesse generale e a consolidare il proprio ruolo all'interno del modello di sviluppo.

* Roberto Schiattarella già docente di Politica economica presso l'Università di Camerino.

Nella premessa del libro si ritrovano, come di consueto, tutti gli ingredienti che saranno poi sviluppati. Tra le affermazioni che troviamo in queste pagine una colpisce particolarmente, se non altro perché mette in discussione la lettura classica della crisi fatta a sinistra. Secondo Laura Pennacchi, la crisi non può e non deve essere analizzata solo nei termini tradizionali del sottoconsumo; nella sua lettura non si deve trascurare l'importanza che ha avuto il peso crescente degli investimenti finanziari sul complesso degli investimenti. Insomma, il realizzarsi col tempo di una sorta di spiazzamento dell'investimento reale da parte di quello finanziario. Nel testo, per la verità, emergono elementi che in qualche modo ripropongono l'idea di un modo di essere dello sviluppo che crea sistematicamente un eccesso di capacità produttiva – che spiegherebbe la minore necessità di investimenti reali – e che ripropone tra le cause della sua crisi la crescente sperequazione nella distribuzione del reddito; ma non c'è dubbio che la sottolineatura di un fenomeno di spiazzamento degli investimenti suggerisce una linea di riflessione con una sua autonomia e per la quale appaiono opportuni maggiori approfondimenti. Ugualmente interessante è l'annotazione sull'aumento dell'offerta di lavoro che si è avuta, a livello mondiale, nel momento stesso in cui i paesi dell'Asia sono diventati produttori di manufatti. Un libro, dunque, che, come si diceva, ci aiuta a riflettere.

Il volume è organizzato per capitoli. Nel primo si affronta la questione della crisi; i due successivi sono invece dedicati all'analisi della cultura del neoliberalismo; nel quarto si affronta la questione dei fini; nel quinto quella del ruolo dello Stato; nel sesto infine si tenta di riflettere su un nuovo possibile modo di vedere lo sviluppo.

1. La crisi

Dopo aver sottolineato come l'aggravarsi della crisi non possa essere considerato solo la conseguenza dei caratteri che ha assunto lo sviluppo negli ultimi decenni ma sia espressione anche di politiche sbagliate, Laura Pennacchi, si domanda perché il neoliberalismo, nonostante gli evidenti limiti del modello e delle «ricette» suggerite, continui a mostrare un'eccezionale capacità di resistenza. E risponde sottolineando come il neoliberalismo abbia ormai radici profonde nel sentire comune; abbia cambiato profondamente la cultura del nostro tempo, creandone una che ha portato a trascurare ogni di-

mensione sociale dell'agire dei soggetti, che ha inciso sulla percezione di se stessi; sottolinea, in sostanza, come abbia cambiato il modo in cui gli individui avvertono la propria soggettività. Una cultura che, contemporaneamente, ha negato che possa esistere un'altra giustizia oltre quella del mercato e, di conseguenza, ha trasformato la percezione collettiva dello Stato, il cui ruolo ha finito con l'apparire puramente negativo. Una trasformazione, quella della cultura, tanto radicale da poter spiegare la scarsa coscienza collettiva delle contraddizioni di questo modo di essere dello sviluppo e la passività con cui si accetta il ridimensionamento della politica economica; un ridimensionamento che ha lasciato la società senza strumenti di difesa nel momento in cui la crisi si è manifestata. Con il risultato di fare apparire la crisi stessa, se non altro a livello di buon senso corrente, come un fatto endemico, connesso allo sviluppo. È spettato dunque alle altre culture il tentativo di ricerca delle cause della crisi. Laura Pennacchi ci ricorda il contributo di Joseph Stiglitz secondo il quale la deregolamentazione finanziaria e la conseguente redistribuzione del reddito hanno giocato un ruolo centrale nel determinare la crisi scoppiata nel 2008. Quello di Thomas Piketty che ha colto il carattere strutturale che ha assunto la disuguaglianza in questo modo di essere dello sviluppo, nel momento stesso in cui la crescita del saggio d'interesse è stata maggiore di quella del reddito. Quello di altri autori che hanno sottolineato l'importanza delle bolle finanziarie nel funzionamento del modello come strumento di creazione di domanda, e quindi la contemporanea tendenza all'accentuarsi della instabilità sistemica e di quella alla stagnazione legata peraltro anche alle politiche perseguite. Un insieme di analisi che aiuta sicuramente a comprendere quanto sta succedendo ma che, a giudizio dell'autrice, non fornisce ancora un quadro completo delle determinanti della crisi, da un lato, per l'insufficiente coscienza del ruolo delle istituzioni nel creare le disuguaglianze e, dall'altro, per una sottovalutazione del ruolo della tecnologia. Un percorso critico quello che si è avviato nella letteratura che ha reso tuttavia più facile la diffusione di una consapevolezza della necessità di pensare in termini differenti allo sviluppo; una consapevolezza tuttavia che non si può fermare, secondo la Pennacchi, alle convinzioni deterministiche del marxismo e che deve riuscire a immaginare una «civiltà possibile», per usare una espressione cara a Federico Caffè, superando la stagnazione europea e lasciandosi alle spalle gli elementi paradossali di analisi che attribuiscono un ruolo negativo ai debiti pubblici in un contesto in cui il problema di fondo era e resta quello dell'esplosione dei debiti privati.

2. Il neoliberismo e i suoi elementi costituenti

Laura Pennacchi nelle prime pagine di questo capitolo si sofferma, sia pure in termini generali, sulla questione del rapporto tra morale e politica. Dopo di che concentra l'attenzione su quelli che, a suo giudizio, sono gli elementi costitutivi del neoliberismo (meglio sarebbe definirlo modello di sviluppo neoliberista), individuati nella finanziarizzazione, nella mercificazione e nella de-normativizzazione. Nel libro si sottolinea in primo luogo il fatto che nella nuova forma di capitalismo che si è venuta consolidando negli ultimi decenni la molla dell'accumulazione non possa più essere individuata nel profitto quanto piuttosto nella crescita dei valori patrimoniali. Un cambiamento che ha spostato il cuore del sistema economico dal settore produttivo a quello finanziario. Una centralità che certo è stata rinforzata dalle strategie di intervento perseguite che hanno posto di fatto lo Stato stesso al servizio degli interessi della finanza. Per quel che riguarda la mercificazione, cioè l'estensione dell'area per la quale valgono le regole del mercato, può essere considerata un fatto nuovo del capitalismo finanziarizzato non tanto perché sia una novità in se stessa quanto perché nell'attuale modello di sviluppo il processo è portato all'estremo con la conseguenza di una spinta a un forte restringimento dell'area del non mercato. Con de-normativizzazione si intende infine la tendenza a definire tutti i rapporti in termini di rapporti contrattuali bilaterali. La società tende a scomparire come entità autonoma dagli individui, generando da un lato un aumento delle disuguaglianze e, dall'altro, un progressivo impoverimento della soggettività. Una soggettività che si riduce all'ego, al consumo, alla dimensione comunitaria in negativo. A un'idea di comunità, in altre parole, per la quale l'altro non è visto come un soggetto con cui potenzialmente condividere ma solo come una minaccia per il proprio benessere. Con l'individuazione di questi tre elementi Laura Pennacchi da un lato si colloca all'interno di una tradizione di analisi dei sistemi economici a la Polanyi. Ci fa capire come si sia tradotta nell'attuale contesto quella spinta alla creazione di una «società economica» di cui appunto Karl Polanyi parlava nei suoi scritti. Come il neoliberismo abbia esteso la presa dell'economia sulla società, creando anche le condizioni soggettive per la realizzazione di questo consolidamento. Dall'altro lato l'autrice mette in luce il fatto nuovo implicito nella finanziarizzazione. Il cambiamento cioè che si ha nella logica dei processi di accumulazione in un sistema economico fortemente finanziarizzato. Nel momento stesso in cui il fine

ultimo dell'attività economica non è più (estremizzando) il profitto, ma la crescita dei valori patrimoniali, cambia la logica del processo economico. Cambia il rapporto tra attività finanziaria e produttiva (ovviamente) ma cambia anche il rapporto tra dimensione economica e società. E dunque, sembra suggerirci l'autrice, anche lo studioso deve ripensare ai propri strumenti di analisi.

3. L'individuo

Come si diceva, grande attenzione è dedicata da Laura Pennacchi all'idea di individuo, nella convinzione che questa idea costituisca un passaggio essenziale nella costruzione del progetto del neoliberismo; con una doppia valenza, logica e antropologica. Attraverso il cosiddetto *homo oeconomicus*, cioè un soggetto astratto, asociale ma con diritti di proprietà, il neoliberismo dà una lettura restrittiva dell'individuo che finisce con il coinvolgere l'idea stessa di libertà. Una visione per la quale i diritti individuali nascono prima di quelli relazionali e sociali e le persone agiscono sostanzialmente sulla base del proprio tornaconto. Per la quale l'individuo rivendica la propria libertà in contrapposizione alla collettività e ai vincoli che da questa derivano e in cui le interazioni sociali sono regolate dalla logica del mercato. Un'idea indubbiamente estrema che, per questa stessa ragione, è stata rielaborata e resa più complessa da studiosi come Herbert Simon, o Joseph Schumpeter che pure possono essere collocati all'interno della cultura del liberismo. Ma che ha avuto un impatto, come l'autrice ha il merito di sottolineare, sul piano antropologico. Gli economisti spesso trascurano il fatto che il neoliberismo ha influenzato l'idea stessa di sé che hanno i soggetti nel mondo contemporaneo; un'idea che li ha spinti verso comportamenti competitivi piuttosto che cooperativi. Che, in ogni caso, ne ha indebolito la componente relazionale.

4. La questione dei fini

Tra i meriti del libro c'è sicuramente quello di aver posto in maniera esplicita la questione dei fini come uno dei momenti centrali di ogni percorso scientifico. Un tema ampio che viene affrontato a partire dalle riflessioni di

Amartya Sen sull'idea di razionalità implicita nel neoliberismo. Laura Pennacchi parla di razionalità strumentale facendo propria una critica dello stesso Sen a una idea di razionalità che deve essere definita senza poter far riferimento ad alcun fine. I problemi che si affrontano in questa parte del libro sono quelli con cui si sono misurati gli studiosi che hanno dato vita a quell'approccio di economia del benessere che va sotto il nome di utilitarismo delle preferenze. Un filone che si è caratterizzato per la conclusione a cui giunge e cioè che l'unica scelta etica razionale è la massimizzazione delle utilità totali. È in queste pagine che si affronta la questione del rapporto tra valori e fatti. Viene sottolineata la conclusione sull'impossibilità di considerarli separatamente – i fatti sono antropomorfi – e si citano a questo proposito sia le riflessioni di Hilary Putnam, sia quelle di Bernard Williams (uno studioso peraltro che pur negando le posizioni utilitariste, ne mantiene pienamente le conclusioni); così come si affronta un secondo nodo teorico cruciale, e cioè quello dei problemi connessi con la «riduzione» delle diverse dimensioni della persona a quella economica. L'autrice sottolinea come questo tipo di «riduzione» abbia costi molto significativi in termini di analisi anche perché finisce col far apparire la dimensione economica come l'unica rilevante. Conclude questa parte infine con una breve rassegna delle posizioni critiche rispetto a questa operazione di «riduzione» e, contemporaneamente, mettendo in evidenza come premesse diverse (una diversa teoria dei fini, costruita intorno a valori differenti, si potrebbe dire in termini più stringenti) possano incidere profondamente sui percorsi scientifici. Una rassegna che spazia sui molti temi coinvolti, e che sembra costruita con l'obiettivo di istruire la mappa dei possibili approfondimenti in questa direzione, piuttosto che quello di avviarsi in maniera strutturata in una delle direzioni possibili.

5. Istituzioni, sfera pubblica e Stato

Dopo aver riflettuto sul ruolo delle istituzioni nel modo di funzionare di un sistema economico, Laura Pennacchi si pone il problema di comprendere quale significato può essere attribuito al termine «pubblico» in una realtà in cui la centralità attribuita alla dimensione privata ha implicato una ridefinizione sia del rapporto tra pubblico e privato sia di quello tra l'individuo e la società. Una definizione resa difficile dal fatto che nessuna delle accezioni date usualmente al termine, e cioè pubblico come noto a tutti, come valido

universalmente, come bene comune, o infine come istituzione terza sembra avere spazio nella cultura del neoliberismo; una cultura che ha una visione atomistica dell'individuo, che viene analizzato separatamente nelle sue diverse funzioni e che finisce con l'averne un brevissimo orizzonte temporale; quell'immediatezza che è implicita nella «riduzione» della complessità dei rapporti sociali ai rapporti contrattuali tipici del mercato. Una immediatezza che è una delle cause della de-socializzazione ma anche del mutamento radicale di una politica che non può avere più a riferimento il bene comune nel lungo periodo, e dunque tende a trasformarsi col tempo in pura tecnica di comando. Tecnica che implica la scomparsa dell'area della responsabilità collettiva ma anche, contemporaneamente, lo svuotamento dei corpi intermedi. È dunque la stessa idea di pubblico che è stata messa in discussione dal neoliberismo, sottolinea Laura Pennacchi, con tutto ciò che questa posizione implica, e, in primo luogo, la negazione di quel riconoscimento della dimensione pubblica di alcuni problemi economici che accompagnano lo sviluppo, che era stata una delle conquiste del dopoguerra. Con il risultato del rafforzarsi delle capacità contrattuali dei grandi gruppi economici che non hanno trovato più nell'interesse pubblico il limite al loro agire. Il fatto poi che allo Stato non sia stata riconosciuta alcuna capacità specifica, neanche quella di soggetto capace di pensare al lungo periodo, ha comportato come conseguenza, secondo Pennacchi, l'impossibilità per lo Stato stesso di svolgere un qualsiasi ruolo strategico nei processi economici. Non lo ha potuto avere in termini di equità con il risultato che non si è riusciti a governare e correggere le spinte alla divaricazione dei redditi che sono provenute dal mercato. Ma non lo ha potuto avere neanche in termini di efficienza di lungo periodo, delimitando e riducendo al minimo il possibile ruolo imprenditoriale dello Stato; un ruolo che pure, se si guarda alla storia anche recente di molti paesi, è stato fondamentale. Il ridimensionamento dell'area pubblica ha trovato il solo limite nella necessità di supporto all'azione dei privati da parte dello Stato. Quella che è stata chiamata la privatizzazione del keynesismo.

6. Il nuovo modello

Proprio alla luce di quanto appena detto, la prima conclusione a cui giunge l'autrice del libro alla fine di questo percorso non breve di riflessione, è che

il disegno di un nuovo modello di sviluppo non possa passare che attraverso una nuova centralità del ruolo dello Stato, sia come soggetto pianificatore, sia come soggetto attento all'equità, sia infine come soggetto strategico. Un modello che deve partire dalla constatazione delle diversità che esistono nei modi di essere del capitalismo, che superi la questione dell'impossibilità di riformare il capitalismo e ponga il problema della realizzazione della democrazia economica come questione centrale. Assumendo questo punto di vista, Laura Pennacchi sottolinea come la costruzione di un nuovo modo di essere dello sviluppo non può che passare attraverso quello che Polanyi definiva il contro-movimento della società. Un contro-movimento che deve avere come obiettivo un ridimensionamento sia del ruolo della finanza nella società, sia dell'area degli scambi regolati dal mercato, accompagnato ovviamente da un processo di nuova normazione. Un modello che deve abbandonare la fiducia indiscussa, e per certi versi quasi religiosa, nelle virtù del mercato, e che deve partire dalla consapevolezza che la crescita economica rischia costantemente di trasformarsi in stagnazione e dunque che la politica di intervento deve svolgere un ruolo centrale qualunque siano gli obiettivi che si intende raggiungere. Una politica costruita intorno a un programma di socializzazione degli investimenti e al riconoscimento del problema dell'occupazione come nodo centrale da sciogliere. Lo sviluppo, in altre parole, non deve essere inteso come lo strumento attraverso il quale è possibile garantire il pieno impiego, ma, al contrario, è il pieno impiego che deve essere considerato lo strumento attraverso il quale si può garantire lo sviluppo di lungo periodo.

TENDENZE

Le ragioni della solidità e della resilienza del sindacalismo trentino

*Mimmo Carrieri**

1. Sindacati in bilico?

Negli ultimi anni sono aumentati gli interrogativi sullo stato di salute organizzativo dei sindacati italiani e sulla loro forza effettiva.

Il quadro comparato, come è ormai abbondantemente noto, offre nei paesi occidentali una contrazione, più o meno ampia, della sindacalizzazione e della stessa capacità rappresentativa di sindacalismi (come quello inglese o tedesco), che sono stati per larga parte del Novecento molto grossi sul piano dimensionale e davvero influenti nella sfera sociale e pubblica.

Per questa ragione è diventato più utile verificare da vicino e per così dire «dall'interno» il radicamento sociale, organizzativo e istituzionale dei sindacati nel nostro paese. Appare utile, ma non sufficiente, richiamare indagini di carattere generale e nazionale, che attestano la persistenza di questo incedimento e l'affacciarsi di nuove sfide (si veda ad esempio Carrieri e Damiano, 2010, quindi prima del periodo più recente e più problematico). Infatti, per questa ragione, ha preso quota una strategia conoscitiva orientata a rafforzare le verifiche sul campo del gradimento verso i sindacati da parte dei cittadini, dei lavoratori dipendenti e dei loro stessi iscritti anche in realtà più delimitate e circoscritte. Esistono alcuni esempi di studi sociologici che si muovono in questa direzione, anche perché è relativamente più semplice realizzare sul piano operativo questo tipo di indagini a base circoscritta (mentre quella citata sopra si basava su un campione rappresentativo di oltre cinquemila lavoratori dipendenti). A tale riguardo, e per affinità di impostazione, risulta utile richiamare quella effettuata da un gruppo di ricerca collegato al-

* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica presso l'Università di Roma «Sapienza».

Questo saggio costituisce una versione ridotta di una ricerca più ampia. Si ringraziano la Trentino School of Management, e LaReS di Trento che l'hanno promossa di averne consentito la pubblicazione.

l'Ires Cgil Puglia e che ha avuto come oggetto il fenomeno sindacale in quella regione meridionale (si veda Carrieri 2014). Una ricerca, basata su circa 1500 interviste, che ha focalizzato in modo più specifico l'attenzione sull'ampiezza e sulle ragioni della sindacalizzazione. Da essa esce la conferma che i tassi di adesione ai sindacati (il plurale è d'obbligo) nel nostro paese restano molto ampi (intorno al 40 per cento): sia tenendo conto della presenza di una costellazione variegata di sindacalismo autonomo che integra, qualche volta in modo significativo, il bacino nettamente maggioritario delle principali confederazioni, sia ovviamente non inserendo dentro questo calcolo il numero sempre ragguardevole di pensionati. L'ammontare (ampio) di questi ultimi non incide sulla misura percentuale del tasso di sindacalizzazione, ma trascina vertiginosamente verso l'alto il paniere complessivo degli iscritti.

Anche il caso trentino ben si presta a questo tipo di approccio, e per questa ragione è stato oggetto di un'accurata ricerca sul campo (i cui risultati si trovano in Barbieri, Lugo 2015a). Si tratta di una realtà territoriale con una fisionomia precisa e caratterizzata da dimensioni relativamente contenute (almeno sul piano del numero degli abitanti). Una realtà segnata, se comparata con le vicende socio-politiche nazionali, e almeno fino a questo momento, da notevoli tratti di continuità e di stabilità tanto nella sfera politica che in quella attinente alla presenza e al ruolo delle grandi organizzazioni di rappresentanza sociale. Studiarla significa dunque provare a misurarsi con un caso limite, fin qui molto «protetto» dalla resilienza dei suoi caratteri organizzativi e culturali locali, che si è imposto o ha neutralizzato alcune delle dinamiche più complicanti provenienti dal centro del sistema-Italia.

In altri termini se ci soffermiamo in particolare sul fenomeno sindacale il quesito è se esso abbia continuato a coltivare le sue specifiche tradizioni associative, mantenendo l'insieme del proprio insediamento sociale, ovvero se si osservi un parallelismo più stringente con le turbolenze nazionali e con le difficoltà che attualmente condizionano e limitano i nostri sindacati.

Alcuni elementi in tal senso sono emersi dalle due serie di questionari, che sono stati somministrati in una prima tornata a un campione di cittadini e successivamente ai delegati sindacali (e le cui elaborazioni si rintracciano in Barbieri, Lugo 2015a e 2015b). Si è ritenuto utile ricavare ulteriori spunti intorno allo stato organizzativo dei sindacati trentini e intorno al loro rapporto con il mondo del lavoro locale attraverso alcune interviste in profondità e un «focus group» realizzato con 15 delegati appartenenti alle

tre principali confederazioni. Adottando dunque la chiave di integrare le informazioni e le elaborazioni quantitative emerse dalla ricerca sul campo per acquisire qualche ulteriore elemento conoscitivo sullo spaccato del mondo sindacale «visto da vicino».

Ci sembra che alcuni aspetti utili siano emersi per questa via, in modo da arricchire e completare il ritratto dell'associazionismo sindacale trentino. E diciamo subito, in prima battuta, quello che emerge è un ritratto che attesta la persistenza della forza numerica e quantitativa del sindacalismo in questa realtà, accompagnata – a differenza di quanto avviene a livello nazionale – da una proiezione ampia e qualitativamente ancora efficace verso le istituzioni locali.

2. Sindacalizzazione e forza organizzativa

In genere nelle comparazioni tra casi (nazionali o di altro tipo) i dati che vengono raffrontati, anche perché sono quelli più facilmente disponibili, riguardano i tassi di sindacalizzazione. Come è noto questi dati, abitualmente riferiti ai paesi occidentali (che hanno una lunga tradizione di consolidamento organizzativo), indicano una tendenza generalizzata verso il restringimento associativo dei sindacati, tendenza che nel nuovo secolo ha investito anche i paesi nordici, i quali ne erano sembrati a lungo immuni, in special modo in virtù delle forti protezioni istituzionali di cui godevano (Lange, Scruggs 1999).

Appare altrettanto noto – anche se periodicamente messo in discussione – che il caso italiano si situi almeno in parte in controtendenza rispetto a questo quadro. Infatti nel corso di un arco ormai ampio (almeno l'ultimo quindicennio) i tassi di sindacalizzazione hanno registrato un lieve incremento quantitativo, che segnala la crescita, modesta e costante, di iscritti nuovi all'interno del contenitore composto dai lavoratori attivi. Insomma questo significa che il peso associativo dei sindacati italiani resta ampio, anche se si volesse prescindere dal contenitore dei pensionati, che viene spesso richiamato strumentalmente per sottolinearne l'invecchiamento, o comunque una specializzazione orientata verso la rappresentanza dei lavoratori più anziani. In effetti la crescita di membership tra i pensionati è stata esponenziale a partire dall'inizio degli anni ottanta, anche se nella fase attuale essa sembra essersi sostanzialmente arrestata per varie ragioni (Feltrin

2015). Questo contingente, che pesa per circa la metà sull'insieme degli iscritti a Cgil, Cisl e Uil in ambito nazionale, si segnala come un pilastro importante, ma non in ragione del fatto che surroghi la presenza dei lavoratori attivi. Piuttosto perché esso corrisponde in sostanza a una risorsa organizzativa addizionale, molto abile e sostanzialmente unica nel panorama internazionale. E perché essa contribuisce a rendere enorme la platea associativa del nostro sindacalismo confederale: con numeri che superano i 12 milioni di aderenti.

Negli ultimi mesi alcune campagne mediatiche hanno puntato a mettere in discussione la fondatezza dei dati italiani sulla membership. In realtà i problemi del sindacalismo italiano sembrano piuttosto di segno diverso, e attengono all'affievolimento del ruolo «generale» da esso giocato nei quaranta anni precedenti. Certo non possediamo una certificazione o una statistica ufficiale che confortino in modo incontrovertibile tali dati (salvo nel settore pubblico, dove essi attestano la costanza di elevati livelli di sindacalizzazione). È da sperare a questo riguardo che l'attuazione del Testo unico sulla Rappresentanza¹ consenta di colmare, in tempi non lontani, questo vuoto. Va comunque osservato che in generale tanto le statistiche internazionali, quanto le ricerche sul campo confermano generalmente un radicamento organizzativo ampio e un tasso di sindacalizzazione prossimo al 35 per cento (se non superiore quando si prenda in considerazione anche la variegata costellazione del sindacalismo autonomo).

Nello stesso tempo è divenuto chiaro in corso d'opera che il parametro della membership, per quanto utile, non sia soddisfacente ai fini della precisa messa a fuoco della effettiva capacità rappresentativa dei sindacati.

Sia perché a una sindacalizzazione debole o non pronunciata si può accompagnare un'azione di rappresentanza o l'esercizio di un ruolo riconosciuti come rilevanti: come, in modo analogo ma con percorsi differenti, avviene in Germania e Francia (su questo punto si possono vedere i ragionamenti di Regini 2003).

Sia perché molte riflessioni, e anche una vasta letteratura teorica, hanno messo in guardia rispetto alla tentazione di considerare la membership e l'influenza come linearmente correlate. Non sempre sono configurabili sim-

¹ Tale testo è stato sottoscritto inizialmente da Cgil, Cisl e Uil insieme a Confindustria, e ha visto successivamente l'adesione di altre organizzazioni sindacali e datoriali. Per la prima volta sono fissate regole precise per misurare il peso dei sindacati e dare validità ai contratti aziendali e nazionali.

metrie chiare tra queste due dimensioni, che rispondono comunque a logiche d'azione e di successo sociale differenti. Nel senso che una membership rilevante può non produrre meccanicamente benefici in termini di influenza significativa (e viceversa). Basti pensare ai primi anni dell'era thatcheriana (dove la forza sindacale ancora ampia veniva però neutralizzata politicamente). O anche allo stesso attuale scenario italiano, segnato da una sorta di «declinare crescendo» del fenomeno sindacale (secondo la formula felice e largamente anticipatrice di Manghi 1977).

In realtà non esistono chiari modelli interpretativi, univocamente accettati, in materia di misurazione della forza complessiva dei sindacati², una volta che si sia deciso di complicare il gioco andando oltre gli iscritti (ma per una proposta in materia si veda: Carrieri 1995).

Forse le informazioni raccolte sulla realtà trentina possono aiutare a costruire qualche ipotesi in tal senso.

Il quadro che ci è offerto dai dati e dalle interviste è quello di un sindacato con una base associativa forte, la quale costituisce il retroterra, piuttosto che il motore della presenza sindacale e del suo ruolo riconosciuto.

Il numero complessivo degli iscritti resta stabile e ragguardevole. Con alcune caratterizzazioni specifiche e positive rispetto alla realtà nazionale. I pensionati hanno un peso più ridotto, e nell'insieme questo dovrebbe consentire di toccare un'età media più bassa di quella nazionale (anche se non possediamo un dato preciso al riguardo). I più giovani, oggetto anche di campagne di sensibilizzazione mirata (molto sottolineate in positivo dalla Uil), sembrano essere propensi ad aderire – secondo le valutazioni degli interlocutori sindacali – in numero crescente. Inoltre aumenta in modo cospicuo, anche se variabile tra le tre confederazioni, il peso delle iscrizioni all'interno del terziario privato, spesso avanzato sul piano tecnologico, e in passato vero tallone d'Achille sul piano della capacità attrattiva dei sindacati. Anche la presenza del sindacalismo extraconfederale, nonostante qualche fiammata, viene ritenuta come più debole e discontinua.

Per ogni organizzazione, specie se di grandi dimensioni, il numero complessivo degli iscritti è da porre in relazione con la capacità di fornire una varietà di incentivi collettivi e selettivi (a tale riguardo possono essere variamente complicati i concetti introdotti da Olson 1965). Le grandi fa-

² Altra cosa è ovviamente la misurazione della rappresentatività, basata su criteri che vengono adottati in relazione a ciascuna organizzazione sindacale.

miglie di questi incentivi all'adesione, identitari di scopo e strumentali³, resistono nel tempo e si ripresentano, anche se con andamenti variabili nei loro pesi reciproci. Per i sindacati quelli più numerosi, e che costituiscono l'ossatura delle motivazioni associative, risultano gli incentivi di «scopo» legati all'attività di tutela materiale e «da vicino», in primo luogo erogati in azienda e che tradizionalmente crescono attraverso le attività contrattuali (su questi pacchetti di incentivi e la loro distribuzione si vedano: Carrieri 2011 e 2014; ma per un'interpretazione che enfatizza il ruolo dei servizi si vedano vari studi di Feltrin; da ultimo Feltrin 2015). Nella realtà trentina queste diverse gambe continuano a trainare nel loro insieme i diversi filoni che compongono la membership, anche se – si direbbe – con un ruolo affievolito delle ragioni identitarie e ideologiche, e invece con uno spazio ampliato delle adesioni legate all'erogazione di attività di servizio. Adesioni queste ultime che assumono – come è noto – natura più strumentale e volatile nel tempo.

In sostanza gli iscritti ci sono e sono stabili nei numeri complessivi, ma restano sullo sfondo. Un bene necessario, una sorta di capitale investito, ma che si tende a risparmiare e a non spendere in azioni e mobilitazioni. Salvo che in momenti topici: quando ci siano vertenze aziendali cruciali o eventi nazionali di grande portata (da questo punto di vista la vetta sembra sia stata toccata all'epoca delle manifestazioni sull'art. 18 del 2002-2003).

Esiste poi un cerchio più ristretto di iscritti che possono impegnarsi di più, almeno potenzialmente, nella vita interna e nelle battaglie tipiche nella sfera delle relazioni industriali. Sono quelli che l'indagine sul campo, sopra richiamata, definisce come «iscritti consapevoli». Una specie di club, più o meno militante, che tra i suoi compiti ha quello di aiutare la penetrazione nell'opinione pubblica locale.

Dalle interviste prende forma poi una specie di raggiera più ristretta, nella quale rientrano alcune centinaia di persone (non dimentichiamoci che nel mondo trentino non parliamo di grandi numeri), che può essere considerata come il «quadro attivo»: delegati e membri dei direttivi dei diversi livelli organizzativi orizzontali e verticali. Si tratta dell'ossatura della struttura sindacale – insieme ovviamente ai gruppi dirigenti –, che partecipa in modo più intenso alla vita organizzativa, ma che garantisce anche i collegamenti

³ Per condensare una definizione e una rappresentazione sintetica di un ampio dibattito scientifico.

verso le diverse realtà produttive e la possibilità di formare gli orientamenti collettivi dei lavoratori.

Si configura un sistema di rappresentanza solido e ramificato, anche se visibile a intermittenza. Tanto forte e accettato da essere dato per implicito. Lo stile trentino è quello del *protagonismo morbido*, che si accende a intermittenza, quando si tratta di farsi sentire sulle prospettive dello sviluppo (in positivo) o sulle azioni per la tenuta del modello sociale locale (anche in modo difensivo). Una *presenza discreta* la cui influenza è consolidata anche da una sostanziale coesione. Infatti una delle peculiarità positive che aiutano il modello trentino prende corpo attraverso il grado di unità molto forte tra le confederazioni, le quali si muovono sostanzialmente di concerto e assumono insieme le principali decisioni e gli orientamenti più importanti. Quindi anche questo fattore pesa in positivo per la tenuta organizzativa locale, segnando una variante di non poco conto rispetto alla differenziazione tra le tre sigle, spesso verificatasi e spesso enfatizzata a livello nazionale (specie nel nuovo secolo). Anche nel focus con i delegati non sono emerse forti accentuazioni delle identità di ciascuna organizzazione e tantomeno sono state richiamate dai partecipanti in una logica di svalutazione delle altre sigle: aspetti quasi sempre rintracciabili in analoghe platee in altre zone d'Italia. Piuttosto è emerso in modo trasversale un maggiore richiamo alla comune identità collettiva, anche nella chiave di maggiore combattività (soprattutto, ma non esclusivamente, connotata ai delegati espressi dall'universo Cgil).

Dunque un assetto sindacale socialmente radicato e molto proiettato verso le istituzioni (ma anche verso gli interlocutori e le controparti private). La sopravvivenza di un approccio fondato implicitamente su una specie di «compromesso socialdemocratico» (o forse da definire diversamente in virtù dell'imprinting cattolico sempre forte in questa terra), declinato in versione locale e pragmatica. Nel quale il consenso della *constituency* di riferimento (in questo caso il lavoro dipendente) è importante ma funziona da presupposto. Insomma esso vale da premessa per la vera partita, che si gioca, dentro una cooperazione di fatto con la classe dirigente privata, verso l'ampiezza e i fini della regolazione istituzionale.

Ma dunque in questa cornice gli iscritti contano e quanto contano davvero?

Qualcuno potrebbe azzardare un paragone con i trend presenti nei partiti che vanno, se si ragiona in chiave comparata all'interno dei sistemi politici

di tradizione pluralista, verso un ridimensionamento nel numero e nell'importanza degli iscritti: al punto che è possibile parlare di una vita organizzativa che muove «oltre i partiti» (si veda ad esempio Scarrow 2015). Si tratta del passaggio ulteriore di quella mutazione in atto da alcuni decenni che ha portato al decollo del cosiddetto «cartel party»⁴. L'uso delle primarie, affermatosi progressivamente nella sinistra italiana, è stato originato dall'indebolimento del corpo organizzativo classico dei partiti, ma sta portando come esito (non si sa quanto «non voluto») ad un ulteriore ridimensionamento della rilevanza quantitativa e qualitativa del nucleo di iscritti e di militanti, che era stato alla base delle fortune del partito di massa.

Il parallelismo con i sindacati, spesso adottato dalle semplificazioni mediatiche, in realtà non regge quasi per niente. Non solo perché il trend discendente delle iscrizioni sindacali viene smentito, almeno nel caso italiano; ma anche perché, diversamente dai partiti, i sindacati *hanno bisogno (o comunque più bisogno) degli iscritti*.

Intanto hanno bisogno di un numero ampio di iscritti, perché la forza sindacale è comunque correlata – non solo praticamente, ma anche nell'immaginario – ad alcuni caratteri di massa. Ma al sindacato serve avere una base di massa di iscritti per varie ragioni funzionali. La prima è che maggiore è il numero di iscritti maggiore è l'afflusso di risorse finanziarie fondamentali per la riproduzione organizzativa. La seconda ragione, altrettanto evidente, consiste nel fatto che un numero ampio di iscritti, presente all'interno delle diverse realtà produttive, consente non solo di possedere terminali adeguati nei luoghi di lavoro, ma anche di avere maggiori opportunità di selezionare nuovi quadri (delegati, dirigenti di fasce inferiori), che sono indispensabili ai fini del ricambio periodico delle burocrazie e delle leadership sindacali (Hancké 1993).

La realtà associativa trentina conferma questo spaccato. Anche in questa realtà per i sindacati è importante avere iscritti e fare iscritti: perché da questa platea, e dalla sua ampiezza, dipende in certa misura il loro grado di riconoscimento sociale e istituzionale.

Tutte e tre le confederazioni asseriscono che le quote associative costituiscono la parte principale dei loro bilanci. E dunque gli iscritti, tanto quelli

⁴ Con partito-cartello, definizione coniata dai due politologi Richard Katz e Peter Mair, si intende descrivere la progressiva affermazione di partiti sempre più concentrati sulle attività istituzionali e sciolti da ogni vincolo di partecipazione sociale.

«silenti» che quelli «consapevoli», costituiscono l'intelaiatura necessaria da cui si irradia l'attività sindacale nelle sue diverse articolazioni.

Dunque per riprendere le dimensioni costitutive della forza sindacale in ambito trentino (dimensioni che sono replicabili a un livello più ampio) possiamo osservare:

- un *cerchio ampio* costituito da un contingente di iscritti numericamente significativo (anche se con zone di passività), in grado di abbracciare un perimetro pari a un terzo almeno del lavoro dipendente;

- un *cerchio intermedio*, più circoscritto, che è composto dai segmenti più coinvolti nell'attività organizzativa nei luoghi di lavoro o di raccordo tra essi, e inoltre capace di promuovere le azioni per ottenere il consenso anche della platea più ampia dei non iscritti, poco disponibile a impegnarsi, ma generalmente non ostile (all'interno della quale troviamo un margine di crescita associativa sfruttabile, pari a un ulteriore 10-15 per cento);

- infine un *circuito più ristretto che svolge le funzioni di rappresentanza* dell'intero universo e che garantisce il coordinamento tra le attività contrattuali, l'erogazione dei servizi, e il rapporto con le istituzioni. La variabile chiave è suggerita dalla capacità di mantenere coese le diverse aree d'azione e di costruire il loro consolidamento attraverso l'influenza su alcune politiche pubbliche locali di grande rilevanza che aiutano questo collante.

Qui vediamo ritornare un aspetto molto sottolineato nella letteratura ma che oggi caratterizza in positivo le relazioni di lavoro nel Trentino: una peculiare reciprocità con la governance istituzionale locale, che non solo aiuta a produrre un gioco a somma positiva nei rapporti tra le parti, ma che «sostiene», come dicono i giuristi, il ruolo delle organizzazioni nella loro attività di intermediazione delle reti di interessi che esse intendono rappresentare.

Insomma la forza sindacale costituisce la risultante della somma di una pluralità di risorse. Una parte proviene dalla membership per i diversi rivoli che abbiamo ricordato. E una parte – indispensabile (Feltrin 2015) – proviene dalle istituzioni: le quali producono beni non solo per i rappresentati (i lavoratori), ma per le organizzazioni stesse (sostegni che aiutano tanto la sindacalizzazione che il consolidamento economico). Nonostante la loro ambivalenza, le istituzioni e la politica hanno agevolato generalmente nel Novecento la costruzione di risorse ulteriori per l'azione sindacale. La loro assenza o il loro ridimensionamento originano un problema che spinge verso il riposizionamento dei sindacati e in generale degli attori sociali. La loro

persistenza nella realtà trentina costituisce altresì una significativa differenza e un fattore esplicativo di prima importanza.

3. Le opinioni dei delegati: una sintesi

I delegati costituiscono un corpus particolare all'interno della struttura organizzativa dei sindacati (come evidenziato da alcune ricerche: oltre quella svolta in ambito trentino da Barbieri e Lugo, 2015a e 2015b, si veda in particolare Braga 2001, ma che riguardava solo il corpus dei delegati Cgil; vanno ovviamente segnalate le due uniche indagini sistematiche su questo oggetto: Braga, Carrieri 2001 e 2007).

Essi costituiscono il primo tassello della gerarchia interna a queste organizzazioni, oltre che la prima faccia con cui il sindacato si presenta nei luoghi di lavoro, nei quali essi esercitano una funzione di comunicazione, interazione e rappresentanza, non surrogabile, verso il loro universo di riferimento. Una attitudine che è stata confermata e ribadita dai partecipanti al nostro focus. Un carattere peculiare dei delegati consiste nel dato che essi materializzano lo strato più motivato della platea sindacale. Infatti i delegati sono più motivati della media, oltre che decisamente più impegnati, perché il loro ruolo li espone su diversi fronti (come conseguenza del «canale unico» di rappresentanza adottato nel nostro paese⁵). I delegati denotano una più forte identità collettiva e sono complessivamente più identificati. Essi «scelgono» in generale di svolgere questo ruolo, un ruolo divenuto faticoso, e non sempre gratificante, per ragioni prevalentemente collegate all'erogazione di incentivi di identità: in passato i rappresentanti di base spesso raggiungevano un qualche status riconosciuto e avevano anche maggiori opportunità di mobilità sociale (a partire dalla stessa promozione dentro l'organizzazione sindacale). Non mancano (come si vede sempre nella stessa indagine sopra citata condotta dall'Isf: Braga 2001) i delegati «per forza», che vengono spinti a farsi eleggere, e che si rendono disponibili per senso etico, perché voluti dagli altri lavoratori, o per il gusto di intraprendere un'attività nuova. Questo è il segno di un mutamento di clima dal punto di vista della partecipazione sociale. Un clima diventato decisamente più freddo e passi-

⁵ Con «canale unico» si intende un organismo elettivo dei lavoratori che svolge anche funzioni sindacali e di soggetto contrattuale.

vo, oltre che orientato alla delega, di cui si lamentano – ma lo accettano come vincolo – anche i delegati che abbiamo incontrato. Appare plausibile ritenere che si sia ridotta negli ultimi tempi la dotazione di incentivi identitari che costituivano il serbatoio principale di queste esperienze.

Al nostro focus group hanno partecipato numerosi delegati, equamente distribuiti tra le tre principali confederazioni sindacali.

Dall'insieme delle loro considerazioni esce confermato come le funzioni che vengono principalmente assolve dai delegati si addensano intorno alla rappresentanza «immediata» dei lavoratori. Questo è l'aspetto fondante della loro azione e della loro legittimazione, che li accomuna e li rende simili anche alle principali esperienze europee (nelle quali è enfatizzata proprio questa funzione di «voce» dei lavoratori, e invece sono assenti le prerogative contrattuali). Questo è anche l'aspetto sul quale, con varie accentuazioni e sfumature, hanno insistito i delegati all'interno del focus.

Dunque nel complesso i delegati trentini partecipano delle contraddizioni e delle difficoltà più generali che attraversano in questi anni il movimento sindacale, e che si scaricano pesantemente sulle loro certezze passate condizionandole. Essi però appaiono più in grado, rispetto ad altri territori, di maneggiare e neutralizzare le principali criticità che ne derivano per la loro azione. Le ragioni più evidenti sono ascrivibili a due diverse sfere.

La prima attiene al maggior interfacciamento di questi delegati con la macchina organizzativa locale dei sindacati, dovuto tanto a una cura maggiore da parte dei gruppi dirigenti locali, che alla spinta agevolante di relazioni, anche personali, generalmente irrobustite da modalità più dirette e faccia a faccia.

La seconda invece consiste nell'intervento costante operato dalle istituzioni locali, e in modo particolare da quelle che si muovono dentro il perimetro della regolazione del lavoro, delle politiche attive per l'impiego, e dell'esercizio delle diverse misure che impattano su lavoratori e imprese. Questo complesso di politiche sociali e di sostegni, anche finanziari, aiuta le parti ad attutire i nodi critici, e rende più agevole un gioco da cui tutti gli attori si attendono di ricavare un qualche beneficio o miglioramento relativo. Non vi è dubbio che questo fattore contribuisca in modo decisivo a modificare la percezione negativa dell'evoluzione del sistema economico, e agisca significativamente cambiando non solo le convenienze immediate, ma l'atteggiamento stesso e le logiche di fondo degli attori, tanto collettivi che individuali.

4. La concertazione a livello locale e il ruolo del sindacato

La scoperta scientifica dell'importanza degli accordi tra i governi e le parti sociali nella regolazione sociale ed economica risale a circa un quarantennio fa (Schmitter 1977). Essa inserì una prospettiva nuova nelle analisi che riguardano il sindacato, le relazioni industriali e la stessa *political economy* comparata. Infatti le ricerche condotte in quegli anni da diversi studiosi mostravano la maggiore capacità di azione strategica e la realizzazione di esiti sociali più avanzati raggiunte da quei sindacati che avessero partecipato da protagonisti alla definizione di alcune politiche pubbliche (discorso che valeva specularmente anche per le associazioni datoriali). Insomma per quei sindacati (e di converso organizzazioni imprenditoriali) che per varie ragioni si erano attrezzati a usare una risorsa strategica «in più» – quella che venne classificata come «scambio politico» – rispetto a quelle classiche presenti nella sfera contrattuale e delle relazioni industriali: una presenza attiva e riconosciuta nell'arena politica e istituzionale. La capacità persuasiva di questi ragionamenti è stata tale che anche larga parte dei movimenti sindacali, da quello italiano a quello spagnolo, i quali apparivano in origine diversi ed estranei rispetto a questa storia, tipica di alcuni paesi del Centro e Nord Europa, si sono convertiti in corso d'opera a questa impostazione. Così molti sindacati, che, come il nostro, magari già denotavano un'originaria vocazione alla «soggettività politica», hanno trovato nelle prassi di accordo triangolare («Accordo» con la *a* maiuscola nella definizione idealtipica che ne diedero Schmitter e Streeck 1985) una chiave di volta, sempre più necessaria e non facilmente surrogabile, della loro azione.

Questo ci consente di capire le ragioni dello spiazzamento dei sindacati di fronte al restringimento inatteso di questa «risorsa aggiuntiva». Divenuta sempre più indispensabile e qualche volta sostitutiva rispetto ad altri canali d'azione. Il ridimensionamento del ricorso alla concertazione denuncia negli ultimi anni tratti pressoché generalizzati in Europa occidentale.

Ma nella realtà italiana l'abbandono della concertazione, che per una lunga fase è stata anche con esagerazione un mantra del nostro sindacalismo, si è affermato in modo più imprevisto e più disarmante per gli attori sociali, traducendosi in una vera e propria «eclisse».

Per almeno due ragioni. La prima è che a operare questa cesura, già avviata dal governo Monti (2011-2013), in modo più netto e radicale sono stati un governo e un primo ministro appartenenti all'area di centro-sini-

stra, generalmente considerata pro-labor. In realtà l'attuale presidente del Consiglio ha avviato un nuovo stile nel rapporto con entrambe le parti sociali, che potremmo definire come «a-labor»: cioè segnato non da pratiche di esclusione sulla scorta di un approccio «anti-union», che pure sono state messe in opera tradizionalmente da governi di destra; piuttosto un imprinting fondato sul «non rapporto», ovvero sulla immunizzazione dall'obbligo (per i governi) alle relazioni con le grandi organizzazioni d'interessi. La seconda è che questa opzione politica, messa in atto in modo rapido e stringente, è stata rafforzata da una campagna, non solo governativa, tesa ad avvalorare la poca o nulla utilità delle organizzazioni sociali. Con una evidente inversione rispetto alla logica, spesso retorica, a lungo praticata nella storia repubblicana dell'importanza dei cosiddetti «corpi intermedi».

Questa digressione ci serve per ribadire due aspetti centrali.

Uno è che senza il supporto, di vario tipo, delle istituzioni i sindacati incontrano difficoltà crescenti a mantenere l'ampiezza del loro tessuto organizzato. E dunque hanno l'esigenza di ripensare alla radice il canovaccio della loro azione per potersi riposizionare utilmente.

Un altro, già sottolineato a sufficienza, consiste nel fatto che invece questa risorsa strategica continua a operare in modo soddisfacente e non controverso nella realtà trentina. E quindi concorre in modo decisivo a cambiare il gioco negoziale aumentando la fiducia reciproca ed esplorando convenienze valide per tutti e tre gli attori (pubblici e privati): cosa che facilita la stabilità del loro ruolo in un quadro di sostanziale consenso sociale.

Questa chiara differenza rispetto a trend nazionali trova spiegazione in un saldo autonomismo trentino che si è precisato e rafforzato nell'ultimo trentennio, mettendo al centro come valore e come risorsa la cooperazione tra i soggetti pubblici e gli attori privati.

Questo approccio trova alimento in un dato culturale che esso stesso ha contribuito a costruire: la propensione alla cooperazione e all'accordo multilaterale come assioma interiorizzato dalla comunità sociale e politica trentina.

Ma accanto a questo importante prerequisito di ordine valoriale non appare in dubbio che il volano della «concertazione sociale» trentina sia costituito da una condivisione di regole del gioco precise e formalizzate.

Insomma la forza degli accordi tra soggetti pubblici e parti sociali in questa realtà si basa non solo su prassi ripetute nel tempo, che aiutano a incrementare le buone relazioni tra i partner. Ma si fonda anche su una

attenta codifica, curata e alimentata in corso d'opera grazie a una manutenzione costante.

Infatti questa esperienza si presenta come una variante eccezionale rispetto alle esperienze italiane, tanto nazionali che locali. In effetti, come è stato sostenuto con argomentazioni convincenti (Ianeselli, Mattei 2015), l'involucro e i processi della concertazione territoriale trentina appaiono più prossimi a quelli di matrice austriaca, al punto che è stato proposto di definirla come Sozialpartnerschaft. Intendendo in questo modo alludere a un sistema «corporatista», che si fonda su basi volontarie, ma dentro una cornice istituzionale pubblica, accettata consensualmente dagli attori organizzati e che diventa di fatto «quasi» obbligatoria tanto per la base sociale dei lavoratori quanto per quella dei datori di lavoro.

Quindi la visibile peculiarità trentina di concertazione sociale consiste nel suo elevato grado di istituzionalizzazione. Per ciò stesso essa si rivela più apparentata con il modello austriaco, che resta tra quelli europei il caso di «corporatismo» più strutturato e più saldamente inserito nei gangli istituzionali.

Questa istituzionalizzazione marcata aiuta a capire anche la sua maggiore resistenza rispetto alla ciclicità dei problemi e delle congiunture politiche, anche se ovviamente non può sottovalutarsi il dato che le stesse istituzioni possono nel corso del tempo svuotarsi o cambiare di funzione. Ma in via generale tale declinazione di Sozialpartnerschaft si configura come più codificata e più protetta, in virtù anche del forte grado di accettazione sociale da cui è accompagnata.

A questo riguardo si segnala una linea di continuità dell'affinamento delle pratiche concertative, che ha visto una accumulazione progressiva a partire almeno dagli anni ottanta.

Il cuore più lontano consiste nel decollo di politiche attive del lavoro modellate sulla corresponsabilità di tutti gli attori nel favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di occupazione. Un modello, la cui efficacia è notoriamente invidiata, e qualche volta copiata, dal resto del paese.

Ma il continuo aggiustamento delle *policies* condivise vede attualmente l'insistenza su nuovi fuochi tematici: il potenziamento e la generalizzazione del welfare contrattuale, la promozione attraverso investimenti formativi della contrattazione decentrata, l'arricchimento delle tutele nel mercato del lavoro mediante l'attenzione rivolta all'accompagnamento delle transizioni da posto a posto di lavoro.

Dunque l'asse perseguito dal tripartitismo trentino si situa sulla dorsale di un continuo ridisegno e di una continua modernizzazione delle politiche sociali e del lavoro: un processo nel quale i «tre» attori si assumono responsabilità rilevanti non solo sul piano della definizione di testi, decisioni e accordi, ma anche su quello – strategicamente decisivo – della loro implementazione ed esecuzione efficace.

5. La sostenibilità futura di un modello virtuoso

Come abbiamo visto, nella realtà sindacale trentina è in campo un'azione collettiva basata su una pluralità di dimensioni. Sono diverse e intrecciate le arene di riferimento – delle relazioni industriali, pubblica e istituzionale, dell'offerta di tutele collettive e di servizi anche individuali – dentro un quadro in cui non prevalgono legami organizzativi deboli, ma piuttosto «legami multipli»: tali da rendere le organizzazioni più rispondenti verso le basi sociali che incontrano in questa varietà di azioni di rappresentanza. Appunto questa pluralità di dimensioni d'azione aiuta a capire il loro successo persistente, nonostante gli andamenti ciclici registrati in ciascuna arena (che oggi vedono più faticosa la riproduzione delle identità collettive).

Va sottolineato che naturalmente per avere un riscontro più preciso sarebbe necessaria una comparazione tra casi diversi con differenti caratteri socio-territoriali. Pure, dalle evidenze trentine esce ribadita che la forza sindacale è collegata all'interdipendenza virtuosa tra la dimensione sociale e quella istituzionale. La variabile istituzionale, da noi molto enfatizzata spiega molto, ma non tutto. Senza un radicamento sociale ampio, e non dipendente dalle istituzioni, il ruolo sindacale ne uscirebbe comunque significativamente ridimensionato.

Dal nostro racconto, sicuramente parziale, emerge come il baricentro degli interessi e dell'azione sindacale si concentri verso le istituzioni locali e la regolazione territoriale, e verso la rappresentanza sociale delle domande emergenti, piuttosto che verso l'arena classica delle relazioni industriali (che viene comunque – non dimentichiamolo – attentamente presidiata e non abbandonata).

La variabile chiave che aiuta a spiegare la felice eccezione trentina è quella del mantenimento di un processo di forte reciprocità tra parti sociali e Amministrazione provinciale: nel solco di quel raccordo decisionale su materie

pubbliche vitali che si è convenuto di definire come «concertazione». Dunque grazie a questo assetto consolidato le politiche pubbliche locali svolgono un ruolo di natura regolativa e compensativa, che viene generalmente apprezzato dal mondo produttivo (lavoratori e imprese). E che deve essere considerato come il prodotto fruttuoso delle scelte operate dalle leadership politiche locali, ma dentro il quadro di un processo decisionale congiunto che vede il protagonismo e l'influenza degli attori collettivi. Un quadro che appare più resiliente rispetto al proporsi di nuove criticità, le quali pesano visibilmente in ambito nazionale, in ragione di due differenziali strategici: la disponibilità di maggiori risorse economiche (anche se decrescente); l'istituzionalizzazione del legame concertativo tra i principali attori, che lo protegge dalle variazioni congiunturali del ciclo politico.

Gli esiti, in termini di benefici equi-distribuiti, di questa architettura sono una delle variabili chiave del soddisfacimento o del contenimento delle tensioni sociali, come pure dell'innalzamento dei risultati ottenuti dai sindacati trentini e spendibili utilmente presso la loro base sociale.

Quindi i benefici supplementari garantiti da questo interventismo pubblico illuminato, e supportato dagli assetti concertativi, si configurano anche come la principale ragione del consolidamento della presenza sindacale in ambito locale. In questo senso questo ci aiuta a capire come mai non sia solo stabile, come in generale su scala italiana, il bacino degli iscritti (almeno in base ai dati disponibili), ma nel contempo si mantenga decisamente elevata anche la capacità rappresentativa, che invece altrove perde colpi.

In sostanza la rappresentanza sindacale – intesa come capacità di rivolgersi all'intero mondo del lavoro – si mostra in Trentino tendenzialmente più ampia di quella di cui godono in questa fase i nostri sindacati (ma ciò vale anche per altri paesi). Questo si verifica in virtù dell'apporto di due risorse fondamentali entrambe collegate alle peculiarità del sistema locale: il ruolo protettivo della regolazione politica; il sentimento di appartenenza, presente nelle forze produttive, verso una comunità territoriale meglio funzionante ed eticamente irreprensibile. Da cui scaturisce la differenza in positivo «con Roma», che funziona da cemento della coesione sociale subculturale e che dunque la alimenta positivamente.

È anche vero però che il rapporto con le istituzioni locali, pure chiaramente vantaggioso e da alimentare, contiene le sue tendenziali ambivalenze. E quindi espone gli attori sociali a possibili dilemmi di prospettiva. Infatti fin qui ha avuto luogo un circolo virtuoso cresciuto all'insegna di una reci-

proca dipendenza tra attori pubblici e attori collettivi privati. Ma, se per qualche ragione il meccanismo dovesse incepparsi, gli effetti sui soggetti sociali potrebbero risultare più dirompenti che altrove, e le conseguenze critiche più difficili da padroneggiare.

Il rapporto con le istituzioni locali costituisce in questa ricostruzione il ruolo di variabile chiave, che produce vantaggi, in termini di maggiori benefici tanto per le organizzazioni che per i loro rappresentati. Nello stesso tempo, come avverte un'ampia letteratura (sin dalle origini della costruzione dei modelli neocorporativi), può determinare nuove tensioni sul versante della legittimazione sociale degli attori collettivi.

Non si può escludere che in futuro uno scenario di riduzione del peso dei soggetti pubblici, sia nella funzione di cabina di regia, sia come erogatori di risorse aggiuntive, possa incidere su questa costruzione mettendola in discussione.

Un tornante importante che può investire anche questa realtà consiste a questo punto nella capacità di uscire, o meno, dalla bassa crescita di produttività che affligge anche l'economia trentina. E che fa parlare di un ritratto a due facce, che si regge su una fiducia (della società locale) verso le istituzioni di livello nordico (o comunque più elevato che nel resto d'Italia), a fronte di una stagnazione degli indicatori relativi al cambiamento tecnico e organizzativo, che risultano invece in linea con il resto del paese (come mostrano Ianeselli e Mattei 2015). Il prolungamento dell'attuale trend di bassa produttività potrebbe avere alla lunga effetti erosivi sull'intero assetto.

Ma questa sfida, della produttività e dell'innovazione, riguarda sempre più il futuro delle organizzazioni collettive, e la loro rispondenza verso la società: una prova importante non solo per gli attori sociali trentini.

Riferimenti bibliografici

- Accornero A. (1995), *Le rappresentanze sindacali di base nei luoghi di lavoro*, introduzione a Carrieri M., *L'incerta rappresentanza*, Bologna, Il Mulino.
- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, Il Mulino.
- Barbieri P., Lugo M. (2015a), *Coesione sociale, associazionismo e rappresentanza degli interessi in Trentino oggi*, Rapporto di ricerca, LaRes.

- Barbieri P., Lugo M. (2015b), *Rappresentare il lavoro in Trentino. Il ruolo e la percezione del sindacato fra i delegati*, Rapporto di ricerca, LaRes.
- Braga A. (2001), *Delegati e organizzazione. La Cgil vista dagli eletti nelle Rsu in Emilia Romagna*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 253 ss.
- Braga A., Carrieri M. (2001), *Delegati a Milano*, Roma, Donzelli.
- Braga A., Carrieri M. (2007), *Sindacato e delegati*, Roma, Donzelli.
- Carrieri M. (1995), *L'incerta rappresentanza*, Bologna, Il Mulino.
- Carrieri M. (2011), *La regolazione del lavoro*, Roma, Ediesse.
- Carrieri M. (2014, a cura di), *Rappresentare il lavoro. Sindacati, sindacalizzazione e politica in Puglia*, Roma, Ediesse.
- Carrieri M., Damiano C. (2010), *Come cambia il lavoro. Insicurezza diffusa e rappresentanza difficile*, Roma, Ediesse.
- Feltrin P. (2015), *Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea: declino «politico» e ascesa di «mercato»*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 4, pp. 173-218.
- Hanckè B. (1993), *Trade Unions Membership in Europe 1969-90. Rediscovering Local Unions*, in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 31, n. 4.
- Hirschmann A.O. (1984), *Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino.
- Ianeselli F., Mattei A. (2015), *Sozialpartnerschaft trentina. Concertazione territoriale e sviluppo della contrattazione decentrata*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 2, pp. 79-94.
- Lange P., Scruggs L. (1999), *Where are all members gone? La sindacalizzazione nell'era della globalizzazione*, in *Stato e mercato*, n. 1, pp. 39-78.
- Manghi B. (1977), *Declinare crescendo*, Bologna, Il Mulino.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press; ed. it.: *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milano, Feltrinelli, 1982.
- Regalia I. (1984), *Eletti e abbandonati*, Bologna, Il Mulino.
- Regalia I. (2010), *Quale rappresentanza*, Roma, Ediesse.
- Regini M. (2003), *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, in *Stato e mercato*, n. 1.
- Scarrow S. (2015), *Beyond the Party Members*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmitter Ph. (1977), *Still the Century of the Corporatism?*, in *The Review of Politics*, vol. 36, pp. 85-131; ora in Maraffi M. (1981, a cura di), *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino.
- Schmitter Ph., Streeck W. (1985), *Comunità, Stato, mercato e associazioni. Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in *Stato e mercato*, vol. 13.

ABSTRACT

L'articolo analizza le traiettorie dei sindacati in Trentino e la loro interazione con gli altri attori. Il ritratto che emerge dalla survey, basata su interviste a sindacalisti e delegati, è quello di un sindacato molto solido tanto sul piano sociale che su quello dell'accesso all'arena politico-istituzionale. La variabile chiave usata per spiegare questo relativo maggior successo consiste nel processo di concertazione istituzionalizzata che aiuta le relazioni industriali e supplisce ai loro limiti.

THE ORGANIZATIONAL POWER AND RESILIENCE OF UNIONS IN TRENTINO

The article analyzes the trajectories of trade unionism in Trentino and their interaction with other actors. Based on a survey made through interviews with trade unionists and shop stewards emerges the portrait of a solid unionism on the social and political arenas. The key variable that explains this relative success (compared with other cases in Italy) is the most institutionalized trilateral arrangements process that helps industrial relations and supplies to their limits.

Tav o NoTav: la sicurezza lavorativa in un contesto socialmente critico

Antonino Scianna*

«La follia dei singoli è qualcosa di raro, ma nei gruppi, nei popoli, nelle epoche è la regola».

Friedrich Nietzsche, *Al di là del bene e del male*

«La vera economia non milita mai contro i più alti valori etici, proprio, come la vera etica, per essere degna di tal nome, deve essere nello stesso tempo anche buona economia. Un'economia che inculchi l'adorazione di Mammona, e permetta al forte di ammassare ricchezza a spese del debole, è una scienza falsa e triste. Sa di morte. La vera economia, al contrario, si batte per la giustizia sociale, promuove equamente il bene di tutti, compresi i più deboli, ed è indispensabile a una vita decente».

Mohandas Karamchand Gandhi, *Pensieri sulla vita*

1. Introduzione.

Tav e Notav: la sicurezza lavorativa in un contesto socialmente critico

La ricerca parte da alcune domande poste in merito all'analisi comportamentale di soggetti che svolgono lavori ad alto rischio in contesti socialmente sensibili.

Il cantiere Tav della Val Susa è uno di questi, dove i lavoratori svolgono la loro attività di edili/minatori in un ambiente «blindato» con la presenza di centinaia di militari, tra Polizia e Carabinieri.

Volutamente non è stato chiesto ai lavoratori di esprimere le loro posizioni rispetto all'opera; d'altronde questo non era l'obiettivo esplicito di questa ricerca.

L'idea, invece, è stata quella di capire, da una parte, quale percezione

* Antonino Scianna è specialista e formatore certificato per la sicurezza nei luoghi di lavoro.

hanno questi lavoratori del rischio, inteso come la «probabilità che si verifichi un evento indesiderato»¹, e, dall'altra, come le emozioni e i sentimenti agiscono sui loro comportamenti (ad esempio il «*sentimento di paura*»).

Allo stesso modo, la ricerca ha preso in considerazione la «qualità» del rapporto esistente tra i lavoratori del cantiere e la popolazione della vallata. È evidente che siamo in presenza di una contrapposizione tra il valore attribuito dal movimento NoTav alle loro azioni e il valore attribuito dai lavoratori al loro lavoro. Come dire: il senso e i contenuti contrapposti alla giustificazione, alla deresponsabilità, alla mancanza di valore.

In aggiunta, si è cercato di esaminare il «vivere sociale» dei lavoratori impegnati in un'opera infrastrutturale di grande portata, con una parte dell'opinione pubblica che contesta il progetto, ritenendo l'opera costosa, non prioritaria e devastante per l'ambiente. Questa opposizione all'opera ha portato di fatto alla militarizzazione da una parte dell'area geografica, giustificata come necessità per portare a termine i lavori, e dall'altra del lavoro degli operai, ai quali in un certo senso si vorrebbero ridurre i contatti con l'esterno e di *outing* della propria condizione lavorativa.

Si è ragionevolmente concordi nell'affermare che la militarizzazione del lavoro ha sempre rappresentato la sospensione della democrazia o comunque, nel nostro caso, del diritto di esternare il proprio disagio umano e lavorativo. Questo è stato l'altro tema oggetto di questo lavoro, che poi risponde alla domanda: perché nessuno parla della condizione di lavoro degli operai edili del cantiere Tav? Quale potrebbe essere la loro narrazione? Come leggere questo silenzio e con quali categorie?

Possiamo affermare che il cantiere di Chiomonte è simile ad altri cantieri e quindi «leggerlo» solamente come un luogo di lavoro, e che, quindi, il confronto tra le parti non può che essere solamente di tipo contrattuale? Oppure, la lettura del cantiere e di quello che succede deve essere fatta assumendo che l'opera rappresenta il paradigma dello sviluppo attuale?

¹ Il rischio è, tecnicamente, la probabilità che si verifichi un evento indesiderato. Quanto più grande è la probabilità e quanto più è indesiderato l'evento, maggiore è il rischio. Semplice, elegante, ineccepibile: razionale. Nel libro *Il rischio. Da Pascal a Fukushima* S. Morini individua nel gioco d'azzardo una tipica attività rischiosa servendosi a tal proposito della trama de *Il giocatore* di F. Dostoevskij. Il protagonista Aleksej, appassionato giocatore, rappresenta per Morini una diversa accezione del rischio come scelta esistenziale, intesa «come un'ebbrezza e un piacere». Per Morini, Aleksej ha tutte le caratteristiche del giocatore avventuriero, mosso in definitiva dal solo «gusto del rischio e non gioca come un normale giocatore razionale e calcolatore» (2014, p. 17).

D'altronde, il considerare l'opera come strategica e inserita in un processo di sviluppo industriale non può non portare a riflettere su alcuni temi come globalizzazione e modernità e sul paradosso rappresentato dal fatto che lo sviluppo e l'innovazione tecnologica se da una parte portano benefici, dall'altra, paradossalmente, aumentano le fonti e la nascita di nuovi rischi. Per dirla in altri termini, viviamo in una società del rischio, come dire, siamo in piena modernità liquida.

Un altro obiettivo è stato quello di conoscere, ascoltare e capire ma anche di dare voce ai lavoratori del cantiere della Tav della Val di Susa. E insieme si è anche ipotizzato un progetto formativo, una ricerca che andasse ad analizzare il rapporto tra «Safety & Security» nei contesti ad alta complessità, un progetto in grado di unire il tema della sicurezza nel luogo di lavoro (dettato dagli obblighi cogenti del d.lgs. n. 81/2008) e le condizioni organizzative e ambientali in aggiunta ai potenziali pericoli esistenti.

In altri termini si è mirato a delineare un modello di progetto che tenga conto della componente «reazione affettiva» (*Work moods*), ovvero degli stati d'animo e delle emozioni dovuti sia ai fattori lavorativi sia a quelli non lavorativi che comunque possono causare un cambiamento dello stato affettivo/emozionale.

In definitiva l'idea è stata quella di sviluppare un modello di progetto che terrà conto sia dei *moods* e quindi del contesto lavorativo, che di certo non è fatto solamente di oggetti, di artefatti tecnici, di regole, di norme, di eventi inaspettati che destano appunto sorpresa o paura, sia delle condizioni di pressione e di urgenza, cui sono soggetti i lavoratori che potrebbero portare, da una parte, a esperienze individuali sgradevoli di disagio e dall'altra a influenzare il loro comportamento dentro l'organizzazione.

La scelta metodologica utilizzata fa riferimento alla tecnica di ricerca di tipo quantitativo per raccogliere le informazioni tramite questionario a «domande chiuse»² finalizzate a conoscere le proprietà sociografiche di base del lavoratore come le caratteristiche demografiche (genere, età, luogo di nascita) ma anche i connotati sociali (titolo di studio, la professione, lo stato civile). In aggiunta è stata adoperata la tecnica dell'intervista semistrut-

² Sul tipo di classificazione tra domande chiuse e domande aperte si veda Corbetta 2014. L'autore evidenzia che se è pur vero che le domande chiuse «limitano la libertà di espressione» hanno in buona sostanza però il vantaggio sia di «facilitare il ricordo che quello di stimolare l'analisi e la riflessione» (p. 178).

turata³ contestualizzata all'interno del progetto di ricerca che in quanto tecnica trasversale permette la rilevazione di situazioni, comportamenti, atteggiamenti e opinioni: in buona sostanza mette a fuoco gli stati d'animo degli intervistati rispetto alle proprietà che interessano.

L'itinerario seguito è stato quello classico che va dalla teoria, intesa come «un insieme di proposizioni» (a tal proposito si veda Corbetta 2014), alla presentazione dei risultati, passando attraverso un processo di interpretazione delle analisi statistiche.

Il primo passo è stato quello di capire l'«interazione tra persona e ambiente»; prospettiva che porta a considerare e a ragionare attorno al concetto di «stress» inteso come «condizione accompagnata da sofferenza, disfunzioni fisiche, psichiche, psicologiche e sociali» che se è prolungata può ridurre l'efficienza sul lavoro e può determinare un cattivo stato di salute.

Ma non solo: in aggiunta, sono state considerate e valutate, ad esempio, le esperienze pregresse dei lavoratori e il loro contesto sociale. La questione è rilevante in quanto, ha permesso di poter individuare e valutare i cosiddetti rischi trasversali, organizzativi come lo «stress lavoro correlato», che come ben si sa «mette» in pericolo la sicurezza sul luogo di lavoro e contribuisce all'insorgere di altri problemi di salute nell'attività lavorativa.

Logica che non può prescindere dall'analisi del *contesto relazionale* in quanto «indicatore» essenziale per definire l'attività di ricerca dei bisogni, per poter coniugare l'incontro tra i bisogni espressi dall'organizzazione e i bisogni dei lavoratori. Si può dire che il «bisogno di formazione» è espressione della relazione tra individuo – con le sue motivazioni, atteggiamenti e le sue conoscenze che influenzano la sua sfera lavorativa – e organizzazione – intesa come l'ambiente o il contesto in cui vengono esercitati i comportamenti individuali.

Una sorta di esplorazione che ha cercato di capire/conoscere il grado d'interazione esistente tra i lavoratori e l'ambiente e la percezione che hanno questi «lavoratori contestualizzati» del rischio.

La condivisione dell'analisi dei bisogni è avvenuta attraverso l'osservazione diretta e partecipe (visita al cantiere) e interviste semistrutturate. Come strumento d'indagine, infine, è stato utilizzato il questionario (sommini-

³ Occorre comunque ricordare che la differenza fra intervista semistrutturata e non strutturata è piuttosto sfumata. In definitiva, la scelta fra gli strumenti dipende dagli obiettivi della ricerca e dalle «caratteristiche del fenomeno studiato» (Corbetta 2014, p. 414).

strato a sessantacinque lavoratori su novanta – il 72,23 per cento –, totale occupati nel cantiere) che ha permesso di individuare le caratteristiche sociali permanenti come quelle demografiche (genere, età, luogo di nascita) e i connotati sociali (titolo di studio, professione).

Inoltre, con la «sezione lavoro», sono state individuate le caratteristiche dei soggetti interessati (dirigenti, impiegati, operai, fornitori, aziende esterne, funzioni all'interno dell'organizzazione, stato delle relazioni con i colleghi).

2. Uno sguardo all'interno: chi sono i lavoratori del cantiere Tav?

Dalle risposte date alla prima parte di domande che prendono in esame le caratteristiche demografiche, ad esempio la nazionalità, è emerso che la comunità impegnata nel cantiere Tav è di nazionalità italiana. Infatti, gli stranieri rappresentano il 4 per cento del campione indagato.

Rispetto alla composizione secondo il genere, la presenza femminile è rappresentata da sole tre donne, il 3,3 per cento del campione.

In relazione al grado d'istruzione, i laureati occupati nel cantiere sono 12, cioè il 18,46 per cento, mentre i diplomati sono il 44,6 per cento, i lavoratori con licenza media il 33,67, quelli con la sola licenza elementare il 3,3.

La composizione per età evidenzia che la fascia compresa tra i 40-50 anni rappresenta il 30,76 per cento del campione (venti lavoratori), mentre diciassette sono i lavoratori compresi nella fascia di età 50-60 anni, cioè il 26,15 per cento; quelli tra i 30-40 anni sono diciotto, il 27,69 per cento; solamente tre, cioè il 4,61 per cento, i lavoratori che vanno oltre i sessant'anni; il 10,76 per cento è nella fascia di età 25-30 anni.

In dettaglio si rileva che la fascia di età compresa tra i 50-60 anni è quella maggiormente «popolata» dagli operai, mentre non si evidenziano sostanziali differenze in percentuale (il 30,76) tra operai e impiegati nella fascia compresa tra i 40-50 anni.

Rispetto a quelle che sono le caratteristiche sociali non permanenti, cioè le variabili sociodemografiche, come ad esempio la professione, i risultati hanno evidenziato che il 30,76 per cento dei lavoratori (venti su sessantacinque) è inquadrato contrattualmente nella categoria «impiegato» (direzione lavori, tecnici di cantiere, impiegati amministrativi); il ri-

manente 61,24 nella categoria di «operaio» (elettricisti, meccanici, minatori, fresatori, locomotoristi).

Per quanto attiene invece alla tipologia del rapporto di lavoro, le risposte ci consegnano che il 90 per cento dei lavoratori ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Nello specifico, il 65 per cento ha un contratto a tempo determinato per tutta la durata dell'appalto, mentre il 25 per cento ha un contratto a tempo indeterminato con la società di provenienza partecipante al Consorzio Venaus. I lavoratori a progetto sono invece rappresentati dal 2 per cento. Due sono i lavoratori stagisti.

Per quanto concerne la composizione per esperienza lavorativa, nello specifico «anzianità nella mansione», il 49 per cento del totale del campione (sia operai sia impiegati) ha una anzianità nella propria mansione che è compresa tra i 5-10 anni. Il 21 per cento invece dichiara che ha un'anzianità tra i 15-20 anni. I lavoratori con meno di un anno di anzianità nella mansione sono invece il 13 per cento mentre il 7 per cento tra operai e impiegati ha un'anzianità che va oltre i trent'anni.

Per quanto riguarda invece l'anzianità presso il cantiere, i lavoratori occupati da più di un anno sono il 53 per cento mentre il 30 lavora nel cantiere da meno di un anno. Il restante 17 per cento svolge la propria attività lavorativa da meno di tre mesi.

L'esplorazione è continuata con la dimensione «residenza della famiglia» del lavoratore.

La distribuzione che è emersa dice che il 78 per cento dei lavoratori occupati nel cantiere dichiara che la sua famiglia è residente nel Nord Italia, e di questi il 55 per cento ha la residenza in Piemonte.

I lavoratori provenienti dal Sud/Isole rappresentano invece il 17,8 per cento, mentre tre sono i lavoratori stranieri (il 4,6 per cento del campione).

Trentadue sono invece i lavoratori che risiedono in Val di Susa (il dato potrebbe essere giustificato dalla mancanza di qualifiche professionali presenti nella vallata e pertanto il reclutamento/selezione del personale è avvenuto oltre i «confini» della valle).

Tornando alle caratteristiche non permanenti, come lo stato civile, il 69,2 per cento dei lavoratori, cioè quarantacinque tra operai e impiegati, dichiara di essere sposato; tredici sono i lavoratori celibi, tre invece quelli «separati/divorziati», mentre i lavoratori «conviventi» rappresentano il 4 per cento.

Il 78,5 per cento, cioè cinquantuno lavoratori, ha uno o più figli.

3. Analisi dei fattori

Il secondo terreno d'indagine ha avuto come tema quello di analizzare i fattori di rischio sociale, in modo particolare i rapporti esistenti tra i lavoratori e la popolazione, con i giornali/media e le forze dell'ordine.

In definitiva, l'obiettivo è stato quello di «misurare», per quanto riguarda la presenza dei militari, il senso di protezione da una parte, e, dall'altra, il grado di sensazione di fastidio.

Dall'analisi dei risultati emerge che per il 52 per cento (dato omogeneamente ripartito tra impiegati e operai) la presenza dei militari provoca una «sensazione di sicurezza/protezione»; invece per il 26 per cento rappresenta «un fastidio»; quindici sono i lavoratori, cioè il 33,5 per cento, che provano «indifferenza» verso la presenza delle forze dell'ordine.

Per quanto riguarda la sensazione di fastidio che può provocare il quotidiano controllo in entrata e uscita dal cantiere, il 26 per cento del campione ritiene che i controlli all'ingresso «sono necessari e non comportano fastidi»; il 70 per cento invece ritiene che i controlli «comportano fastidio ma sono necessari»; il 4 per cento dichiara che i controlli «una volta effettuati all'inizio non sono più necessari».

Rispetto al grado di disagio, i lavoratori per il 57 per cento hanno dichiarato che lavorare con i militari presenti nel cantiere crea «disagio».

3.1. Il punto di vista dei lavoratori su alcuni temi: i militari...

Quasi tutti i lavoratori sono concordi nell'affermare però che la presenza dei militari è indispensabile, nonostante il disagio dovuto ai controlli in entrata e uscita dal cantiere. Per altri invece «non servono, sono troppi e costano».

«Sono tanti, non servono a niente, costano parecchio, anche se tutti sanno che, senza la loro presenza il cantiere non andrebbe avanti. È grazie a loro che possiamo lavorare in sicurezza. Non abbiamo contatti con i militari; comunque è un male, sarebbe importante potersi interfacciare per individuare assieme a loro le soluzioni. All'inizio era un problema, giravano a vuoto e creavano dei problemi di sicurezza.»

Nel piazzale dovevamo fare attenzione perché adoperiamo le pale meccaniche, in questo modo, creavano momenti di interferenza. Adesso la situazione è migliorata. Gli hanno assegnato le postazioni. Comunque, qualche disagio lo creano lo stesso, anche se noi tutti sappiamo il motivo della loro presenza. Loro fanno il loro lavoro, noi il nostro.»

Chiaro che entrando in cantiere si ha la sensazione di entrare in un carcere, con il filo spinato, ma ci siamo abituati. Forse i veri stressati sono loro perché, a lungo andare, perdono il ruolo, non sono più poliziotti, diventano altro; li vedi tutti i giorni con i telefonini in mano a fare cosa? Noi comunque li rispettiamo» (IQ.5,7,20,33)⁴.

Un ulteriore tema è relativo agli scontri tra le forze dell'ordine e il movimento NoTav.

La domanda chiedeva: «Se sei stato coinvolto negli scontri di ordine pubblico, e se sì, quante volte?». Il 13 per cento ha affermato che «è stato coinvolto»; l'82 per cento di questi lavoratori coinvolti negli scontri ha dichiarato che «non ha avuto paura per la propria incolumità».

3.2. I lavoratori e i giornali

Un altro tema ha riguardato il ruolo dei giornali, dei media in generale.

Per il 72 per cento dei lavoratori l'attenzione dei media verso il cantiere è «eccessiva»; il 15 per cento pensa invece che l'informazione è «adeguata», mentre il 13 ha risposto viceversa che è «insufficiente».

L'attenzione che hanno i giornali verso il cantiere è percepita dai lavoratori come «fastidiosa ma inevitabile».

Infatti, un terzo degli intervistati ritiene opportuno «spegnere i riflettori sul cantiere». Il restante, vorrebbe che venisse «valorizzato l'aspetto del loro lavoro o del progetto».

A tal proposito, il 13 per cento del campione ritiene «importante l'opera».

In definitiva, i media sono ritenuti «inevitabili» ma «fastidiosi», soprattutto quando «tarati» sui temi lontani dai valori legati al lavoro in genere e nel particolare al loro lavoro.

In buona sostanza, l'opinione diffusa che emerge ascoltando i lavoratori è quella che i giornali con i loro articoli alimentano le divisioni in quanto parlano solamente degli scontri. Per loro, i giornali sono «politicamente schierati», giocano la loro partita, «perché hanno interesse». Dall'analisi dei questionari viene fuori l'idea che i giornalisti «creano ad arte» la notizia pur non essendoci. Per questo motivo chiedono di calare il sipario, di abbassare le luci o, «se devono scrivere, scrivano di noi, cristiani in carne e ossa».

⁴ La sigla che segue ogni stralcio consente di individuare il questionario/intervista. In questo caso, gli stralci sono riconducibili ai questionari/interviste nn. 5, 7, 20, 33.

È innegabile che la stampa nel suo insieme, amplifica e a volte deforma la realtà. Sempre sul tema informazione (e a conferma del ruolo che hanno i media) è stato preso in considerazione l'utilizzo di internet. Dalle risposte è emerso che solamente il 7 per cento degli intervistati non utilizza internet quale strumento di informazione. Il 44 per cento dei lavoratori invece «naviga» tutti i giorni. Alla domanda se «visiti i siti che parlano del progetto Tav», il 68 per cento ha risposto positivamente, mentre il 20 per cento (tredici lavoratori del campione indagato) ha risposto che «evita» di visitare i siti che parlano della Tav.

In definitiva, le notizie sul cantiere sono cercate dai lavoratori «più per curiosità che per informazione sulla sicurezza».

«Navigo per cercare notizie di quello che si dice del cantiere. Certe volte si leggono cose assurde non vere sia dal lato dei favorevoli che dal lato dei contrari. Quasi tutti dimenticano che ci siamo noi a lavorare là sotto, o che siamo i primi a pagare o a farci del male. Altro che balle» (I/Q.15).

In aggiunta, emerge il tema dell'isolamento sociale, la mancanza di momenti unitari, di luoghi per esprimere il loro bisogno di parlare, di confrontarsi sulla loro vita in cantiere, della loro quotidianità, del loro essere minatori, del loro lavoro svolto in un cantiere blindato, del loro isolamento perché individuati dagli «altri» come quelli «che non danno senso e non contestualizzano quello che fanno, si vendono e basta». Il cantiere per questi lavoratori non è sicuramente un «concretissimo luogo d'incontro, di realizzazione, di possibile concerto» (Lizzola 2010, p. 142).

«I giornali sono schierati, tante cose dipendono da loro, scrivono bugie. Il singolo giornalista è schierato, così come sono schierati gli editori della Stampa, del Corriere della Sera, della Repubblica e del Fatto Quotidiano. L'attenzione che danno al cantiere è invece minima, rompono solamente e scrivono stupidaggini; scrivono solo delle inesattezze, non spiegano quello che succede. Scrivono solo quando ci sono le manifestazioni o quando vengono i politici di turno a visitare il cantiere. Nessuno parla di noi, del nostro lavoro, delle nostre paure, delle preoccupazioni che vivono le nostre famiglie. I giornali danno voce ai NoTav, mentre noi non possiamo parlare. Sembra quasi che i giornali ci giochino sopra, devono trovare un modo per scrivere. Comunque, i giornali non sono neutrali, hanno già una posizione, hanno perso il senso dell'oggettività. Pompano il movimento e aspettano il momento, la notizia. Perché, invece non parlano della

nostra retribuzione e dei rischi che corriamo, o chiederci ad esempio cosa pensano gli operai dell'opera e di tutta questa baracca? Invece, accentuano i fatti, ci mettono del sale. A volte, più scrivono e più alimentano il conflitto» (I/Q.15,25,40,55,13,17,19).

«Occorre tenere conto che la ditta ci ha obbligato a non parlare. Per me non è giusto, non è corretto» (I/Q.3).

Le considerazioni riguardanti il ruolo dei giornali e il fatto che i grandi quotidiani nazionali siano schierati o creino le notizie *ad hoc*, si ritrovano anche nelle affermazioni espresse, seppur da un'altra prospettiva, da M. Revelli e L. Pepino (2012, p. 96): «Sempre più si assiste a un'informazione *embedded*, arruolata dapprima nell'attività di propaganda e, poi, onnipresente partecipe delle operazioni di ordine pubblico».

Come dire: i protagonisti sono diversi ma concettualmente la valutazione è simile, con contenuti differenti (pur sempre negativi). Vista dal lato «operaio», la stampa e la televisione, se scrivono, scrivono solo degli scontri e danno voce al movimento NoTav; dal lato del Movimento, i giornali sono accusati di essere schierati a favore della Tav: l'informazione è *embedded*, cassa di risonanza del potere e quindi funzionale all'opera. In quest'ottica, è evidente che devono parlare «male, criminalizzando» il Movimento. Perché, si domanda Revelli, «tanto unanimismo tra i mezzi d'informazione mainstream, disposti anche all'abuso di potere, alla violazione di ogni etica professionale, pronti a truccare le carte (e le interviste), a mentire più o meno apertamente, a occultare, a ridicolizzare, a enfatizzare episodi minimi e a tacere fatti clamorosi, perfettamente simmetrico con l'unanimismo bipartisan della politica?» (Revelli, Pepino 2012, p. 84).

Vale a dire: i giornali sono visti, seppur da prospettive diverse, come parte integrante, strumentali agli interessi dei grandi gruppi economici industriali e quindi funzionali al progetto.

Rimane l'amara constatazione che a nessuno interessa la quotidianità del minatore fatta di atti concreti, di gesti, di emozioni, di relazioni e di paure, ma anche di contraddizioni, che a prezzo del rischio di qualche semplificazione, si potrebbe racchiudere nell'intima domanda: «Stiamo costruendo o distruggendo?».

«È un'opportunità per i nostri figli, può servire, intanto ci permette di mangiare, di guadagnare la pagnotta, di vivere. A qualcosa serve.

Avranno fatto degli studi per capire se il tunnel serve oppure no. Sono i politici che hanno deciso sia di destra sia di sinistra. È colpa nostra se la politica non è in grado di proporre idee di sviluppo diverse che non siano solamente le grandi opere? Che dobbiamo fare, troppo comodo scaricare la colpa delle loro scelte su di noi operai. Non ci sentiamo colpevoli di nulla» (I/Q. tutti i questionari).

Ed è per questo motivo, che:

«Non accettiamo di essere considerati dei collaborazionisti o essere identificati come i macchinisti delle ferrovie che portavano gli ebrei, i “diversi”, nei campi di concentramento» (I/Q.13,53,50).

«Non si tratta di “fascismo o antifascismo”. È una cosa offensiva questa, e mi fa male. Il discorso deve limitarsi al giudizio tecnico dell’opera, alla sua utilità, al fatto che ha portato un po’ di lavoro in questa valle piena di fabbriche chiuse, dismesse, e di tanti operai senza lavoro. Non so se questo significa essere venduto oppure essere SìTav» (I/Q.45).

«Che dobbiamo fare; dare tutti le dimissioni, licenziarci in massa? Il nostro desiderio sarebbe, da una parte, quello di far capire alle persone che stiamo costruendo una cosa che può servire alla nazione e dall’altra, cercare di far diventare questo cantiere, un cantiere “normale”. Non so se è un problema di etica o forse la morale non c’entra. Non vogliamo essere considerati un capro espiatorio, non dobbiamo espiare nessuna colpa» (I/Q.37).

L’altro tema affrontato è quello che concerne il rapporto che questi lavoratori hanno con la politica. Spesso i politici, sia di maggioranza sia di minoranza, si presentano ai varchi d’ingresso per visitare il cantiere, per conoscere lo stato di avanzamento dei lavori, per portare la solidarietà ai lavoratori, per chiedere alla direzione dei lavori quanti metri di scavo sono stati fatti o per rimarcare l’importanza dell’opera perché: «Lo chiede l’Europa, non possiamo essere tagliati fuori dall’Europa, perché quest’opera crea sviluppo e lavoro, o perché non si può venir meno agli impegni assunti a livello internazionale».

«I politici si fanno pubblicità, fanno campagna elettorale, altro che solidarietà, cercano visibilità, fanno passerella, non c’è l’autorevolezza della politica e dei politici. Sono

una palla al piede in quanto dobbiamo fermare il lavoro e poi perché vengono con il codazzo dei giornalisti al seguito e, di conseguenza, arrivano anche quelli della No Tav a manifestare. Non sanno che così aumenta il rischio e la tensione aumenta. Franca-mente mi auguro che non vengano più anche perché rompono un po' le scatole».

«Senti un po': i politici hanno deciso, si sono messi d'accordo, hanno avuto anni per discutere se l'opera andava fatta oppure no, e poi hanno scelto. Ci dovevano pensare prima, coinvolgendo maggiormente gli abitanti della valle. C'è un tempo per discutere e un tempo per decidere. Credo che questo sia il senso della democrazia. Se poi i politici non sono capaci a scegliere, questo non è colpa nostra. Qui siamo per lavorare, non per farci vedere in televisione» (I/Q.4,7,42,34,36,41).

3.3. I lavoratori e il contesto: l'opera e la popolazione

Rimangono centrali nella ricerca due questioni: la prima riguarda il rapporto con la cittadinanza della valle; la seconda invece è rappresentata dal fatto che questi lavoratori costruiscono un'opera che la comunità della valle (e chi sta con loro) e parte dell'opinione pubblica non vogliono perché giudicata inutile, con molto spreco di soldi pubblici, e mettono in discussione l'assunto che «lo sviluppo di un paese, di una nazione, passi solamente attraverso la costruzione di grandi opere».

«Ci accusano di tutto. Anche noi capiamo come stanno le cose: è vero, con tutti i soldi si potevano costruire asili, ospedali e fare tante altre cose come, ad esempio, opere di bonifica per evitare disastri idrogeologici. È colpa nostra se i sindaci dei Comuni lasciano costruire in luoghi dove non si potrebbe? È forse colpa nostra se il lavoro non c'è né per noi né per i nostri figli? Tutti parlano, ma nessuno dice nulla della costruzione della seconda canna del Frejus. Forse lì non è ambiente o che cos'è... Anche noi pensiamo che il traffico delle merci nel lungo periodo può non avere uno sviluppo lineare» (I/Q.45,60,63,65).

Due temi rilevanti perché investono in prima persona i lavoratori chiamati, appunto, a lavorare per un'opera che è fortemente contestata, in un cantiere presidiato dai militari, e che sottopone gli stessi lavoratori a forti contraddizioni.

Dalle analisi dei questionari e dai colloqui avuti emerge un rapporto tra i lavoratori e la popolazione della valle che si potrebbe definire una «indifferente convivenza».

È relativamente diffuso un comportamento teso a evitare la discussione sul cantiere sia in famiglia sia nei discorsi all'esterno del cantiere.

«Quando andiamo nei bar a bere una birra e sanno che noi lavoriamo alla Tav, ci lasciano in pace, nessuno ci disturba o ci provoca. Qualche volta ci chiedono come va, nient'altro. Chiaro, se discutono dell'opera, ascoltiamo ma non interveniamo, anche se certe volte dicono delle cose inesatte e avresti voglia di spiegarli che non è proprio così. Poi, non sai chi è la persona che hai di fronte. Tanto vale stare zitti e andarsene» (I/Q51).

I dati confermano con chiarezza questo comportamento. Infatti, dalle risposte si rileva che l'83 per cento dei lavoratori ritiene opportuno «evitare» di discutere l'argomento Tav nei luoghi pubblici, addirittura allontanandosi.

Viceversa, solo il 2 per cento «interverebbe» senza preoccupazione, mentre l'11 per cento prova «preoccupazione» a intervenire.

Rimane il fatto che alla domanda «se durante una chiacchierata con una persona che non conosci ti viene chiesto dove lavori», il 76 per cento dei lavoratori ha risposto che «evita attentamente di dire che lavora nel cantiere Tav».

«Non è un problema di aver paura, o cose di questo genere. Non mi va di discutere o dire le mie cose ad altri. Qualsiasi cosa che possa dire comunque non andrebbe bene. A questo punto sto zitto e non dico niente» (I/Q.38).

3.4. I lavoratori e la popolazione

L'esplorazione ha poi riguardato il rapporto esistente dei lavoratori con la popolazione. Infatti, la domanda posta è stata: «Secondo te, quale considerazione hanno i cittadini degli operai della Tav?».

Il ventaglio delle risposte prevedeva una scala che andava dall'ottimo al buono, dall'indifferente al pessimo. Il 42 per cento di lavoratori ritiene che gli abitanti della Val di Susa abbiano per loro una «considerazione pessima», il 28 per cento dei valsusini (secondo i lavoratori) prova nei confronti dei lavoratori «indifferenza»; una sorta di indefinita «benevola tolleranza». Il 30 per cento dei lavoratori, infine, giudica che la cittadinanza vive il rapporto tra il «buono/ottimo, o comunque tale».

«Ci dicono: voi, non avete colpa, dovete lavorare, anche se, a volte, «provano piacere delle cose che non vanno». Teniamo un profilo basso, per evitare delle discussioni: questo però ci dà fastidio, in fin dei conti non stiamo ammazzando nessuno né, tan-

tomeno, rubando. O prima o dopo finirà... , tanto noi non abitiamo qui; se ci vogliono parlare ci parlano, anche se sappiamo che parlano da tifosi e quindi la discussione non ha fine» (I/Q.10).

In definitiva, tra i lavoratori locali e la popolazione, il rapporto sociale non esiste, non prende forma e tantomeno i protagonisti lo cercano. Gli interessi sono diversi, anzi contrapposti; da una parte il senso, il valore, l'etica, la consapevolezza di essere nel giusto, di rivendicare la «democrazia a bassa intensità» (Revelli 2012, p. 58), il diritto a manifestare e a «gridare» il proprio dissenso (individuale e collettivo) verso un'opera che distrugge la valle, Uno sviluppo, che per il movimento NoTav, «non può essere sostenibile»⁵.

Dall'altra parte, il silenzio assordante dei lavoratori, dei minatori del cantiere, che nessuno cattura. Non hanno diritto di ascolto. È paradossale constatare che né la politica né le organizzazioni sindacali e d'impresa si fanno carico politicamente e socialmente del loro disagio, tantomeno di quella «democrazia ridotta» più volte evocata dai lavoratori. In definitiva il loro «non parlare», il non «riuscire a individuare nessun racconto evidente

⁵ Nel saggio *Perché no* (in Revelli, Pepino 2012), M. Revelli cita in merito al concetto di sviluppo S. Latouche.

Per Latouche lo sviluppo è «un processo che porta a mercificare i rapporti tra gli uomini e tra gli uomini e la natura», dove il contenuto implicito o esplicito dello sviluppo è la crescita economica con i suoi effetti sia positivi sia negativi come: «la crescita senza limiti delle disuguaglianze e il saccheggio sfrenato della natura» (Latouche 2005, pp. 27-28).

Inoltre, l'autore affronta il tema delle varie innovazioni concettuali dello sviluppo, come, ad esempio, quello sociale, quello umano, lo sviluppo locale e quello durevole.

Uscire dallo sviluppo per Latouche è possibile soltanto attraverso «alternative concrete e complementari come: il localismo e la decrescita conviviale», intese «non come una riduzione del benessere, in quanto la decrescita non vuol dire crescita negativa ma ha come obiettivo soprattutto quello di «segnare il fondamentale abbandono del perseguimento insensato della crescita per la crescita [...] e dunque la decrescita è concepibile soltanto in una società della decrescita» (*Ivi*, p. 81).

Nei suoi studi Latouche individua nel «limite» un ulteriore terreno di analisi, affermando che: «“oltre il limite” è rappresentativo di un modello di sviluppo planetario che rispetta una sola regola: ignorare ogni confine naturale, geopolitico e simbolico [...]. Il problema d'oggi è che ogni limite e ogni norma sono arbitrari, perché se si scavalca il limite addio limite» (Latouche 2012). In questo modo, scrive ancora Latouche, si rischia il «crollo» e per evitarlo è fondamentale «contestare il sistema economico» sapendo inoltre che il «limite economico è strettamente correlato con il limite morale e con i limiti culturali» (*Ivi*, p. 64).

e immediato che possa dare un senso» (Sennett 2002, p. 123). C'è da chiedersi: quanto può durare questo silenzio? Fino a quando la loro storia scorrerà non in modo libero e continuerà a non avere un centro solido («l'io e una solida trama» – per dirla ancora con Sennett 2002, p. 133)?

«La gente può protestare e dissentire, ma non devono ledere il diritto delle persone che lavorano.

Ci hanno isolato, diventa difficile parlare. Siamo stati individuati come il male mentre loro sono il bene. Non sappiamo che cosa dobbiamo pagare. Sono sicuro però che “non vogliono farci del male”.

Ti fanno sentire in colpa perché lavoriamo alla Tav. Siamo condizionati. Di sicuro non è un ben vivere.

È imbarazzante trovarsi di fronte una persona amica che manifesta le sue idee all'ingresso del cantiere e non poterla salutare perché vista come una “provocazione”. Ci sto male quando vedo una persona conosciuta che si gira dall'altra parte. Mi limitano la mia libertà, e di certo non mi possono paragonare al crumiro. Io le lotte le ho fatte forse di più di quelli che gridano» (I/Q.11.25).

3.5. Le stimate del lavoratore Tav. Socialità vo' cercando...

«I NoTav dicono: “Visto che lavori per un'opera che noi (movimento) non vogliamo, devi sentirti in colpa, devi spiare in qualche modo”. Per questo ci hanno spinto a sentirci come un corpo a parte. Per noi diventa difficile trovare momenti di socialità. Che credibilità possiamo avere ad esempio, ad una riunione, quando ci dicono «tu lavori alla Tav, detto magari da qualcuno che lavora per la seconda canna del Frejus o lavora per aziende che inquinano o che lavorano nella finanza. Anche loro non sono forse contestualizzati e integrati nel sistema» Loro che ne sanno dei miei problemi... Ma non solo: chi lavora alla Tav, difficilmente troverebbe lavoro in caso di perdita del posto, questo è il marchio che ci portiamo appresso» (I/Q.13).

La rabbia, il desiderio di voler parlare, di cercare di dire che il loro lavoro ha senso, per dire che «loro stanno solamente lavorando a un'opera che altri, la politica e i centri decisionali [*distanti da loro*], comunque, hanno deciso»; non trovano ascolto, manca d'interlocutore.

Il lavoro, in questo caso, perde il significato di valore sociale. Da questo punto di vista, questi lavoratori sono stati neutralizzati, de-responsabilizzati socialmente. Non hanno il modo di parlare delle loro cose, della paura di lavorare in galleria, della loro professionalità, e chissà, del loro lavoro che a-

mano. Non c'è una narrazione, non ci sono storie di vita lavorativa. Il rischio è relativo a un «io flessibile», che porta a una frammentazione del tempo narrativo. In definitiva, «un'incessante rotazione di elementi come quella che si incontra passando da una finestra all'altra sullo schermo del computer» (Jameson 1999, p. 90).

3.6. I lavoratori e la contraddizione

Parlando con i lavoratori del cantiere emerge in alcuni – pochi – casi la contraddizione determinata tra l'essere intimamente NoTav e quella di lavorare nel cantiere Tav. Una scissione quindi, vissuta tutta interiormente, tra il lavoro e l'essere sociale.

Contraddizione che non trova luogo, momenti, forma, ma è vissuta in solitudine, che non si confronta nel posto di lavoro, nel cantiere edile, che è un luogo «settoriale» in cui le diverse professionalità e qualifiche non sempre favoriscono la comunicazione .

La contraddizione non è discussa, non ha i lineamenti di una «risposta collettiva», è solo individuale. L'elaborazione della risposta ha spesso i contenuti di una giustificazione del tipo: «Il bisogno di lavorare, di portare a casa la pagnotta, oppure, noi che ci possiamo fare?»

«È vero, alcuni miei colleghi, compreso me, vivono, anzi, meglio ancora, viviamo questa contraddizione, ma non ne parliamo; evidentemente non siamo coerenti nel dire e nel mettere in pratica il fatto che "chi è contro la Tav non dovrebbe lavorare in questo cantiere, alla Tav". Certe volte ad esempio, mi chiedo se quello che sto facendo va in direzione di uno sviluppo sostenibile o se porta da un'altra parte. Vivo in coscienza la contraddizione, e la vivo in perfetta solitudine» (I/Q.13).

Mancano i momenti d'incontro e non sono certo le assemblee sindacali a riempire il vuoto. Neanche l'impresa, ha pensato a individuare sedi collettive, dove possono trovare spazio e dignità sociale le ansie, le paure, le contraddizioni. Non si fa squadra, non c'è complicità. Ed è per questo motivo che i lavoratori non vivono e non assumono nessuna modalità per sentirsi «parte danzante» (Lizzola 2010, p. 146).

«Non ci sono momenti di riflessione generalizzata. Nel cantiere il focus è su altre cose. A volte viene la voglia di mandare tutto all'aria, ma resistiamo, dobbiamo lavorare per evitare di essere disoccupati.

Questo costa in termini di coerenza. Difficilmente c'è complicità. La complicità serve a parlare di altro, di aspetti diversi da quelli del lavoro: questo aiuterebbe, invece c'è diffidenza, manca la solidarietà. Il rapporto deve essere tra amici e non solo tra operai, anche se sappiamo che il mondo è fatto di soldi e non di ambiente e neanche di sentimenti» (I/Q.20).

La giustificazione, la riservatezza personale. Ognuno di questi lavoratori vive la storia sua e del lavoro, in modo individuale privo di senso, di contenuto anche se, difficilmente, almeno per adesso, possono sentirsi «*importanti*» per il solo fatto che stanno costruendo un'opera che serve per lo «*sviluppo del paese*». Invece si devono difendere, la loro arma è il silenzio o il continuo rivendicare «*stiamo solo lavorando, siamo dei tecnici, dei professionisti, non stiamo uccidendo nessuno*».

«Contestualizziamo solo l'aspetto economico. La crisi economica fa in modo di "reprimere" i ragionamenti. Dico solo: la Tav mi dà lavoro e, credimi, sono pochi quelli che dicono che la Tav è importante, è utile. Il fatto di dire che "mi da lavoro" rappresenta l'espressione personale giustificatrice che permette di non prendere posizione, di non entrare nel merito delle cose e di conseguenza non mi obbliga a discutere con nessuno» (I/Q.13).

Alla domanda «Se ci fosse la possibilità, cambieresti cantiere?», la maggioranza dei lavoratori ha risposto di sì, che – se potessero – cambierebbero cantiere di lavoro, che lavorare alla Tav per loro non fa differenza, anche perché:

«Non so neanche se l'opera serve, forse non è così importante, ma purtroppo dobbiamo lavorare» (I/Q.54). «Cambierei lavoro se ci fosse la possibilità, qui la fatica è tanta. Può darsi che per qualcuno lavorare alla Tav sia importante per poi poter dire "quello l'ho fatto io". Per me è un lavoro come un altro» (I/Q.20).

Il dubbio, la consapevolezza di sapere dell'inutilità (forse) dell'opera contrapposta all'esigenza, al bisogno di lavorare, di «vendere» la loro professionalità, che rimane oscurata, non conosciuta, non apprezzata, non condivisa com'è per qualsiasi altro lavoratore.

Per loro no. Loro sono schermi, si trovano in mezzo al conflitto, tra il bene e il male, tra chi vuole la Tav e chi la Tav non la vuole. Questa radicalità

dovuta al fatto che il cantiere di Chiomonte è diventato un simbolo che non ammette altro. Tutto passa in secondo piano.

Alternative non ne hanno, non hanno prospettive di cambiamento, nessuno glielne prospetta. Rimane per loro la Tav, la grande opera, la grande infrastruttura, questo modello di sviluppo. Non esiste altro; come dicono, non c'è altro. L'altro è rappresentato solo da *fabbriche deserte e aziende virtuali* (Beck 2000, p. 64) da tanta cassa integrazione e tanta disoccupazione.

Si potrebbe fare altro, altre scelte. Chissà.

D'altronde, la competizione industriale avviene su mercati nuovi, con nuovi scenari, nuovi contesti sia economici sia culturali. È ben noto il dibattito sul come conciliare i due aspetti contraddittori come quello della crescita e del rispetto dell'ambiente, immaginando (come qualcuno pensa) che il *progresso futuro della scienza risolverà tutti i problemi*.

I contesti sono diversi, di certo non sono quelli degli anni ottanta, della società del benessere, o quelli degli anni settanta che hanno visto sviluppare una progressiva costruzione di una cultura di massa contestualmente a un mutamento dei valori, degli stili di vita e di consumo.

Era, in effetti, il periodo della conflittualità, dei diritti, del diritto alla salute, delle «mappe grezze» elaborate dai delegati sindacali della Fiat.

La sicurezza nei luoghi di lavoro era diventata un tema centrale di confronto tra le parti sociali.

Nel saggio *La sicurezza è una danza*, Lizzola scrive (2010, p. 149): «I contesti di lavoro giocano un ruolo decisivo in quanto pongono questioni di dignità e di riconoscimento. Perché è anzitutto nel lavoro, che una tradizione del diritto e una pratica contrattuale propria della nostra convivenza civile, dell'Occidente, si misurano con nuove condizioni di vita fragili ed esposte, con diverse culture dei diritti, con nuove disponibilità, con limitate cure di sé». È un'affermazione condivisibile, ma il confronto ora avviene su un terreno nuovo quello della *globalizzazione* dei mercati, dei prodotti e del lavoro.

Cambiano per ciò i modelli organizzativi delle imprese; dalle fusioni alle acquisizioni, dai trasferimenti di rami d'azienda alle reti d'impresa.

Il diritto del lavoro diventa il «diritto del mercato del lavoro». Il confronto ormai avviene con le realtà/contratti transnazionali. I «saperi» sono di fatto differenziati e distribuiti; sempre di più c'è la presenza di lavoratori immigrati avviandoci così verso un sistema che non può non essere che multiculturale.

La globalizzazione intesa come un processo di sviluppo può portare con sé elementi ineguali, che nello stesso tempo «divide e coordina, introducendo nuove forme d'interdipendenza mondiale in cui ancora una volta non esistono gli altri, e ne derivano nuove forme di rischio e di pericolo e allo stesso tempo ampie prospettive di sicurezza globale» (Giddens 1994, pp. 171-172).

Così come la modernità, con il suo lato oscuro. Scrive Giddens: «La modernità ha un suo lato oscuro, in quanto, non è del tutto vero che l'ordine emergente – appunto della modernità – sarebbe sostanzialmente pacifico» (*Ivi*, p. 20).

Tali considerazioni ci portano a concludere che, l'introduzione nelle attività quotidiane e nel lavoro di nuove tecnologie, la scoperta di nuove sostanze e la produzione e l'utilizzo crescenti di elementi innovativi oltre a garantire un indubbio benessere, impone anche una riconcettualizzazione del vivere quotidiano e professionale⁶.

Il lavoro alla Tav quindi non unifica, non crea coerenza...

«Ci unifica l'aspetto economico, il problema della mancanza di lavoro, noi lavoriamo. Sarà difficile da accettare, purtroppo è così, non so se questo significa essere dei mercenari. Il senso è dato dalla soluzione economica al problema pur sapendo che quella non risponde alla sua convinzione; come dire: non agisco di conseguenza, ad esempio, cercando un altro posto di lavoro. Abbiamo trovato il lavoro e quindi il nostro agire è quello che ci porta a non trovarne un altro. Questa consapevolezza ci porta a dire che la «morale» di una persona, quella di essere ligi alle proprie convinzioni o quando si devono fare scelte difficili, alle volte, si scontrano e vanno in conflitto con le necessità» (I/Q.13).

⁶ Di fatto, i cambiamenti dovuti all'era moderna pongono ulteriori problemi e paradossi. Savadori e Rumati a tal proposito scrivono (2005, p. 8): «Sviluppo, innovazione tecnologica, modernità se portano a dei benefici paradossalmente aumentano le fonti di rischio e le potenzialità rischiose delle scoperte scientifiche». In aggiunta, citando Giddens, gli autori affermano: «Se il rischio è sempre stato pensato come un modo di affrontare il futuro di gestirlo e di condurlo sotto il nostro dominio, le cose non stanno oggi in questi termini: i nostri tentativi di controllare il futuro tendono a ritorcersi contro di noi, costringendoci a considerare modi diversi di rapportarci con l'incertezza». E ancora: «Una tendenza diffusa è quella di ritenere che, sotto molti aspetti, la crescita della conoscenza e della tecnologia sembra non aver prodotto un aumento della sicurezza, in molti campi addirittura, sembra aver generato un incremento di rischi».

«Non si vivono bene le contraddizioni e sto male quando mi dicono certe cose. Credo che questo sia il vero motivo per i quali i lavoratori del cantiere non parlano, stanno zitti» (I/Q.30).

L'elaborazione non è collettiva; la scissione di vivere il lavoro tra un dentro e un fuori, tra *manualità* (intesa come schema meccanico) e *senso*, inteso come valore, relazione, negoziazioni, ha portato questi lavoratori a individuare posizioni di confort «strumentale», un agire che in buona sostanza li fa stare in «bolla», in equilibrio, in sicurezza. Si sono adattati alla situazione, si sono «governati».

Rimane da capire il ruolo dell'organizzazione. Dalle interviste/questionari, a detta dei lavoratori, ben poca cosa è stata fatta. Se da una parte, i dettami della normativa in materia di sicurezza nel cantiere sono rispettati, dall'altra, c'è l'esigenza rivendicata dagli stessi lavoratori, di mettere in «benessere» la totalità del cantiere, osservando i processi attraverso i quali «giungiamo a diventare abitanti dei nostri contesti relazionali». Questo vuol dire anche fare attenzione ai modi di «sentire» le relazioni con i colleghi (si «sente» la loro presenza; ci «si sente» in loro presenza, sorgente di tranquillità e di responsabilità oppure di ansia e incertezza (Lizzola 2010, p. 148).

«L'azienda non si è posta il problema di chi ha dinanzi, che tipo di lavoratore ha alle sue dipendenze, come può reagire allo stress dovuto alla situazione. Nessuno ci ha spiegato cosa significa lavorare in galleria. Ci siamo adattati. È vero, quando sei dentro la galleria facciamo più attenzione, c'è il rischio di farsi male. Bisogna fare attenzione e rispettare il lavoro. In galleria non si scherza. Fuori nel piazzale, la cosa è diversa. In galleria si fa più gioco di squadra, occorre prestare molta attenzione ai movimenti, a dove metti i piedi, le mani. Se vuoi la collaborazione, è implicita. I trasfertisti devono fare i conti con tre condizioni di rischio, il primo di essere distante dalla famiglia, il secondo dovuto al lavoro e il terzo alla situazione, che sicuramente non aiuta. Per questo l'azienda dovrebbe fare qualcosa» (I/Q.20).

4. Una possibile chiave di lettura

Tante altre cose ci sarebbero da dire, da raccontare. Il rischio che si corre è di sconfinare in terreni d'indagine diversi o quello di adoperare categorie di valutazione che possono apparire di parte. Il cantiere Tav divide, le posizioni sono radicali e non ammettono vie di mezzo.

L'interesse di questa indagine è volutamente rivolta a immaginare invece, un processo formativo che abbia al centro momenti di confronto, di elaborazione d'intense interazioni, di dialoghi tra le esperienze e i livelli di vita di questi operai. Il professor Lizzola scrive nel suo saggio: «Vanno offerte anche esperienze di conoscenza che sollecitino apprendimenti a “liberarsi dalle abitudini”, specie di fronte a connessioni nuove o a partire da consegne da assumere attentamente» (Lizzola 2010, p. 142). Ma anche a riflettere.

Quello che, in definitiva chiedono i lavoratori, coscienti di essere usati un po' da tutti, non ricordati, non citati dai libri, quasi, senza diritto di cittadinanza. «Dovevano saperlo», si dice.

Parlare del cantiere della Val Susa significa automaticamente schierarsi o da una parte o dall'altra. Il cantiere «azzera» tutto, annulla la soggettività dei lavoratori. È diventato un simbolo, un terreno di scontro tra chi difende la modernità, l'avventura modernista, e chi invece difende il territorio e l' inutilità dell'opera. Non c'è spazio per altro.

In mezzo ci sono loro, i minatori, con le loro paure, preoccupazioni, ansie, contraddizioni, con la fatica di lavorare in galleria o di vivere distanti dalla famiglia e blindati. Amano il loro lavoro, ma sanno di essere stati neutralizzati socialmente. Tutti parlano, tutti hanno diritto a dire, a esternare le loro giuste posizioni. Loro no. «Dovevano saperlo», si dice. Non interessano. «Dovevano saperlo», si dice.

Il senso di questa ricerca come già detto all'inizio è stato quello di far conoscere da un lato i lavoratori, dall'altro come i fattori complessi esterni al cantiere possano influire sulla sicurezza e/o sul benessere dei lavoratori, inoltre a capire alcune dinamiche.

Il tentativo quindi è stato quello di far emergere gli stati d'animo dei lavoratori impegnati a qualsiasi livello nella costruzione dell'opera, di dare in qualche modo «voce ai sentimenti» di questa comunità, sconosciuta all'opinione pubblica, invisibile, sommersa.

Oggi per parlare del cantiere di Chiomonte sembra sia necessario schierarsi, scegliere la parte del campo: stare da una parte o dall'altra, in una sorta di contrapposizione tra il bene e il male. È come se si assistesse alla rappresentazione teatrale di un'opera dove gli spettatori si dividono tra chi fischia e chi applaude, e tra essi c'è chi applaude e chi fischia a «prescindere» senza guardare che cosa va in scena. In questo caso, i lavoratori sono funzionali in quanto sono stati collocati «dentro» a uno schema, inseriti solamente in un «contesto» privo di alternative.

Per questo essi trovano difficoltà a individuare un racconto trasparente e immediato che potrebbe dare senso o trovare momenti unitari finalizzati a riordinare le loro storie. Non hanno finora trovato un tempo narrativo. L'ambiente di lavoro è di conseguenza caratterizzato dalla frammentazione, dove rimane difficile recuperare il senso di correlazione tra i vari schermi, tra quello che succede nel cantiere nella sua complessità. Come dire: non esiste una narrazione del lavoro.

Se c'è narrazione ha un carattere di resistenza, dove il centro del racconto è rappresentato dalla necessità di reddito pur sapendo che, forse, vorrebbero raccontare altro, un altro che ha o potrebbe avere implicazioni etiche, psicologiche molto più profonde rispetto alla sola affermazione che loro sono «solamente dei lavoratori» o dire che *«provano amarezza quando sono accusati di essere la causa della scelta di costruire la Tav»*. E ancora, vorrebbero affermare, come mi ha detto un minatore, che loro *«non si vergognano a farsi vedere in giro e non si sentono pedine in mano a nessuno. Siamo solo lavoratori»* (I/Q,39).

Non credo sia sufficiente per loro, limitarsi a dichiarare la propria volontà di «resistenza» utilizzando la sola arma del «noi siamo solo dei lavoratori». Il rischio al quale vanno incontro è quello di non capire o, meglio ancora, di «confondere» il loro *carattere*, inteso come valore etico fatto di desideri e relazioni, in rapporto con gli altri.

Questo li porta a cercare un «punto di bolla» per essere poi in equilibrio durante la giornata lavorativa.

In definitiva, la ricerca di «essere in bolla» pone un secondo tema di discussione: quello della «governabilità». La risposta data dai lavoratori del cantiere è indubbiamente individuale, non ha certo dimensione collettiva. Infatti, ognuno di loro ha identificato i propri modi, e di conseguenza ha messo in atto delle proprie azioni. Sicuramente un modo diverso da quello scelto dai programmatori dell'Ibm di Sennett, che si trovavano al River Winds Café a discutere del loro licenziamento. Qui alla fine, la risposta è stata quella di parlare gli uni con gli altri, articolando in questo modo una risposta collettiva che ha permesso a questi lavoratori di trovare «un centro solido e una trama» (Sennett 2002, p. 138). Non è stato, per questi lavoratori, un semplice parlare, ma un vero metodo di confronto. In questo modo, il loro racconto ha assunto rilevanza.

Che storia, però, possono raccontare invece gli operai della Tav della Val di Susa?

Si dice che un buon racconto riconosce e cerca di capire la realtà. Qui, invece, siamo di fronte alla mancanza di un racconto: quello del cantiere della *comunità del lavoro della Tav*.

Per questo motivo, il cantiere Tav non può essere considerato solamente un luogo inteso come «nozione geografica» simile agli altri luoghi di lavoro, ma dovrebbe essere *assunto* come comunità in termini di dimensione sociale. Solamente in questi termini, il cantiere Tav e i suoi lavoratori si confronterebbero apertamente con l'altra comunità diventando loro stessi comunità, con il loro racconto aperto e non più giocato sulla difensiva. Di certo una condizione più attiva.

Lewis Coser in *The Functions of Social Conflict* (1976) sosteneva che il «conflitto diventa comunità», nel senso che la gente impara come si ascolta e come si risponde gli uni agli altri. A una condizione: capire e comprendere con chiarezza quali sono gli elementi di differenziazione, sapendo ad esempio, che le qualità richieste dal lavoro e quelle richieste dalla morale, dall'etica non sono le stesse.

Il piacere del confronto, della narrazione ha bisogno di un luogo. Per i programmatori dell'Ibm è stato il River Winds Café e per i lavoratori della Tav invece?

A loro manca, e nessuno glielo offre.

Francamente non penso che siano sufficienti ad esempio le assemblee sindacali. Il luogo, forse, dovrebbe essere «altro», altri momenti per cercare di interpretare collettivamente i loro bisogni. Questo però comporta che qualcuno li ascolti e capisca in che modo parlano.

È questo il tema di discussione che si pone in assoluto, sicuramente assieme ad altri.

Di sicuro, potrebbe essere l'inizio di una possibile declinazione di quello che tutti chiamano il «benessere operaio».

Le risposte date a questo tema sia dall'organizzazione del cantiere sia da parte sindacale sono state finora insufficienti o, meglio ancora, non «idonee» a interpretare socialmente il contesto del cantiere.

Non penso che la sostenibilità della vita lavorativa passi solamente attraverso una migliore organizzazione dei turni e degli orari di lavoro o modulando *ad hoc* gli orari e rispettando tutte le prescrizioni in materia di sicurezza.

L'idea non può essere solamente questa. Ciò significherebbe far apparire il cantiere Tav simile a qualsiasi altro cantiere edile. È indubbio, che lo sfor-

zo messo in atto sia dall'impresa sia dalle organizzazioni sindacali è tutto teso a far comprendere che non c'è differenza con altri contesti lavorativi.

Significative a tal proposito sono le dichiarazioni rilasciate dal funzionario sindacale: «Non sono diversi dagli altri lavoratori, forse hanno più cose. Non mi sembrano che si possono considerare dei reclusi anzi, socializzano troppo, parlano troppo. Io sono un sindacalista e il mio dovere è di non fare differenziazioni con altri operai» (colloquio con il sindacalista del settore).

Una visione che lo porta a considerare che in Val di Susa si sta facendo «un buco come tanti altri. È diverso perché c'è gente che strumentalizza e ha voglia di speculare. È gente solo faziosa. Io pagherei per avere un posto di lavoro come quello. Il resto, non è che filosofia».

Questa, a prima vista, mi sembra una posizione tutta interna alla logica che non è poi tanto importante far parlare gli operai o cercare di capire il loro stato d'animo, anche perché è diffusa sostanzialmente l'idea che il racconto di questi operai non interessa a nessuno. In definitiva, una posizione che si muove nel perimetro solamente contrattuale «sfuggendo» in questo modo dall'utilizzare altre categorie o altri paradigmi.

Rimane riduttivo inoltre, leggere il silenzio di questi lavoratori guardandolo ad esempio dal punto di vista mediatico. La risposta sarebbe alquanto semplice: non se ne parla perché l'opposizione NoTav fa più notizia, ovvero concentra su di sé l'attenzione dei media. Una realtà, insomma, ne occulta un'altra.

Tuttavia, questa risposta non restituisce sinceramente in pieno la complessità del problema.

Credo necessario allora, per non cadere in facili semplificazioni, porci una domanda preliminare; che cosa rappresenta oggi la Tav? Possiamo dire che essa sia, indipendentemente dell'utilità o meno dell'opera, un paradigma.

Penso che la Tav rappresenti, appunto, il paradigma di uno sviluppo basato sulle grandi opere che hanno un forte impatto antropico sul territorio, che suscitano forti reazioni di contrarietà delle popolazioni interessate, che muovono ingenti investimenti e che sono, almeno così vengono presentate, fonte di lavoro in una congiuntura di recessione.

Di conseguenza, la forte opposizione del territorio ha portato alla militarizzazione di quel luogo, di quell'area geografica, giustificata come necessità per portare a compimento i lavori.

Questo in buona sostanza ha significato «militarizzare» il lavoro degli edili del cantiere e, di fatto, cercare di ridurre ogni occasione di contatto con l'esterno o di «outing» della propria condizione lavorativa.

Da sempre, la militarizzazione del lavoro ha rappresentato la sospensione della democrazia, intesa, nella nostra fattispecie, come diritto a esternare il proprio disagio umano e lavorativo in quanto il solo fatto di esternare le ragioni della propria sofferenza potrebbe significare offrire al «nemico», inteso come l'insieme dell'opinione pubblica critica e contraria verso la Tav, il fianco su cui questi concentra poi la propria azione di avversità.

Per questo la questione Tav assume in buona sostanza anche i connotati di un conflitto tra fronti avversi. Come dire, i militanti NoTav vedono gli operai come «nemici» e quindi da contrastare nel proseguimento dei lavori sperando di aprire delle contraddizioni al loro interno al fine di sottrarre consenso al progetto dell'Alta Velocità. Un ragionamento che per *similitudine*, seppur forte, rimanda alla logica dei bombardamenti sulla popolazione civile nell'ultimo conflitto mondiale (vedasi i bombardamenti del 1943 sugli stabilimenti industriali): in quel contesto i bombardamenti sulla città miravano a colpire direttamente gli impianti industriali oppure a colpire indirettamente gli insediamenti abitativi degli operai al fine di ritardare o ridurre la produzione o di fare opera demoralizzante tra la popolazione.

Altre motivazioni a mio giudizio possono essere alla base del silenzio di questi lavoratori. Una di queste è comune a tutte le altre categorie di lavoratori: in una congiuntura di crisi avere comunque il lavoro mette in secondo piano qualunque altra questione (le risposte date dai lavoratori ne sono la conferma). Durante i periodi di crisi i diritti vengono sempre oscurati dalle ragioni della sopravvivenza.

Un'altra ragione, inoltre, meriterebbe più attenzione e un maggiore approfondimento: è quella che potremmo definire dell'assenza di «compassione».

Se la crisi frantuma la coscienza di classe dei lavoratori in migliaia d'individualità incomunicanti, anche «microcosmi» come quelli delle comunità che si oppongono alla Tav non vedono la condizione dei lavoratori del cantiere come complementare alla propria; essi vengono considerati come veri e propri avversari. Questo viene anche alimentato dal velo posto sulla condizione dei lavoratori del cantiere, che impedisce una possibile saldatura tra due diverse «comunità» contro il paradigma della grande opera.

Capire lo stato d'animo, le relazioni sociali che attraversano il cantiere, il rapporto con la comunità che sta fuori dal cancello, capire la vita lavorativa, far diventare un insieme di frammenti una narrazione, non significa, forse, parlare di benessere lavorativo, l'obiettivo principe della norma che regola la sicurezza nei luoghi di lavoro?

Un obiettivo centrale per chi si occupa di sicurezza nei luoghi di lavoro pur sapendo che nella modernità avanzata la produzione sociale di ricchezza si accompagna sistematicamente alla «produzione sociale dei rischi» (Beck 2003).

Che fare allora? Intanto riflettere su qualche incisivo pensiero di Gandhi, come questo: «È una brutta abitudine dire che le opinioni altrui sono viziate e soltanto le nostre sono buone, che coloro che hanno idee diverse dalle nostre sono nemici del paese» (Gandhi 2014, p. 126).

Per tutti noi potrebbe essere un terreno di confronto e d'incontro con i lavoratori. Per noi «artigiani della formazione» potrebbe essere un momento teso a trasferire sensazioni e motivazioni.

Riferimenti bibliografici

- Bauman Z. (2005), *Fiducia e paura nella città*, Milano, Bruno Mondadori.
- Beck U. (2000), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Torino, Einaudi.
- Beck U. (2003), *Un mondo a rischio*, Torino, Einaudi.
- Corbetta P.C. (2014), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Coser L. (1976), *The Functions of Social Conflict*, New York, Free Press.
- Gallino L. (2003), *Globalizzazione e disuguaglianza*, Bari, Laterza.
- Gandhi M. (2014), *Pensieri sulla vita*, Milano, Feltrinelli.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino.
- Jameson F. (1989), *Il postmoderno, o la logica culturale del tardo capitalismo*, Milano, Garzanti.
- Latouche S. (2005), *Come sopravvivere allo sviluppo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Latouche S. (2012), *Limite*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Lupton D. (1999), *Il rischio. Percezione, simboli, culture*, Bologna, Il Mulino.
- Marzano M. (2006), *Etnografia e ricerca sociale*, Bari, Laterza.
- Morini S. (2014), *Il rischio. Da Pascal a Fukushima*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Revelli M., Pepino L. (2012), *Non solo un treno... la democrazia alla prova della Val Susa*, Torino, Gruppo Abele.
- Rifkin J. (2002), *La fine del lavoro*, Milano, Mondadori.
- Savadori L., Rumiati R. (2005), *Nuovi rischi, vecchie paure*, Bologna, Il Mulino.
- Sennett R. (2002), *L'uomo flessibile*, Milano, Feltrinelli.
- Tomelleri S. (2010, a cura di), *Uomini di cantiere. Storie di ricerca e formazione alla sicurezza in edilizia*, Milano, Unicopli.

ABSTRACT

Il tema proposto dalla ricerca, di cui questo saggio è parte integrante, è relativo all'analisi comportamentale dei soggetti che svolgono lavori ad alto rischio in cantieri socialmente sensibili – blindati – come quello dell'Alta Velocità della Val di Susa. Il saggio, oltre a far «conoscere» i lavoratori applicati nel cantiere, analizza sia il grado di relazioni esistenti con la popolazione della vallata, avversa all'opera, sia il rapporto con le forze dell'ordine e i media. Emerge ad esempio, una contrapposizione tra il valore attribuito all'opera dal movimento NoTav e quello dato dai lavoratori. In sintesi: il senso, il valore il contenuto per un'opera che la popolazione non vuole in quanto costosa, non utile e devastante per l'ambiente contrapposto alla necessità di reddito per i lavoratori applicati alla costruzione della Tav. Una contrapposizione che ha portato alla militarizzazione del cantiere, a militarizzare il lavoro. Il saggio cerca di rispondere anche a una domanda: perché nessuno parla di questi lavoratori? e anche: perché il loro silenzio? e come leggere la mancanza del racconto della comunità del lavoro del cantiere? Si può considerare il cantiere della Val di Susa simile ad altri cantieri edili e di conseguenza «chiuderlo e leggerlo» solamente nel perimetro contrattuale; oppure il cantiere Tav rappresenta un paradigma, quello dell'attuale sviluppo basato sulle grandi opere che divide l'opinione pubblica, e quindi si sta da una parte o dall'altra. Un vero conflitto pertanto che impedisce una possibile saldatura tra due diverse comunità.

TAV OR NOTAV: THE WORK-RELATED SECURITY IN A SOCIAL CRITICAL ENVIRONMENT

The essay is focused on the analysis of the behavior of the individuals employed in high-risk works, mainly in socially critical construction sites, such as the one of the Alta Velocità in Val di Susa. The essay first allows to know the construction workers employed in the site, then it analyzes the degree of relationships between them, the inhabitants of the valley (who oppose the Tav), the law enforcement agencies, and the social media. From the proposed study, a contradiction emerges between the value given to the infrastructural work by either the NoTav movement and by the workers themselves. The former thinks that it is an expensive, useless and environmental dangerous work. For the latter, it is instead a source of salary. Such a contrast results in the decision to militarize the construction site. However, the present essay tries to solve a question. Why does no one deals with the worker point of view? Why do they not fight to have their voice known? In this respect, the construction site in Val di Susa can be intended as a classical construction site, which therefore has to be interpreted from only a contractual point of view. Rather, it can be analyzed as a paradigm of the main infrastructural works, which divide the opinion, thereby resulting in conflict between the individuals involved.

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Dieci anni vissuti pericolosamente. La Confederazione internazionale dei sindacati nella grande crisi globale

Parte II

*Leopoldo Tartaglia**

1. La Csi, la governance globale, il G8 e il G20

Nel G20¹, che dalla fine del 2008 ha preso lo spazio politico del G8², la Csi ha conquistato un ruolo per la consultazione delle parti sociali con i capi di Stato e di governo. Soprattutto, dalla presidenza francese nel 2011, è stato creato l'incontro annuale dei ministri del Lavoro e la consultazione con le parti sociali, così come una Task Force sull'occupazione.

Erano stati proprio i sindacati italiani a «conquistare» un tavolo di consultazione con i ministri del Lavoro in occasione della presidenza italiana del G8 2001, passato tristemente alla storia per le gravissime violenze e violazioni dei diritti umani durante il vertice conclusivo dei capi di Stato e di governo a Genova, nel luglio 2001.

Ma allora, nel novembre 2000, quando i ministri del Lavoro si riunirono a Torino, l'Italia stava ancora in un'altra «era» politica, con il governo di centrosinistra di Giuliano Amato e Cesare Salvi ministro del Lavoro. Le successive elezioni del maggio 2001 riporteranno al governo Berlusconi.

A Torino, quindi, Cgil, Cisl, Uil, Tuac, Cisl internazionale e Cmt incon-

* Leopoldo Tartaglia, già coordinatore del dipartimento Politiche globali della Cgil, coordina ora la sezione Politiche internazionali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

¹ Come vertice dei ministri delle Finanze, il G20 aveva cominciato a riunirsi già nel 1999, includendo, però, altri paesi europei ed escludendo una parte degli «emergenti». Quello che conosciamo oggi come G20 comprende: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Regno Unito, Russia, Stati Uniti, Sudafrica, Turchia e Unione europea. Ha iniziato a riunire i capi di Stato e di governo dal 2008.

² Il vertice dei 6 «grandi» (Stati Uniti, Giappone, Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia) ha cominciato a riunirsi nel 1975. Nel 1976, con l'aggiunta del Canada, è diventato G7. Il crollo dell'Unione Sovietica e la mutata situazione geopolitica hanno portato, nel 1997, all'inclusione anche della Russia. Quest'ultima è stata nuovamente estromessa negli anni scorsi, dopo il conflitto con l'Ucraina e la «secessione» della Crimea.

trarono ufficialmente per la prima volta i ministri del Lavoro del G8, una prassi che si è poi estesa, con alterne vicende, anche a seconda delle diverse presidenze di turno, alle riunioni dei capi di Stato e di governo, e al «nuovo» club dei più potenti della terra, il G20, che si è sovrapposto al G7-G8 e ne ha preso progressivamente il reale «spazio politico», come riconoscimento, da un lato, del prepotente emergere di nuovi paesi economicamente e politicamente forti e, dall'altro, dell'impossibilità per il vecchio club di affrontare da solo la crisi globale.

Sono i vertici del G8 in Giappone nel 2008 e all'Aquila (ancora Berlusconi) nel 2009 le ultime occasioni di presenza e incontri, da parte della relativamente neocostituita Csi, con i governi del club più ristretto³.

In Giappone, la delegazione della Csi e dei sindacati degli 8 paesi ha prima partecipato al vertice dei ministri del Lavoro a Niigata, e quindi, a Tokyo, ha incontrato il primo ministro, Yasuo Fukuda, al quale ha presentato il documento «La risposta alle crisi globali», indirizzato a capi di Stato e di governo convocati a Hokkaido qualche mese dopo. Il documento della Csi indirizzato ai ministri del Lavoro «Ripristinare la coesione sociale in un'economia globale» ha riproposto e aggiornato le preoccupazioni e le proposte del movimento sindacale internazionale per affrontare la crisi economica e mettere al centro della concreta azione dei governi l'agenda del Lavoro dignitoso, della qualità dello sviluppo e dell'occupazione, del superamento delle crescenti disuguaglianze, indotte o amplificate dalla globalizzazione neoliberista. La distribuzione del reddito era dappertutto sfavorevole ai lavoratori e la precarietà cresceva ovunque. Una più equa distribuzione del reddito non rispondeva solo alla richiesta di ripristinare la coesione sociale, ma avrebbe risposto alla evidente stagnazione dell'economia dei principali paesi, con tendenze recessive non solo negli Usa.

Temi ripresi dalla dichiarazione finale dei ministri, ma, a giudizio della Csi, senza una chiara consapevolezza della posta in gioco né una forte volontà politica di muoversi realmente sulla strada del Lavoro dignitoso e del rapporto con le parti sociali, pur evocati nel documento conclusivo.

La delegazione sindacale ha anche chiesto che il G8 si facesse promotore di un'iniziativa urgente e strutturale per affrontare la crisi alimentare, operasse per il rispetto degli impegni per il raggiungimento degli Obiettivi del

³ Giustamente, la Csi deciderà di concentrare le sue pressioni sul G20, piuttosto che continuare a inseguire il club dei 7 (dopo il nuovo «strappo» con la Russia).

millennio, attuasse una politica di non proliferazione atomica e di disarmo, tema questo particolarmente caro al sindacato ospite, Rengo⁴.

Lo scoppio della crisi finanziaria globale, come detto, ha convinto l'amministrazione Usa, in particolare, a promuovere un allargamento della partecipazione ai vertici che dovevano, nelle intenzioni, promuovere una risposta coordinata al crollo delle borse, alla bancarotta delle banche, al dilagare della disoccupazione.

Così, per la prima volta, si è riunito a Washington il G20, nel novembre del 2008. Incalzati dalla crisi i governi di questo nuovo «club» hanno dimostrato, nei primi due anni, un notevole attivismo, almeno dal punto di vista della frequenza dei vertici, che si sono susseguiti a ritmo vertiginoso: a Londra, in aprile, e a Pittsburgh, in settembre, nel 2009; a giugno a Toronto e a novembre a Seul, nel 2010.

Poi, pur mantenendo una struttura informale, il G20 si darà periodicità annuale, con presidenze a rotazione e un certo numero di periodiche riunioni codificate che, prima del vertice finale dei capi di Stato e di governo, coinvolgono un po' tutti i ministri, con forte preminenza degli incontri dei ministri delle Finanze, dei governatori delle banche centrali e delle Istituzioni finanziarie internazionali.

È, dunque, in un quadro di «passaggio del testimone» al G20, che il governo Berlusconi ha presieduto il G8 nel 2009. Il nuovo contesto internazionale e la scarsa credibilità del governo italiano non ne hanno fatto un capitolo particolarmente significativo, per la verità⁵. Comunque, il programma non nascondeva una certa ambizione. I ministri del Lavoro hanno tenuto il loro vertice, in marzo a Roma, anche con la ormai tradizionale consultazione con le parti sociali. Il ministro Sacconi aveva convocato anche altri governi, a partire dalle economie emergenti, in un pomposamente definito «Summit sociale» che avrebbe lanciato un «patto sociale globale» per combattere la crisi con «un approccio integrato tra misure economiche e sociali». Ma, come hanno notato i sindacati italiani e la Csi, il governo giocava

⁴ Si veda la traduzione italiana del documento di valutazione del Tuac sul G8 di Hokkaido: <http://www.cgil.it/valutazione-tuac-trade-union-advisory-committee-sui-risultati-del-vertice-del-g8-di-hokkaido-toyako/>.

⁵ Ci sono ancora strascichi giudiziari sui lavori che il governo Berlusconi aveva avviato per ospitare il vertice sull'isola de La Maddalena. Polemiche, ritardi, inchieste della magistratura e volontà di fare l'ennesimo «coop» hanno poi spinto Berlusconi a tenere il vertice nei pressi dell'Aquila, colpita dal devastante terremoto del 6 aprile 2009.

piuttosto sull'ambiguità della cosiddetta «dimensione umana» della crisi, su una dimensione individuale del rapporto di lavoro e familiare delle politiche sociali, con le sue decisioni concrete che attaccavano i diritti sindacali e del lavoro⁶.

La Csi ha chiesto che venisse riconosciuto un ruolo maggiormente incisivo alla consultazione delle parti sociali e che l'Ilo fosse riconosciuto come partner nei vertici intergovernativi e nella definizione delle nuove regole della finanza mondiale.

Ha, inoltre, sostenuto la necessità di misure coordinate a livello internazionale per affrontare la crisi e, in particolare, ha richiesto che il problema dell'occupazione diventasse prioritario nelle decisioni intergovernative. Secondo la Csi, ci doveva essere uno stretto legame tra il G8 del lavoro e le conclusioni del successivo G20 di Londra. Occorreva una strategia occupazionale a difesa dei posti di lavoro e del reddito dei lavoratori occupati e disoccupati, ma anche una strategia per creare nuovi posti di lavoro, privilegiando quelli stabili e riducendo la precarietà. Al tempo stesso, la crisi non doveva essere usata per peggiorare diritti e condizioni dei lavoratori, sostenendo, invece, il lavoro dignitoso, la contrattazione collettiva, misure a tutela delle fasce più deboli. Occorrevano nuovi investimenti per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, incidendo anche nei meccanismi di sviluppo dell'economia, a partire da una seria politica a favore dello sviluppo sostenibile. Il sindacato richiedeva una maggiore equità nella distribuzione dei redditi a favore del lavoro, rivendicando comportamenti e regole più vincolanti.

Le difficoltà logistiche dell'affrettata e propagandistica scelta dell'Aquila come sede del vertice dei capi di Stato e di governo, avevano indotto gli organizzatori a derubricare il confronto col sindacato mondiale al solo incontro con il presidente di turno, Berlusconi, tenutosi a Roma il 26 giugno.

La Csi, per quel che riguarda il lavoro, l'occupazione e le misure eccezionali che sarebbero state necessarie, chiedeva che il G8 abbandonasse la parola d'ordine della *deregulation* e tornasse a enfatizzare il rafforzamento delle politiche in materia di occupazione, riprendendo quel che di positivo si poteva trovare nella dichiarazione dei ministri del Lavoro. La loro dichiarazio-

⁶ Per chi non è allergico alla propaganda dell'allora ministro Sacconi, questo è il link al sito ufficiale governativo: http://www.g8italia2009.it/G8/Home/VersoIlVerticeG8/IncontriMinisteriali/G8-G8_Layout_locale-1199882089535_MinisterialeLavoro.htm.

ne finale parlava, infatti, di «continuare il dialogo sulle azioni future necessarie a promuovere l'occupazione, migliorare la protezione sociale e creare nuova occupazione».

Di fronte al tema principale scelto dal governo italiano per il vertice, quello della lotta alla povertà, particolarmente in Africa, il sindacato, insieme alla Coalizione globale contro la povertà⁷, aveva sottolineato come ci si trovasse di fronte a una situazione di profonda crisi mondiale, con cadute del prodotto interno lordo che superavano il sei per cento nei paesi industrializzati. Ma erano soprattutto i paesi poveri a soffrirne di più. La quota di popolazione priva di cibo sufficiente era cresciuta negli ultimi due anni di oltre 150 milioni, arrivando a raggiungere il miliardo. Il G8 doveva quindi attivarsi realmente per rispettare gli impegni assunti dai paesi occidentali in materia di aiuto pubblico allo sviluppo, svincolandolo dal condizionamento dei paesi donatori e avvicinandolo al raggiungimento in tempi certi di quello 0,7 per cento del Pil che gli Obiettivi del millennio⁸ indicavano, anche per l'Italia, entro il 2015. Al contrario, notavano Csi e Coalizione, la risposta del G8 era stata finora povera in rapporto alle promesse fatte. L'aiuto allo sviluppo era stato decrescente, specie in Italia, e gli impegni di finanziamento del Fondo globale contro aids, tubercolosi e malaria rimanevano inevasi.

Il G20 di Londra è stato accolto da decine di migliaia di manifestanti che hanno dato vita a un corteo di protesta contro la crisi e gli effetti della globalizzazione. «Put people first!», tradotto dai sindacati in «Put workers first!», era lo slogan alla testa del corteo, organizzato da una coalizione di 150 associazioni e gruppi differenti, sindacati (Tuc inglese e Csi, in testa) e studenti, ambientalisti e no global, immigrati e disoccupati, precari e pacifisti, associazioni di carità e religiose.

Questo vertice del G20, come il precedente di Washington e il successivo di Pittsburgh, è stato dominato dal nuovo interventismo governativo per salvare il sistema finanziario, al collasso dopo lo scoppio della bolla dei mutui subprime e il fallimento della Lehman Brothers. I diversi governi si sono impegnati a sborsare oltre 1.100 miliardi di dollari per intervenire direttamente nei confronti delle banche private dei loro paesi e per rafforzare le capacità di prestiti internazionali da parte del Fmi. Il salvataggio delle banche

⁷ Si veda il sito della Coalizione italiana: <http://www.gcap.it/>.

⁸ Vedi *infra*.

doveva essere accompagnato da una revisione delle norme e dei controlli sulla finanza internazionale, temi che, sollecitati anche dalla Csi, sono rimasti continuamente all'attenzione dei ministri delle Finanze e dei capi di Stato e di governo del G20, con risultati, però, sempre più deludenti dal punto di vista delle decisioni reali e della loro applicazione. Le questioni dell'istituzione di autorità sovranazionali con più stringenti capacità di regolazione delle transazioni finanziarie e della «neutralizzazione» dei paradisi fiscali non hanno avuto seguito concreto, così come non ha trovato ascolto la richiesta del sindacato mondiale per l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie.

La Csi, che aveva spinto in questa direzione, ha criticato l'assenza dalle conclusioni di Londra di nuovi impegni a pacchetti di stimolo all'economia reale, così come di azioni concrete a sostegno dell'occupazione e delle politiche sociali, temi che pure avevano, sulla carta, ottenuto maggior attenzione da parte dei leader mondiali. Pur apprezzando un maggior coinvolgimento dell'Ilo, per il quale aveva sempre fatto pressione nei confronti dei governi, il sindacato mondiale chiedeva una maggiore attenzione all'impatto della crisi sull'occupazione, spingendo per la creazione di un apposito gruppo di lavoro del G20 su questo tema cruciale⁹.

Anche al successivo vertice di Pittsburgh, negli Stati Uniti (settembre 2009), i sindacati hanno richiesto ai leader politici mondiali di sostenere concretamente una coordinata ripresa internazionale centrata sull'occupazione. Secondo la dichiarazione¹⁰ presentata dalle organizzazioni sindacali internazionali, infatti, quello di Pittsburgh avrebbe dovuto essere, in primo luogo, un «Vertice sull'occupazione». I sindacati hanno chiesto la messa in atto di una strategia che affrontasse le sfide dell'occupazione, della necessità di ridare slancio alla riforma del sistema finanziario, di arginare l'impatto della crisi sullo sviluppo e che si occupasse dei cambiamenti climatici.

Ancora una volta, la Csi doveva notare criticamente che agli avanzamenti su alcuni punti, nella discussione e nei documenti, non corrispondevano fatti reali, né prospettive di coerente applicazione dei punti potenzialmente positivi. Né sull'occupazione, a dispetto della dichiarazione di voler mettere «posti di lavoro di qualità al cuore della ripresa» e del maggior ruolo asse-

⁹ Vedi il documento delle Global Unions per il vertice G20 di Londra: <http://www.ituc-csi.org/2nd-g20-summit-london-global>.

¹⁰ Vedi il documento delle Global Unions per il vertice G20 di Pittsburgh: <http://www.ituc-csi.org/3rd-g20-summit-pittsburgh-global>.

gnato all'Ilo; né sulle transazioni finanziarie, dove al passo avanti sul tema della loro tassazione aveva corrisposto l'affidamento dell'istruttoria al Fmi, dichiaratamente contrario all'introduzione di questo tipo di tassa.

La Csi giudicava positivamente la decisione, su cui aveva insistito, di convocare un vertice dei ministri del Lavoro con la partecipazione delle parti sociali.

E, infatti, la Csi ha poi valutato positivamente lo svolgimento, per la prima volta, a Washington, nella primavera 2010, di un meeting dei ministri del Lavoro del G20 per affrontare i temi del lavoro e dell'occupazione nel contesto della crisi economica globale.

A fronte della dichiarazione dei ministri, che circa 21 milioni di posti di lavoro erano stati salvati dalle misure straordinarie dei governi, la Csi ha sottolineato come si dovevano evidenziare gli oltre 34 milioni di posti di lavoro già perduti, oltre a quanti si prevedeva di perdere nel corso del 2010 e 2011. La Csi rivendicava «misure di politica economica più aggressive per assicurare una crescita più robusta e in grado di creare più posti di lavoro», rilanciando ancora una volta la proposta dell'introduzione della *transaction-tax*, per finanziare una politica di interventi pubblici e piani di sviluppo per la *green economy*. Insufficienti venivano giudicate anche le risposte dei ministri del Lavoro a favore di una crescita dei salari, di una globalizzazione del dialogo sociale e della contrattazione collettiva, accanto a un rafforzamento dei sistemi di protezione sociale e di rispetto degli standard previsti dall'Ilo. Il sindacato ha anche criticato la mancata decisione di dare continuità alle riunioni sul lavoro. Infine, non risultava chiaramente espressa la determinazione di includere le conclusioni del G20 del lavoro nella riunione del G20 dei governi a Toronto¹¹. Dove, infatti, i sindacati della Csi, reduci dal loro secondo congresso, hanno dovuto faticare perché la questione del lavoro entrasse a pieno titolo nell'agenda del vertice dei capi di Stato e di governo.

Nel suo complesso, il giudizio del sindacato mondiale sul vertice di Toronto, al di là del linguaggio diplomatico, è stato fortemente negativo, segnalando già uno stallo in quella che, all'insorgere della crisi, era apparsa almeno come l'intenzione da parte del G20 di assumere una responsabilità comune per invertire il corso dell'economia globale, ma che si era fermata ai soli salvataggi delle banche per un veloce ritorno al «*business as usual*»,

¹¹ Si veda la valutazione di Csi e Tuac sulla riunione: <http://www.ituc-csi.org/ituc-tuac-evaluation-of-the-g20-14155>.

mascherato dietro una «narrativa» più attenta ai problemi occupazionali, sociali, ambientali e di regolazione del sistema finanziario. Per di più, sottolineava con preoccupazione la Csi, erano evidenti i segni delle «nuove» politiche di austerità dell'Unione europea, che avrebbero ulteriormente depresso i deboli segnali di una possibile ripresa dell'economia mondiale e aggravato tutti i problemi sociali e del lavoro, inclusa la reale promozione del dialogo sociale, costantemente evocato come uno dei valori «fondanti» dell'Europa¹².

Uno stallo nelle «decisioni» dei governi delle venti economie più forti del mondo che si è confermato al successivo vertice di Seul (novembre 2010), dove, secondo la lettura della Csi, era fallito il tentativo di concordare un ribilanciamento tra economie in forte crescita e surplus commerciali ed economie in stagnazione, se non in recessione, come cominciava a intravedersi per l'eurozona. Tuttavia, il G20 di Seul si è concluso con il «consenso sullo sviluppo per una crescita condivisa». I rappresentanti delle più importanti economie mondiali si erano detti «determinati a porre l'occupazione al centro della ripresa, a garantire protezione sociale e lavoro dignitoso, a promuovere una crescita accelerata nei paesi a basso reddito». Il sindacato mondiale ha commentato con cautela, guardando alla successiva presidenza francese: «Da questo momento fino al G20 in Francia del 2011, vogliamo vedere fatti concreti in risposta alla crisi sociale profonda della disoccupazione globale»¹³.

Ma il fatto concreto più evidente che emergeva prima del G20 francese era che la ripresa, nelle economie occidentali, non c'era stata, né l'occupazione e le protezioni sociali erano state al centro delle politiche nella maggior parte dei paesi del G20, come invece i leader avevano promesso.

Dopo un primo giudizio «a caldo» nelle ore immediatamente seguenti il G20 di Cannes (1-4 novembre 2011), la Csi e il Tuac hanno diffuso un commento¹⁴ più articolato sui risultati del vertice, descritto, innanzitutto, come un summit con due facce.

¹² Cominciava a pesare l'azione della famigerata «troika», Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale, che imponeva strettissime politiche di austerità ai paesi creditori della «periferia» dell'Unione.

¹³ Si veda la valutazione di Csi e Tuac: <http://www.ituc-csi.org/ituc-tuac-evaluation-of-the-g20>.

¹⁴ Si veda la valutazione di Csi e Tuac: <http://www.ituc-csi.org/ituc-tuac-evaluation-of-the-g20-14146>.

Da un lato, infatti, Cannes è stata dominata dalla crisi del debito dell'eurozona, dall'esplosione del debito greco e dal «contagio» verso altri paesi, l'Italia in particolare. Dall'altro lato, i leader del G20 hanno affrontato l'agenda globale, riprendendo i temi delle precedenti riunioni e le conclusioni delle riunioni dei ministri delle Finanze e dei ministri del Lavoro. Al di là delle conclusioni del G20, notavano Csi e Tuac, lo scenario globale rimaneva drammaticamente contrassegnato dalla crisi dell'eurozona. Il sindacato internazionale apprezzava la costituzione della Task Force sull'occupazione, prevalentemente orientata all'occupazione giovanile, e la previsione di un coinvolgimento delle parti sociali e dell'Ilo nei suoi lavori. Una valutazione positiva è stata data anche all'impegno del G20 a sostenere la realizzazione, in tutti i paesi, dello «zoccolo di protezione sociale», sostenendo le conclusioni della Commissione Onu presieduta da Michelle Bachelet e impegnandosi a sostenere l'emanazione di una norma internazionale in occasione della successiva conferenza dell'Ilo, nel giugno 2012. Un giudizio più critico Csi e Tuac hanno dato sul Piano d'azione del G20 per la crescita e l'occupazione. Dalla riconosciuta necessità di misure coordinate di medio periodo per «rendere sicura la crescita», gli impegni e le raccomandazioni ai singoli paesi non erano, secondo la Csi e il Tuac, realmente all'altezza di poter invertire la tendenza globale al rallentamento economico e alla recessione in molti dei paesi più avanzati. C'era una richiesta alla Cina, ma anche alla Germania, di politiche di stimolo alla domanda interna e di riequilibrio tra export e import, ma le politiche di austerità nella maggior parte dei paesi europei e il blocco delle misure a sostegno dell'occupazione negli Usa non lasciavano prevedere la necessaria inversione di tendenza. Allo stesso modo, secondo Csi e Tuac le iniziative citate nelle conclusioni del G20 per la regolazione dei mercati finanziari rimanevano ancora lontane dalla necessaria incisività, mentre il vertice non aveva deciso nulla di concreto in relazione alla Tassa sulle transazioni finanziarie, pur recependo positivamente le posizioni di molti paesi (inclusa la Commissione europea), favorevoli alla sua istituzione. Allo stesso modo, non c'erano reali passi avanti nel contrasto ai paradisi fiscali.

Quello di Los Cabos, Messico (18-19 giugno 2012), è stato un appuntamento anticipato rispetto alle consuete scadenze del G20, non in funzione della drammaticità della crisi globale, ma nel tentativo del presidente messicano uscente, Felipe Calderon, di utilizzarne l'alone mediatico per recuperare al suo partito, il Pan, una qualche possibilità di successo nelle elezioni

presidenziali del 1° luglio. Al di là delle intenzioni della presidenza messicana, il G20 si è concluso ancora una volta dimostrando l'incapacità dei governi dei paesi economicamente più forti del pianeta di promuovere reali iniziative urgenti ed efficaci per uscire dalla devastante crisi globale, il cui aggravamento era stato riconosciuto nella stessa dichiarazione finale.

Il linguaggio edulcorato non lasciava nemmeno ben intravedere il centro reale dello scontro tra i venti «grandi»: l'amministrazione Usa di Obama e gli «emergenti» (con particolare forza i leader latinoamericani) hanno messo sotto accusa l'eurozona – e soprattutto le politiche e i dinieghi della Merkel – per il baratro cui le politiche di austerità rischiavano di trascinare l'intera economia globale, senza risolvere minimamente la crisi dei debiti sovrani.

Il «sospiro di sollievo» dei capi di Stato e di governo del G20 di fronte al risultato delle elezioni greche non ha impedito che i leader extraeuropei chiedessero con forza interventi decisi per la crescita in Europa e si attrezzassero ad affrontare nuove, pesanti necessità di salvataggio finanziario di banche e paesi europei.

La dichiarazione finale enfatizzava la disponibilità, soprattutto da parte dei paesi «emergenti», di ulteriori 450 miliardi di dollari in dotazione al Fmi per eventuali interventi di emergenza.

Il tema della crescita e del lavoro ha assunto maggior peso nella dichiarazione finale.

Le differenze «di linguaggio» sono state notate dalla Csi e dalle delegazioni sindacali presenti a Los Cabos. Ma le dichiarazioni non erano sufficienti, ovviamente, e ancora una volta, mentre prendevano atto dell'ulteriore deterioramento delle condizioni economiche e sociali a livello globale, nei paesi poveri, da un lato, ma per la disoccupazione e la precarietà, anche in quelli più avanzati, i leader del G20 rimandavano al successivo vertice di San Pietroburgo possibili decisioni, limitandosi a prorogare il mandato – come richiesto dai sindacati – della task force sull'occupazione¹⁵.

Un documento comune tra imprenditori (B20) e sindacati (L20) ha chiesto almeno passi concreti su due punti che sembravano di comune accordo: misure per migliorare le politiche di formazione e apprendistato per l'inserimento lavorativo dei giovani e, soprattutto per le economie emer-

¹⁵ Si veda la traduzione italiana del documento del sindacato internazionale di valutazione del vertice: <http://www.cgil.it/g20-los-cabos-la-valutazione-del-sindacato-internazionale/>.

genti, misure normative e fiscali per favorire la formalizzazione dell'economia informale.

A causa delle restrizioni imposte dalla presidenza russa, la delegazione sindacale al G20 di San Pietroburgo era composta solamente dal segretario generale della Csi, Sharan Burrow, da quello del Tuac, John Evans, e dai presidenti del sindacato russo e di quello dell'Australia (successivo presidente di turno del G20). I leader del G20 avevano tra i tre principali temi della loro agenda la questione dell'occupazione e della crescita. Ma il focus del vertice è stato soverchiato dagli eventi in Siria, ufficialmente non in agenda, ma determinanti il clima e le discussioni informali tra i leader. Gli sviluppi diplomatici della vicenda siriana successivi alla conclusione del G20 hanno lasciato intendere che – dietro l'apparente fallimento di ogni mediazione sul tema – qualcosa si fosse già mosso a San Pietroburgo e, forse insperatamente, si fosse avviata una qualche trattativa tra Mosca e Washington¹⁶.

Secondo Csi e Tuac, al di là della questione siriana, sul tema ufficiale dell'agenda relativo all'economia globale, diverse importanti questioni, emerse anche dalla riunione dei ministri delle Finanze e del Lavoro del luglio precedente a Mosca, sull'occupazione di qualità, la contrattazione collettiva e i diritti sul lavoro hanno trovato un loro spazio nella dichiarazione finale dei capi di Stato e di governo. La Dichiarazione finale – secondo Csi e Tuac – ha riconosciuto che il «bisogno più urgente è di accrescere l'abbrivio della ripresa globale, generare una crescita più alta e posti di lavoro migliori». Nonostante avessero citato il bisogno di rafforzare la domanda e il sistema di contrattazione dei salari e la definizione dei salari minimi, le raccomandazioni del vertice riguardavano, però, soprattutto soluzioni di lungo termine, con poche proposte di azioni immediate. Allo stesso tempo, il Piano di azione di San Pietroburgo non rifletteva nemmeno quei cambiamenti di linguaggio e di priorità che pure emergevano in alcune parti della Dichiarazione finale. Sull'evasione fiscale e la doppia non tassazione delle multinazionali, la decisione di San Pietroburgo di adottare il piano d'azione dell'Ocse sull'erosione della base fiscale e lo slittamento dei profitti (Beps)¹⁷ e di impegnarsi allo scambio automatico delle informazioni fiscali entro la fine del

¹⁶ Pochi giorni dopo il vertice, la Russia medierà una soluzione internazionale, accettata dall'amministrazione Obama che aveva minacciato di avviare i bombardamenti contro il regime di Assad, per il controllo e la cessione degli arsenali chimici da parte del governo siriano.

¹⁷ Si veda sul sito dell'Ocse: <http://www.oecd.org/ctp/beps.htm>.

2015 rappresentavano, secondo Csi e Tuac, importanti passi avanti. Ma ancora una volta era stata perduta l'opportunità di portare a termine le necessarie riforme del sistema finanziario, come promesso nei vertici di Londra e Pittsburgh. Il vertice ha approvato i Principi per gli investimenti di lungo termine da parte degli investitori istituzionali, predisposti dall'Ocse. Potranno essere positivi – hanno notato Csi e Tuac – solo se riusciranno a spostare l'intervento degli investitori istituzionali dagli obiettivi speculativi di breve termine a investimenti di lungo termine nell'economia reale e produttiva¹⁸.

Alla riunione dei ministri del Lavoro del G20, il 10 e 11 settembre 2014, a Melbourne, i sindacati – riuniti nel raggruppamento L20¹⁹ – hanno presentato un documento²⁰ di analisi e di proposte che chiedeva conto degli impegni più volte dichiarati dai precedenti vertici. In particolare, nella loro riunione di febbraio 2014, i ministri delle Finanze e i governatori delle banche centrali del G20 si erano impegnati a misure coordinate per innalzare il Pil dell'area del due per cento al di sopra delle proiezioni correnti, nei successivi cinque anni. Ma, come mettevano in luce i documenti preparatori del vertice di Melbourne, predisposti da Ilo, Ocse, Fmi e Banca mondiale, negli stessi paesi delle maggiori economie mondiali continuava la crisi dell'occupazione e della qualità del lavoro, con la previsione di una sua persistenza fino al 2018. Con oltre cento milioni di persone ancora disoccupate nei paesi del G20 e 447 milioni di «lavoratori poveri» che vivevano con meno di due dollari al giorno nelle economie emergenti del G20, la fragile performance del mercato del lavoro stava minacciando la ripresa economica in quanto frenava sia i consumi che gli investimenti. Il rapporto rilevava che, nella maggior parte dei paesi G20, la crescita dei salari era rimasta molto indietro rispetto alla crescita della produttività, mentre le disuguaglianze salariali e di reddito erano spesso aumentate. In molte economie avanzate del G20, i salari reali erano in stagnazione, o addirittura diminuiti, mentre nelle economie emergenti del G20, gli elevati livelli di sottoccupazione e di informalità compromettevano sia i risultati presenti che la futura produttività.

¹⁸ Si veda il commento di Csi e Tuac: <http://www.ituc-csi.org/tuac-ituc-evaluation-of-the-g20>.

¹⁹ Labour 20: la denominazione assunta dai sindacati dei paesi del G20, con Csi, Tuac e Guf.

²⁰ Si veda la traduzione italiana al link: <http://www.cgil.it/melbourne-g20-ministri-del-lavoro-i-sindacati-chiedono-misure-concrete-per-loccupazione-e-contro-la-diseguaglianza/>.

vità. Il documento sindacale, dal canto suo, insisteva sulla creazione di nuovi posti di lavoro di qualità, soprattutto per i giovani e per le donne; sulla difesa e l'estensione dei sistemi di protezione sociale; sul ruolo della contrattazione collettiva per la difesa dei diritti dei lavoratori e la riduzione delle crescenti disparità di reddito, inique socialmente e negative per la stessa crescita economica.

Questi temi sono stati riproposti al successivo vertice annuale dei capi di Stato e di governo del G20, a Brisbane nel novembre 2014, dove i sindacati hanno presentato un documento che richiedeva un drastico cambiamento delle politiche finora attuate. Il documento²¹ partiva dall'evidenza che: «L'economia globale si trova ad affrontare una crescita debole, una disoccupazione elevata, bassi livelli di investimenti, una crescente mancanza di posti di lavoro e un aumento enorme delle disparità di reddito».

«I mercati finanziari – continuava il documento sindacale – sono volatili, il cambiamento climatico e le sfide dello sviluppo restano irrisolte. Le crisi montanti come il conflitto nel Medio Oriente e lo scoppio dell'epidemia di Ebola nell'Africa Occidentale sono soltanto i riflessi più ovvi della natura interconnessa delle economie e delle società a prescindere dalla geografia o dal livello di sviluppo».

I sindacati chiedevano al G20 di concordare una equilibrata combinazione di politiche per stimolare la domanda, aumentare i redditi bassi e creare occupazione; investimenti in infrastrutture pubbliche; rispettare gli impegni di creare occupazione di qualità e formazione per i giovani; adottare un piano ambizioso per una crescita a bassa emissione di carbonio e ridurre le emissioni di gas a effetto serra; accelerare l'attuazione del Piano d'azione sull'erosione della base imponibile e il Trasferimento dei profitti (Beps); portare avanti gli impegni in materia di regolamentazione finanziaria e porre fine alle banche «*too big to fail*»; garantire che il commercio e le catene della fornitura contribuissero a creare occupazione dignitosa e luoghi di lavoro sicuri. I sindacati L20 hanno riproposto, inoltre, lo studio già presentato all'incontro dei ministri del Lavoro, secondo il quale politiche combinate di aumento dei salari tra l'1 e il 5 per cento del Pil e di investimenti pubblici in infrastrutture dell'1 per cento del Pil per i successivi cinque anni, avrebbero aumentato la crescita tendenziale dei paesi G20 di quasi il 6 per cento.

²¹ Si veda la traduzione in italiano: <http://www.cgil.it/g20-le-proposte-dei-sindacati-per-creare-posti-di-lavoro-di-qualita-e-una-crescita-inclusiva/>.

La sintesi del successivo vertice di Antalya, sotto la presidenza turca (novembre 2015), potrebbe essere questa: un G20 deludente, caratterizzato dalla spinta al rinvio. Una impressione che i sindacati dei paesi del G20, riuniti già nei due giorni precedenti il vertice, avevano cominciato a maturare sulla base di quanto emerso nei contatti con gli sherpa dei singoli governi e negli incontri con i leader delle organizzazioni internazionali, alla vigilia del summit. Secondo la Csi, il documento conclusivo del G20 non aveva il respiro e l'ambizione necessari per affrontare una situazione generale ancora caratterizzata dalla caduta dei tassi di crescita, dall'aumento delle disuguaglianze e delle disparità salariali, da bassi livelli di investimenti e dal permanere dell'emergenza disoccupazione, soprattutto giovanile e femminile. Le richieste e le priorità dei sindacati L20 non hanno trovato risposte adeguate. Per la Csi, sarebbe servito il rilancio del ruolo degli Stati nazionali per definire iniziative concrete e coordinate di valorizzazione del lavoro e delle sue condizioni, di sostegno al dialogo sociale e ai sistemi di relazioni industriali, di politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, di qualificazione dell'offerta relativa alla formazione e alla riqualificazione professionale.

Di tutto ciò, al di là delle frasi di circostanza sulla debolezza della ripresa e sulla persistenza dell'alta disoccupazione, nel documento finale del G20 restava una frase, il cui unico merito era di comparire per la prima volta nelle conclusioni di un vertice di questo livello. I leader mondiali riconoscevano che «la crescente disuguaglianza rappresenta un grave rischio per la coesione sociale e per gli obiettivi di crescita», e chiedevano «ai ministri dell'Economia, delle Finanze e del Lavoro di rivedere le strategie per la crescita e i piani per l'occupazione al fine di rinforzare le iniziative contro la disuguaglianza». Senza, però, alcun riferimento agli impegni dei singoli paesi a realizzare tali priorità, il che rendeva il testo privo di vincoli e di efficacia immediata. La stessa intenzione di voler ridurre la disoccupazione giovanile del 15 per cento entro il 2025 restava un lodevole obiettivo dichiarato che, senza una strategia di azione concreta, rischiava di rimanere sulla carta come quelli che lo avevano preceduto.

Infine, le parti del documento riguardanti la crisi dei rifugiati e le questioni ambientali legate alla conferenza di Parigi Cop 21 sul clima erano sostanzialmente descrittive e senza il coraggio e la visione necessari per affrontare adeguatamente queste sfide decisive per il futuro dell'umanità.

2. La Csi e le Istituzioni finanziarie internazionali

Le stesse posizioni la Csi ha portato negli incontri tecnici annuali e istituzionali biennali con la dirigenza del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale²². Istituzioni alle quali è stato chiesto di cambiare radicalmente politiche sugli «aggiustamenti strutturali» e l'austerità promossa in Europa e sulla ormai trentennale insistenza alle «riforme» del mercato del lavoro, che hanno prodotto precarietà e dequalificazione del lavoro in tutto il mondo. Sia nei documenti specifici predisposti per gli incontri periodici tra sindacati e istituzioni finanziarie internazionali²³, sia in quelli già citati per il G8-G20 – nei cui confronti Fmi e Bm hanno giocato, contemporaneamente, il ruolo di struttura tecnica che fornisce analisi e dati e quello di «suggeritore» delle politiche economiche e finanziarie – la Csi non ha mancato di sottolineare il *gap* crescente tra il progressivo riconoscimento che alla base della crisi stavano anche le crescenti diseguaglianze e il continuo impoverimento dei lavoratori e dei ceti medi, e la ossessiva riproposizione di indicazioni di *policy* centrate sulle «riforme strutturali», cioè *in primis* la deregolamentazione e precarizzazione del mercato del lavoro, in qualsiasi paese del mondo.

Così come i sindacati si sono – inutilmente – battuti perché Bm e Fmi ponessero fine all'imposizione, ai paesi in via di sviluppo (ma, successivamente anche a Grecia, Portogallo, Irlanda), debitori dei loro prestiti e programmi di intervento, di piani di «aggiustamento strutturale», invariabilmente basati sulla riduzione dell'intervento dello Stato, in particolare con tagli alle pensioni (dove esistevano), alla sanità e all'istruzione pubbliche. Per quanto riguarda l'eurozona e le continue raccomandazioni, almeno nei primi anni della crisi globale, a sostegno delle politiche di austerità, nemmeno l'autocritica del gennaio 2013 sulla sbagliata valutazione dei moltiplicatori negativi dei tagli di bilancio pubblico ha poi in realtà fatto modificare le «indicazioni politiche» fornite dal Fmi²⁴.

²² La Csi (come già la Cisl internazionale, prima), in collaborazione con i Guf, ha un ufficio a Washington che segue attentamente le attività di Fmi e Bm e fa da tramite per i rapporti tra il sindacato internazionale e queste istituzioni finanziarie.

²³ Si veda, ad esempio, il documento predisposto per i cosiddetti «spring meetings» del 2015 di Fmi e Banca mondiale: <http://www.ituc-csi.org/statement-by-global-unions-to-the-15908>.

²⁴ Si veda il Working Paper «Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers», scritto anche («a titolo personale») dall'allora capo economista del Fmi, Olivier Blanchard: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>.

Nel suo piccolo, emblematica è la vicenda della pubblicazione di punta della Banca mondiale, il rapporto annuale, *Doing Business*. Nell'aprile del 2009, dopo anni di forti critiche da parte dei sindacati, la Banca mondiale aveva finalmente deciso di porre fine all'uso degli indicatori sociali, nel rapporto annuale che classifica i paesi a seconda della «facilità» per le attività imprenditoriali²⁵. Per anni, gli indicatori su norme sociali e del mercato del lavoro erano stati usati per dare un punteggio più alto ai paesi con le protezioni sociali e il rispetto dei diritti dei lavoratori più bassi. Ma già il *Doing Business 2010*²⁶ di nuovo scoraggiava i paesi dall'adozione degli strumenti di sicurezza sociale e bollava i governi che li adottavano come «contrari all'attività economica». La ricetta rimaneva sempre la stessa: ridurre o eliminare l'informazione preventiva sui tagli occupazionali; liberarsi delle misure per trattenere i lavoratori in esubero; ridurre la liquidazione per i licenziati. Così, il Portogallo aveva un basso *rating* perché aveva aumentato di due settimane il periodo di preavviso al licenziamento, e la Bielorussia – da poco esclusa dal sistema di preferenze commerciali dell'Unione europea per le sue violazioni dei diritti fondamentali dell'Ilo – saliva in classifica perché aveva reso più facili i licenziamenti. Il Ruanda andava molto bene – guadagnava ben 84 posizioni! – perché, tra l'altro, aveva eliminato qualsiasi procedura di consultazione sindacale e di intervento degli ispettori di lavoro in caso di tagli occupazionali. L'Italia si trovava al 78mo posto su 183 paesi, molto al di sotto degli altri paesi industrializzati. «Pagava» per una burocrazia giudicata eccessiva, ma otteneva un pessimo punteggio anche per quelle che venivano considerate «rigidità» del mercato del lavoro.

Un altro dei punti fondamentali delle proposte della Csi, per frenare la speculazione e la volatilità dei mercati finanziari, era la necessità della limitazione dei movimenti dei capitali attraverso controlli amministrativi e l'adozione, come abbiamo già visto, di una Tassa sulle transazioni finanziarie, che rendesse meno vantaggiosa la speculazione e potesse essere utilizzata per finanziare i beni pubblici mondiali, la difesa dell'ambiente e il sostegno a un modello di sviluppo non distruttivo.

Anche a livello europeo, secondo la Ces e la Csi, sarebbe stato necessario costruire un Fondo europeo di investimenti e ricapitalizzazioni, la cui attività non si limitasse alla sola gestione del sistema finanziario, ma si esten-

²⁵ Si veda: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2009/>.

²⁶ Si veda: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2010/>.

desse a settori come sanità, assistenza, istruzione, formazione permanente, ricerca, innovazione, reti infrastrutturali, risparmio energetico ed energie rinnovabili.

Occorreva ripristinare, su scale europea e globale, un governo politico dell'economia, eroso dalle politiche neoliberiste, per svolgere un ruolo attivo di programmazione e sostegno dello sviluppo. Non si trattava solo di promuovere la crescita della domanda aggregata a livello globale, ma occorreva andare oltre, ponendo il problema di un intervento diretto dello Stato volto ad avviare una politica industriale finalizzata alla riqualificazione del modello di sviluppo per accrescerne il contenuto di lavoro qualificato in una logica solidale di sostenibilità ambientale e sociale.

Per questo non era accettabile che i paesi più forti, a partire, in Europa, dalla Germania, pensassero all'imposizione di vincoli di bilancio sempre più stringenti e automatici, riducendo o azzerando lo spazio per investimenti pubblici di qualità, o utilizzando la crisi per scelte di rafforzamento nazionale, invece di promuovere il necessario riequilibrio economico e sociale tra i diversi paesi.

Per proporre un diverso modello sociale ed economico era necessario anche un radicale ripensamento degli indicatori dello sviluppo, fondato sui valori d'uso, la sostenibilità ambientale e sociale. L'integrazione alle voci del Prodotto interno lordo (Pil) di indicatori sulla distribuzione del reddito e della ricchezza, e l'uso di altri parametri per la misura del benessere sociale e della ricchezza reale della società, come l'impronta ecologica e l'indice di sviluppo umano, potevano superare i limiti angusti delle politiche neoliberiste, ormai dominanti da oltre un trentennio, per promuovere un diverso modello di società e di sviluppo e il benessere sociale, difendere l'ecosistema e assicurare la vita delle future generazioni²⁷.

Occorreva redistribuire il reddito a livello globale e all'interno di ciascun paese, sostenendo in particolare i redditi medi e bassi per promuovere una

²⁷ Varie iniziative sono state promosse su questo terreno, seppur con diverso seguito. Si veda, ad esempio, il Rapporto della Commissione per la misura delle performance economiche e dello sviluppo sociale, formata dagli economisti (alcuni premi Nobel), Fitoussi, Sen e Stiglitz: http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/documents-commission.htm; oppure il progetto Nuovi approcci alle sfide economiche - Naec dell'Ocse (<http://www.oecd.org/naec/>); o, in Italia, il progetto Benessere equo e sostenibile, inizialmente promosso dal Cnel, e portato avanti dall'Istat (<http://www.istat.it/it/misure-del-benessere>).

maggior equità, ma anche per aumentare la propensione al consumo consapevole e ridurre quella al risparmio finanziario. Occorreva anche rafforzare le reti di protezione sociale: sanità, previdenza, assistenza e sostegno per la non autosufficienza, formazione permanente, politiche di genere e conciliazione del lavoro indispensabili come motori dello sviluppo e per rispondere alla coesione sociale di una società per tutte le età.

3. La Csi e gli Obiettivi dello Sviluppo sostenibile

Così come nel caso «particolare» dello scontro all'interno dell'Ilo, la Csi e il sindacalismo internazionale si sono sempre trovati di fronte al nodo – forse mai consapevolmente dibattuto in profondità – della crisi dei processi e delle istituzioni sovranazionali e multilaterali che avrebbero dovuto costruire una *governance* globale (tutto il sistema delle Nazioni Unite, da un lato, e quello delle istituzioni «figlie» di Bretton Woods, dall'altro)²⁸ e della loro «sostituzione» da parte di «club» di Stati (G8-G20; governi Brics) e del predominio degli accordi commerciali su altre forme di regolazione. In un quadro in cui le grandi imprese multinazionali, la speculazione finanziaria, gli investitori istituzionali hanno progressivamente usato il loro crescente potere economico per condizionare a loro favore le scelte politiche dei governi e delle istituzioni internazionali (che, sono, poi la somma «bilanciata» dei governi stessi).

Ciononostante, sono andati avanti importanti processi e negoziati multilaterali di fronte alle enormi sfide demografiche, sociali, economiche e, infine, climatiche che il nostro pianeta ha davanti a sé.

E la Csi, pur in maniera frammentaria e a volte contraddittoria, e in uno scenario in cui governi e istituzioni internazionali privilegiano il rapporto con più socialmente neutre Organizzazioni non governative (Ong), ha provato a giocare un ruolo, sia nel contesto internazionale che coordinando l'azione di pressione dei sindacati nazionali sui rispettivi governi.

Il percorso di verifica dell'attuazione degli Obiettivi di sviluppo del millennio²⁹ e di costruzione dell'Agenda Post-2015 si è intrecciato con quello

²⁸ Si intendono il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e l'Organizzazione mondiale del commercio, «evoluzione» quest'ultima dei tentativi di stabilire, a Bretton Woods, un'istituzione per regolare il commercio internazionale.

²⁹ Si veda: www.unric.org/it/informazioni-generalisullonu/37.

dello Sviluppo sostenibile, che ha visto la realizzazione, a Rio de Janeiro, nel giugno 2012, di una nuova Conferenza³⁰, a vent'anni dalla prima conferenza dell'Onu sullo Sviluppo. Percorsi, a loro volta, intrecciati con le Conferenze annuali sul clima, sfociati in quella di Parigi del 2015³¹, che sarebbe dovuta essere «decisiva».

Nel settembre del 2000, l'Onu aveva adottato la Dichiarazione del millennio con l'obiettivo di dimezzare la povertà nel mondo entro il 2015 e promuovere lo sviluppo globale.

Il documento fissava otto Obiettivi di sviluppo del millennio (MDGs) che da allora hanno rappresentato il più importante quadro di orientamento per la cooperazione internazionale allo sviluppo. Ma, nonostante i progressi, la popolazione mondiale, vicino alla scadenza, doveva ancora far fronte alle sfide della povertà estrema, del cambiamento climatico, della distruzione dell'ambiente e delle crisi sanitarie.

Ad esempio, nel rapporto *Inequality and the end of extreme poverty*, Oxfam portava evidenze su come l'obiettivo di sradicare la povertà estrema entro il 2030 rischiasse di essere vanificato se non si fosse intervenuti sul contrasto alla disuguaglianza estrema e sull'adozione di politiche che permettessero ai più poveri di beneficiare degli effetti della crescita economica.

Infatti, quindici anni dopo il lancio degli Obiettivi del millennio e a dieci anni dai solenni impegni del G7 di Gleneagles di «consegnare la povertà alla storia», ancora un miliardo di persone viveva in una condizione di povertà estrema con meno di 1,25 dollari al giorno.

Questi numeri confermavano che il famoso «effetto a cascata» secondo l'assunto neoliberista – la crescita è diseguale ma alla fine a beneficiarne saranno anche i poveri – è destituito di fondamento. Al contrario la crescita senza politiche di inclusione e di redistribuzione aggrava le differenze ed è un freno per gli stessi tassi di crescita, pregiudicando la qualità dello sviluppo.

Nei paesi dove la crescita aveva visto una più equa ripartizione dei benefici per il 40 per cento più povero e nel quale redditi e salari erano cresciuti più velocemente per queste fasce della popolazione rispetto alla media totale, si registravano i più grandi successi nella diminuzione della povertà.

³⁰ Si veda: <http://www.unep.org/rio20/>.

³¹ Si veda: <http://newsroom.unfccc.int/>.

L'agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile è stata infine approvata, nel settembre 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dopo un pluriennale processo di preparazione, che aveva preso ufficialmente il via con un incontro ad alto livello nell'ambito dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite a settembre 2013.

I lavori preliminari per la ricerca di una soluzione volta a dare seguito agli Obiettivi di sviluppo del millennio erano però già iniziati nel 2011. Il segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, aveva infatti istituito un gruppo di lavoro a tal fine.

In vista dei negoziati formali, tra il 2012 e il 2015, avevano inoltre avuto luogo nel mondo intero consultazioni pubbliche sulle future priorità di sviluppo.

Nel giugno del 2012 la comunità internazionale aveva deciso, nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20), di elaborare una nuova serie completa di obiettivi a favore di uno sviluppo improntato alla sostenibilità e aveva istituito a tal fine un gruppo di lavoro a composizione aperta formato da trenta rappresentanti nazionali.

Nel luglio del 2014 il gruppo di lavoro ha approvato una proposta contenente 17 obiettivi per uno sviluppo sostenibile.

Parallelamente ai negoziati sull'agenda 2030 hanno avuto luogo anche negoziati per un nuovo quadro di finanziamento per lo sviluppo sostenibile, che è stato approvato dalla comunità internazionale nel luglio del 2015 in occasione della terza Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo ad Addis Abeba.

Per contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'ambiente, l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile contiene 17 obiettivi di sviluppo sostenibile³² (Sdg, nell'acronimo inglese, per Sustainable Development Goals) e 169 sotto-obiettivi.

³² I 17 obiettivi sono: 1. Sradicare la povertà in tutte le sue forme e ovunque nel mondo. 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare l'alimentazione e promuovere l'agricoltura sostenibile. 3. Garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età. 4. Garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti. 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'autodeterminazione di tutte le donne e ragazze. 6. Garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e servizi igienici per tutti. 7. Garantire l'accesso all'energia a prezzo accessibile, affidabile, sostenibile e moderna per tutti. 8. Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti. 9. Costruire un'infrastruttura resiliente, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e

I nuovi Obiettivi dello sviluppo sostenibile non riguardano più soltanto i paesi e i gruppi di popolazione poveri del Sud del mondo (il cosiddetto «Sud globale»), come invece avveniva con sette degli otto Obiettivi di sviluppo del millennio.

Oltre allo sviluppo sociale ed economico, gli Sdg integrano anche la sostenibilità ecologica. Inoltre riprendono aspetti di fondamentale importanza come la pace e la sicurezza, lo Stato di diritto e il buongoverno.

Gli Sdg hanno validità universale, vale a dire che tutti i paesi devono fornire un contributo per raggiungere gli obiettivi in base alle loro capacità. Inoltre, devono essere creati stimoli affinché attori non statali forniscano un maggiore contributo attivo allo sviluppo sostenibile.

L'Onu ha parlato del 2015 come di «un anno di svolta» nel quale si è riusciti a raggiungere un accordo che «cambia il paradigma dello sviluppo, senza lasciare nessuno indietro». Un cambiamento di prospettiva che avrebbe dovuto essere suggellato dall'accordo globale sul clima alla Conferenza delle parti Unfccc (United Nations Framework Convention on Climate Change) di Parigi.

La Csi si è attivamente impegnata nel processo che ha portato all'approvazione degli Sdgs e ha espresso un giudizio sostanzialmente positivo sull'accordo raggiunto, sottolineando il successo di un processo multilaterale, caratterizzato anche da uno sforzo reale di coinvolgimento della società civile e degli attori non statali.

Con decisione congressuale, la Csi si era dotata di una rete di cooperazione sindacale, il Tudcn (Trade Union Development Cooperation Network), su adesione volontaria degli affiliati, non essendo un organo statutario, con

sostenere l'innovazione. 10. Ridurre le disuguaglianze all'interno dei e fra i paesi. 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili. 12. Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili. 13. Adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le loro conseguenze*. 14. Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine. 15. Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e invertire il degrado dei suoli e fermare la perdita di biodiversità. 16. Promuovere società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli. 17. Rafforzare le modalità di attuazione e rilanciare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile. * Considerato che la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici è il forum centrale, internazionale e intergovernativo per negoziati volti a trovare una risposta globale ai cambiamenti climatici.

la finalità di rafforzare la presenza e la voce dei sindacati nelle politiche internazionali di cooperazione allo sviluppo e di favorire la cooperazione tra sindacati.

Nel corso del periodo notevole è stata la produzione di documenti e di dichiarazioni presentate nelle più importanti conferenze internazionali, e il Tucs ha assiduamente accompagnato il percorso di preparazione degli Sdg, in forte relazione con Actrav, da un lato, e gli altri gruppi della società civile, dall'altro.

Per il sindacato mondiale gli Sdg e gli obiettivi più specifici (*target*) erano ambiziosi e il quadro costituito dal Preambolo e dalla Dichiarazione faceva appello all'azione su una agenda vasta e complessa.

Il Preambolo e la Dichiarazione costituivano un utile strumento di attivazione intorno all'agenda. Andava positivamente rimarcato che l'insieme degli obiettivi sostenuti dal sindacato – Occupazione piena e produttiva e lavoro dignitoso per tutti, Protezione sociale universale, Diritto umano all'acqua e alle condizioni igieniche, Istruzione gratuita di qualità universale, Sanità per tutti, Eguaglianza di genere e Riduzione delle disuguaglianze di reddito – era adeguatamente rappresentato nella dichiarazione e negli Sdg e *target* specifici.

Il movimento sindacale approvava tutti gli Sdg ma era, in particolare, impegnato a realizzare la fine della povertà in tutte le sue forme (Sdg. 1), e in particolare il *target* sulla protezione sociale (1.3); ad assicurare l'istruzione di qualità (Sdg. 4) in tutti i *target* corrispondenti; a conquistare i *target* dell'eguaglianza di genere (Sdg. 5) verso il lavoro domestico e di cura non retribuito attraverso i servizi pubblici, le infrastrutture e le politiche di protezione sociale (5.4) e la realizzazione della leadership delle donne (5.5); a promuovere il lavoro dignitoso per tutti (Sdg. 8) in tutti i suoi *target* specifici; a ridurre le disuguaglianze (Sdg. 10), con particolare enfasi sull'obiettivo centrato sulle politiche fiscali, salariali e di protezione sociale; e ad assicurare l'accesso alla giustizia e allo stato di diritto (Sdg. 16) con particolare attenzione alla difesa delle libertà fondamentali (16.10)³³.

La Csi era tuttavia critica sul quadro di sostegno agli Sdg, che avrebbe dovuto costituire la reale possibilità di attuazione e monitoraggio degli obiettivi. I cosiddetti «mezzi di implementazione» – le risorse finanziarie e non finanziarie investite nel processo – rischiavano di essere soggetti a con-

³³ Per una documentazione in italiano sugli Obiettivi dello sviluppo sostenibile si veda: <https://www.unric.org/it/agenda-2030>.

fusione e contenzioso negli anni successivi, se non altro per quanto riguardava l'interpretazione dell'accordo raggiunto a New York tra i diversi soggetti e i diversi poli di influenza sul sistema delle Nazioni Unite.

Gli Sdg contenevano un obiettivo specifico (Sdg. 17) e un numero di *target* sui mezzi di implementazione specifici per ogni Sdg. Ma, nel luglio precedente, era sopravvenuta l'Agenda di azione di Addis Abeba, a conclusione della terza Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo. Tra i membri delle Nazioni Unite c'erano differenze significative sul legame tra l'Agenda Post 2015 e l'Agenda di Addis Abeba: da una parte, soprattutto i paesi Ocse insistevano nel considerarla nella sua interezza come mezzo di implementazione degli Sdg; dall'altra, i paesi del cosiddetto G77 – che raggruppa paesi in via di sviluppo ed emergenti – preferivano enfatizzare l'obiettivo sui mezzi di implementazione e i loro *target* precedentemente condiviso nella preparazione dell'Agenda post-2015.

Dal punto di vista del movimento sindacale, né l'uno né l'altro approccio erano convincenti, per la loro mancanza di coerenza e concretezza, fermo restando che l'Agenda di Addis Abeba era meno adatta al sostegno degli obiettivi di sviluppo sostenibile e doveva rimanere un distinto accordo internazionale con un suo proprio seguito.

In realtà, la distinzione rischia di essere poco rilevante: fondamentale è assicurare che i governi e gli altri attori siano resi effettivamente responsabili degli impegni presi con l'Agenda post 2015, a partire da un efficace processo di monitoraggio e rendicontazione.

A questo proposito, il sindacato criticava il fatto che il processo di seguito e revisione, a tutti i livelli, dal nazionale al globale, rimanesse sostanzialmente legato a comportamenti volontari dei singoli Stati.

Molti commentatori e capi di Stato hanno definito storico l'accordo della conferenza di Parigi sul clima³⁴, sottolineando il fatto che, per la prima volta, 195 paesi avevano condiviso la necessità di impegnarsi per contrastare i cambiamenti climatici e contenere l'aumento della temperatura media globale rispetto ai livelli preindustriali al di sotto di 2° C e a proseguire gli sforzi per limitarne l'aumento a 1,5° C, riconoscendo che questo ridurrebbe significativamente i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici.

Tanti scienziati e attivisti hanno denunciato, invece, i limiti e la sostanziale inefficacia dell'accordo.

³⁴ Si veda il testo italiano, ad esempio sul sito: <http://www.accordodipariigi.it/>.

Anche la Csi si è dichiarata insoddisfatta del risultato della Cop21 perché l'accordo raggiunto non conteneva il livello di ambizione e di urgenza richiesto dalla drammaticità della situazione. Secondo il sindacato, era necessario un drastico cambiamento del modello di sviluppo per assicurare un mondo più giusto, più equo e sostenibile.

Il preambolo del testo contiene effettivamente alcune importanti affermazioni: il riconoscimento della necessità di una risposta all'urgente minaccia dei cambiamenti climatici sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, dell'intrinseca relazione dell'azione climatica con l'equo accesso allo sviluppo sostenibile e l'eradicazione della povertà, la fondamentale priorità della salvaguardia della sicurezza alimentare, l'importanza di assicurare l'integrità degli ecosistemi, la protezione della biodiversità, la cultura della madre terra e la giustizia climatica.

Per quanto riguarda il lavoro, il documento raccomanda di: «Tenere conto dell'imperativo di una giusta transizione della forza lavoro e della creazione di lavoro dignitoso e di lavori di qualità in conformità con le priorità di sviluppo definite a livello nazionale».

Sui diritti umani afferma: «Riconoscendo che i cambiamenti climatici sono una preoccupazione comune dell'umanità, le parti dovrebbero, quando intraprendono azioni per affrontare i cambiamenti climatici, rispettare, promuovere e prendere in considerazione i rispettivi obblighi in materia di diritti umani, il diritto alla salute, i diritti dei popoli indigeni, delle comunità locali, dei migranti, dei bambini, delle persone con disabilità e delle persone in situazioni vulnerabili e il diritto allo sviluppo, così come la parità di genere, l'*empowerment* delle donne e l'equità intergenerazionale».

Ma la Csi sottolineava che queste dichiarazioni rischiavano di rimanere nel campo delle buone intenzioni. Infatti, alle dichiarazioni di principio non erano seguiti, a Parigi, fatti concreti nella direzione auspicata: gli impegni volontari dichiarati dai singoli Stati per la riduzione delle emissioni porterebbero a un aumento della temperatura media intorno ai 3° C. L'obiettivo di contenerla entro i 2° C era, quindi, solo un esercizio di retorica che apparentemente rispondeva alle pressanti richieste dei popoli in materia di giustizia climatica, ma in realtà lasciava ancora inalterato il modello di sviluppo neoliberista che continuava a causare ingiustizia sociale, povertà, crisi economica, ambientale e climatica. Non erano previsti, infatti, meccanismi vincolanti di revisione dei contributi nazionali che consentissero di raggiungere l'obiettivo concordato, ma solamente un vago impegno affinché gli Stati facessero

sforzi ambiziosi, tenuto conto delle «responsabilità comuni ma differenziate» e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse situazioni nazionali. Si affermava la necessità di raggiungere il picco globale delle emissioni di gas serra nel più breve tempo possibile, ma anche la volontà di realizzare un equilibrio tra emissioni di origine antropica e assorbimento delle stesse nella seconda metà del secolo, non proprio la necessaria risposta urgente, pur dichiarata.

Per quanto riguarda i «danni e le perdite» dei paesi particolarmente vulnerabili agli effetti devastanti dei cambiamenti climatici, come gli eventi meteorologici estremi, l'accordo riconosceva l'importanza di evitarli, ridurli al minimo e affrontarli ma non si introduceva nessun elemento concreto di indennizzo né di individuazione delle responsabilità.

Si ipotizzava uno sforzo finanziario da parte dei paesi sviluppati per sostenere i paesi in via di sviluppo, aggiuntivo rispetto ai già previsti cento miliardi all'anno dal 2020, con l'impegno di bilanciarne l'utilizzo fra adattamento e riduzioni delle emissioni, ma non c'era nessun impegno concreto né determinato, né nessun impegno prima del 2020. Anche per quanto riguarda il trasferimento tecnologico a favore dei paesi meno sviluppati, per metterli nelle condizioni di affrontare i cambiamenti nelle strutture industriali e urbane per affrontare e prevenire i cambiamenti climatici, non c'erano impegni concreti.

Il giudizio critico della Csi, comunque impegnata a rivendicare, a livello globale e dei singoli governi, il rispetto degli obiettivi di principio enunciati nel testo di Parigi, era il frutto, come abbiamo visto, di un percorso di discussione interna – il congresso di Vancouver e poi quello di Berlino – e di interlocuzione esterna con associazioni e movimenti, da un lato, e con le organizzazioni internazionali, dall'altro, che le hanno dato buon titolo a partecipare e fare pressione nelle sedi internazionali per una maggiore considerazione del tema della «riconversione» del lavoro dai settori energivori e inquinanti a nuovi «lavori verdi». Molto più diversificata, ovviamente, è la mappa della reale capacità dei sindacati nazionali di «tradurre» queste politiche in vertenze e conquiste sul campo, scontando, non solo la debolezza nei rapporti di forza e la spesso difficile interlocuzione con i governi, ma anche la contraddizione tra la difesa di un lavoro – anche nocivo e pericoloso – e la sua reale trasformazione in posti di lavoro di maggiore qualità ambientale³⁵.

³⁵ Si veda la traduzione italiana del documento Csi al link: <http://www.cgil.it/risposta-ituc-alle-conclusioni-parigi-vertice-sul-clima/>.

4. La Csi, il Tuac e l'Ocse

Come abbiamo visto, l'Ocse è di fatto un altro storico pilastro delle forme concrete della *governance* globale, e ha fornito anch'essa, come Fmi e Bm, al contempo sostegno «tecnico» e politico al G8 e al G20.

Allo stesso modo, il Tuac è parte fondamentale del sindacato internazionale e fortemente intrecciato con la Csi, di cui costituisce di fatto il centro di elaborazione delle politiche economiche.

Ma l'Ocse ha un enorme spazio suo proprio di azione e intervento verso i governi dei paesi associati, praticamente in tutti gli ambiti delle politiche pubbliche e di sostegno, in particolare, all'azione degli investitori e delle imprese.

Nel quadro delle politiche degli investimenti, si collocano, fin dalla metà degli anni settanta, le Linee guida per le imprese multinazionali³⁶.

Nel 2011 è stata approvata la quinta revisione delle Linee guida per le imprese multinazionali, denominata *Raccomandazioni per una condotta responsabile d'impresa in un contesto globale*³⁷, che include un nuovo capitolo sul rispetto dei Diritti umani, incorporando i Principi guida delle Nazioni Unite su Imprese e diritti umani³⁸.

Le «nuove» Linee guida hanno dato anche maggior impulso ai Punti di contatto nazionali (Pcn), istituiti in ognuno dei 46 paesi³⁹ che aderiscono alle Linee guida, con il compito di promuoverle presso le imprese e di dirimere le controversie. È possibile, infatti, presentare istanze al Pcn del paese sede dell'impresa che violi le Linee guida, in qualsiasi paese la violazione avvenga.

³⁶ Le Linee guida per le imprese multinazionali sono state approvate, per la prima volta, nel 1976, anche sull'onda del dibattito e delle proteste per il coinvolgimento di importanti Mne statunitensi (si pensi alla AT&T, per citarne una) nel colpo di Stato contro Allende in Cile. Si veda il sito istituzionale: <http://mneguidelines.oecd.org/about/>. Nello stesso periodo, 1977, l'Ilo approvava la Dichiarazione tripartita sulle imprese multinazionali e le politiche sociali; si veda il testo in italiano sul sito dell'Ilo di Roma: http://www.ilo.org/rome/risorse-informative/servizio-informazione/pubblicazioni/WCMS_152553/lang—it/index.htm.

³⁷ Si veda il testo in italiano su: <http://pcnitalia.sviluppoeconomico.gov.it/it/linee-guida-ocse/introduzione>.

³⁸ Si veda il testo in italiano, ad esempio dal sito del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3160>.

³⁹ La lista dei governi aderenti si trova su: <http://mneguidelines.oecd.org/about/>.

Nel proliferare di inutili quanto ambigue iniziative unilaterali delle aziende, ormai non più efficaci neanche come esercizio di pubbliche relazioni, che vanno sotto l'ancor più ambigua categoria della responsabilità sociale delle imprese, la caratteristica importante di questo strumento sta nel fatto che, pur non avendo valore legalmente vincolante, impegna la responsabilità dei governi.

Campo di applicazione delle Linee guida è qualunque paese in cui operino multinazionali originarie di un paese Ocse o comunque aderente alle Linee guida, anche al di fuori del suo territorio.

La revisione, che ha coinvolto insieme ai governi rappresentanti di sindacati e imprese e della società civile⁴⁰, rappresenta un'importante opportunità poiché il nuovo testo contiene nuovi significativi elementi, un capitolo sui diritti umani, e soprattutto la loro inequivocabile applicazione alla catena dei fornitori e partner commerciali. Questo ultimo aspetto, conquistato dopo aspro confronto con la determinata opposizione imprenditoriale, ne amplia enormemente l'applicabilità facendone anche strumento utile nella lotta alla precarizzazione del lavoro. Le procedure e le strutture che i paesi aderenti devono mettere in atto per l'attuazione concreta delle Linee guida, benché rafforzate, continuano però a rappresentare il vero punto debole. Nell'opinione del movimento sindacale internazionale, in realtà il vero limite di validità delle Linee guida sta nella inadeguata volontà politica dei governi a esse aderenti. Anche il testo precedente l'ultima revisione avrebbe potuto essere efficacemente utilizzato – come dimostrato da validi esempi⁴¹ – se e solo nella misura in cui, i Punti di contatto nazionali e le procedure attuative fossero stati realmente efficaci. Nella posizione dei sindacati, i Pcn sono il volto pubblico delle Linee guida e il loro funzionamento concreto costituirà la misura del successo. Se in caso di denuncia di violazioni essi continueranno a non svolgere in tempo utile veri tentativi di mediazione e facilitazione, o peggio se non oseranno riconoscere pubblicamente le violazioni avvenute per quella acquiescenza troppo spesso dimostrata verso imprese multinazionali, le Linee guida varranno meno della carta su cui sono scritte. I Pcn devono dimostrare trasparenza e adottare nella pratica i nuovi principi di

⁴⁰ Per le organizzazioni della società civile presso l'Ocse, si veda: www.oecdwatch.org/.

⁴¹ Si veda il data base delle istanze presentate dell'Ocse, <https://mneguidelines.oecd.org/database/>, e quello del Tuac, <http://www.tuacoecdmneguidelines.org/Home.asp>.

imparzialità del loro intervento, in tempi prevedibili e con procedure verificabili; la legittimazione e il sostegno di organismi di supervisione che coinvolgano le parti sociali sono indispensabili, anche e soprattutto per contrastare rischi di conflitti di interesse con i ministeri coinvolti nelle strutture dei Pcn.

Il Tuac ha sottolineato anche i risultati non ancora raggiunti, che riguardavano, in particolare, un rafforzamento dei mezzi e delle procedure dei Punti di contatto nazionali.

Secondo il Tuac, le linee guida aggiornate contenevano un numero di nuovi elementi positivi, tra cui il capitolo sui diritti umani, l'applicazione univoca delle Linee guida per i fornitori e per gli altri rapporti commerciali, l'ampliamento della sfera di applicazione del capitolo sull'occupazione, norme più forti che disciplinano il funzionamento dei Punti di contatto nazionali e il rafforzamento del ruolo dell'Ocse nell'applicazione delle Linee guida.

Il Tuac riteneva che questi elementi aumentassero notevolmente l'importanza delle Linee guida e la loro capacità di elevare il livello di comportamento responsabile delle imprese in un contesto globale.

Tra le novità più rilevanti, l'inserimento tra i principi cui devono attenersi le imprese dei punti relativi alla messa in atto di «una *due diligence* basata sul rischio, ad esempio integrandola nei sistemi di gestione del rischio d'impresa, al fine di identificare, prevenire e mitigare l'impatto negativo, potenziale o effettivo...». E ancora, le multinazionali devono «evitare di provocare o contribuire con le proprie attività all'impatto negativo nelle materie trattate dalle Linee guida e prendere le misure opportune quando tale impatto si verifichi»; «cercare di prevenire o minimizzare un impatto negativo quando, pur non avendo contribuito a provocarlo, tale impatto sia tuttavia direttamente legato alle loro attività, ai loro prodotti o ai loro servizi in virtù di un rapporto commerciale». Inoltre, «oltre a contrastare l'impatto negativo sulle materie trattate dalle Linee guida, [le multinazionali devono] incoraggiare, per quanto possibile, i propri partner commerciali, compresi fornitori e subcontraenti, ad applicare principi di comportamento imprenditoriale responsabile conformi alle Linee guida».

Nel «commentario», si definisce con precisione (evitando ogni equivoca traduzione) che: «Ai fini delle Linee guida, per *due diligence* si intende quel processo che, in quanto parte integrante dei sistemi decisionali e di gestione del rischio, permette alle imprese di identificare, prevenire e mitigare il pro-

prio impatto negativo, effettivo e potenziale e di rendere conto del modo in cui affrontano il problema». «L'impatto potenziale deve essere affrontato con l'adozione di misure di prevenzione o di mitigazione; quello effettivo con l'adozione di misure riparatorie».

I Pcn – anche quello italiano – si sono attivati dopo la strage del Rana Plaza, a Dacca, Bangladesh, nella quale sono morti più di 1.200 lavoratrici e lavoratori della catena di fornitura globale dell'abbigliamento.

IndustriAll (la categoria mondiale del settore) e la Csi, l'Ilo e l'Ocse, con differenti strumenti, hanno lavorato per imporre ai marchi internazionali il risarcimento delle vittime e la realizzazione di condizioni di lavoro dignitose, in Bangladesh e ovunque. E, soprattutto, per costruire un sistema di prevenzione della salute e sicurezza e di ispezioni del lavoro che contribuisse a evitare altre tragedie nel futuro⁴².

Il Tuac ha fatto attiva pressione per la realizzazione di altre importanti politiche dell'Ocse, come il progetto «Nuove sfide per la politica economica»; la realizzazione di un piano globale contro l'erosione ed evasione fiscale, e lo slittamento dei profitti da parte delle multinazionali (progetto Beps, sostenuto da G20); la coerenza delle politiche di cooperazione internazionale (*peer review* dell'Ocse Dac) e delle politiche commerciali.

5. La Csi, l'Omc e i trattati di libero scambio

L'approvazione del Pacchetto di Bali alla riunione ministeriale della Organizzazione mondiale del commercio (Omc) in Indonesia (3-7 dicembre 2013) avrebbe dovuto rappresentare, secondo i vertici dell'Organizzazione, un cambio di passo nei negoziati multilaterali di liberalizzazione dei commerci. Il consenso, raggiunto grazie alla mediazione del nuovo Direttore generale, il brasiliano Roberto Azevedo, portava con sé una serie di conseguenze legate allo sblocco non solo di alcuni specifici capitoli negoziali, ma forse dell'intero *Doha Development Round*, iniziato più di dodici anni prima e in stallo dal 2005.

Come si ricorderà, nel 1999, a Seattle, le fragorose proteste di una coalizione sociale formata dai sindacati nordamericani e dai movimenti alter-

⁴² Si veda: <http://www.ranaplaza-arrangement.org/>; e, per IndustriaALL: <http://www.industriall-union.org/action-on-bangladesh>.

mondialisti, indigeni e dei campesinos dell'America Latina, insieme alla resistenza dei governi dei paesi che iniziavano allora a essere definiti «economie emergenti» (Brasile e India in testa) avevano fatto fallire la conferenza ministeriale dell'Omc. Pesavano già allora le decisioni delle principali economie esportatrici di imporre ai paesi più deboli trattati bilaterali di libero scambio, bypassando la meno favorevole – per loro – sede multilaterale, dove, sulla carta almeno, tutti i governi hanno lo stesso peso⁴³.

Alla successiva ministeriale di Doha (novembre 2001), ancora sotto lo shock dei tragici attentati alle Torri Gemelle, fu lanciato il Doha Development Round, la trattativa per un accordo complessivo che, stando alla dichiarazione conclusiva, mettesse il commercio internazionale al servizio dello sviluppo dei paesi più poveri.

Ma il progressivo rafforzamento delle posizioni economiche e quindi negoziali degli «emergenti», da un lato, e il crescente ricorso delle economie più avanzate alla pratica della bilateralità, dall'altro, insieme alle crescenti proteste popolari e sindacali, avevano sostanzialmente prodotto una serie di «nulla di fatto» nel 2003 a Cancun, nel 2005 a Hong Kong e nelle successive ministeriali svolte nelle più ovattate sale del quartier generale Omc a Ginevra, lontano da manifestazioni di massa poco gradite.

Sull'esito di Bali è stata critica la posizione della delegazione della Csi, che, in un documento⁴⁴ firmato anche dalle federazioni mondiali dell'educazione e dei servizi pubblici Ei (Education International) e Psi (Public Services International), ha sottolineato come «l'Omc sia incapace di conciliare commercio e sviluppo».

Nello specifico del *Trade Facilitation*, i sindacati hanno avvertito come «il ridimensionamento della capacità dei governi nazionali nel determinare le proprie politiche» fosse un elemento negativo «per i lavoratori, i servizi pubblici e lo sviluppo» e che «gli impegni vincolanti» dell'accordo sulle dogane «richiederanno ai paesi più poveri del mondo di investire in progetti costosi come porti, procedure doganali e strutture per facilitare le importazioni dal mondo sviluppato». Rispetto agli altri capitoli sul tavolo, come quello sulla sicurezza alimentare e sul «caso indiano», le critiche di

⁴³ Si pensi, in particolare, al Nafta, tra Stati Uniti, Canada e Messico, entrato in vigore nel 1994.

⁴⁴ Si vedano commenti e documenti in italiano su: <http://www.cgil.it/wto-bali-per-i-sindacati-il-wto-non-e-in-grado-di-riconciliare-commercio-e-sviluppo/>.

sindacati e società civile sono apparse ancor più inconciliabili con il «trionfalismo» dei governi e di molte imprese⁴⁵.

Alla decima Conferenza ministeriale, a Nairobi nel dicembre 2015, ventesimo compleanno dell'Omc, dopo quattro giorni di incontri fittissimi e un prolungamento del negoziato di oltre 24 ore, le distanze tra Nord e Sud del mondo erano rimaste tutte, con i nodi da sciogliere sempre uguali: da una parte Unione europea e Stati Uniti per maggiori aperture e l'introduzione di nuove tematiche come investimenti, appalti pubblici e servizi, dall'altra i paesi in via di sviluppo e quelli più poveri a fare blocco contro liberalizzazioni che avrebbero rischiato di mettere in ginocchio le loro economie. Il documento finale della Conferenza di Nairobi è un testo fumoso e abbastanza privo di speranze: zeppo di riconoscimenti sulla permanenza della crisi globale, e sull'importanza del tavolo multilaterale per risollevarsi insieme. Ma la sostanza non c'è. Innanzitutto non c'è un impegno a continuare sull'Agenda di Doha in quanto tale: i suoi temi più sensibili sono stati assegnati a ulteriori negoziati⁴⁶. Le Decisioni ministeriali di Nairobi hanno fatto la fotografia dello stadio di consenso raggiunto e rimandato l'ulteriore lavorazione degli accordi finali al negoziato tecnico nelle ovattate sedi di Ginevra. A questa condizione i paesi emergenti hanno accettato che l'appuntamento di Nairobi non finisse in un fallimento completo, senza alcun accordo finale. Ma tutta la retorica che ha sempre circondato il cosiddetto Round dello sviluppo di Doha si è mostrata al mondo per quello che era, chiarendo senza ombra di dubbio la mancanza di impegno dei paesi più for-

⁴⁵ Se il quotidiano di Nuova Delhi *The Hindu* titolava, il 6 dicembre, *La posizione dell'India si impone a Bali*, e se Deep Kapuria, leader della Confederation of Indian Industry ricordava come «i risultati sulla sicurezza alimentare siano una grande vittoria per il sistema commerciale multilaterale e un risultato storico per tutti i paesi membri», non dello stesso avviso erano le realtà della società civile. Biraj Patnaik della rete indiana Right to Food Campaign etichettava il compromesso come inadeguato, sottolineando che la decisione di limitare le agevolazioni sui sussidi alla sola India fosse una «dichiarazione di bancarotta del libero mercato». Una posizione ancor più critica quella di Focus on the global South e di realtà come Social Movements for an Alternative Asia (Smaa), Gerak Lawan e La Via Campesina.

⁴⁶ Si tratta dei Meccanismi speciali di salvaguardia per i paesi in via di sviluppo; dello stoccaggio pubblico di derrate alimentari per la sicurezza alimentare; dei sussidi all'export e al cotone; delle regole preferenziali di origine per i paesi meno sviluppati. Temi «storici» dell'Agenda di Doha, su alcuni dei quali – come lo stoccaggio alimentare per garantire la sopravvivenza alle popolazioni più povere – era stato raggiunto un difficile compromesso a Bali.

ti, a partire dagli Usa e dalla stessa Unione europea. Dice, infatti, la Dichiarazione ministeriale di Nairobi, che molti membri del Wto riconoscevano la validità dell'Agenda di Doha, altri no. E che dunque, su temi importanti come i tre pilastri dell'agricoltura, cruciali per la vita dei paesi più poveri si continuerà a lavorare, ma con il «forte impegno» che si metterà anche sugli altri capitoli in stallo, e che interessano i paesi sviluppati, e cioè «accesso al mercato non agricolo, servizi, proprietà intellettuale, e regole».

Nairobi ha fotografato una Omc debole, incapace di dare la giusta spinta propulsiva agli accordi multilaterali e con gli Stati più forti interessati piuttosto a chiudere accordi bilaterali di libero scambio. Sono così restate in piedi le controversie sui sussidi all'agricoltura, le diverse concezioni sulla sicurezza alimentare e l'accesso al mercato dei paesi in via di sviluppo, così come è restato fuori il tema della liberalizzazione dei servizi, tema che Unione europea e Stati Uniti tentano di imporre direttamente al tavolo dell'Omc e, ancor di più, per aggirare la contrarietà della maggior parte dei 164 paesi membri, attraverso il proliferare dei trattati bilaterali o plurilaterali, come il Ceta⁴⁷ e il Tpp⁴⁸, già siglati, e il Ttip⁴⁹ e il Tisa⁵⁰, in corso di negoziato.

Come ha detto il ministro per il Commercio australiano, Andrew Robb, la verità è che è la stessa «Omc a essere messa in discussione». Ad appena vent'anni dalla sua nascita l'Organizzazione mondiale per il commercio ha visto crescere i paesi che vi hanno aderito⁵¹, ma i paesi economicamente più forti ne contestano una governance «elefantiaca», dove anche il più piccolo

⁴⁷ L'Accordo complessivo economico e commerciale tra l'Unione europea e il Canada firmato nel settembre 2014 è tuttora nella fase di revisione linguistico-legislativa tra le due parti. Dovrà poi essere sottoposto alla ratifica, prendere o lasciare, del Parlamento europeo. Si veda la posizione ufficiale della Cgil al link: <http://www.cgil.it/la-posizione-della-cgil-sul-trattato-ceta/>.

⁴⁸ La Trans-Pacific Partnership è un accordo di libero scambio tra Stati Uniti e 11 paesi che affacciano sull'Oceano Pacifico. Per la posizione della Csi e dei suoi affiliati nei paesi interessati si veda: <http://www.ituc-csi.org/tpp-agreement-bad-for-democracy>.

⁴⁹ Sul negoziato in corso tra Unione europea e Usa si veda la posizione della Cgil (<http://www.cgil.it/la-posizione-della-cgil-sul-negoziato-ttip-partenariato-transatlantico-su-commercio-e-investimenti/>) e il mio articolo *Ttip e commercio internazionale: chi detta le regole del gioco* in *Quaderni rassegna sindacale*, n. 3/2015, pp. 301-315.

⁵⁰ Sul negoziato plurilaterale sui servizi, Tisa, si vedano, ad esempio, le posizioni nettamente contrarie di Psi, Public Services International: <http://www.world-psi.org/en/issue/TISA>.

⁵¹ In ultimo, la Liberia e l'Afghanistan, festeggiati proprio a Nairobi come 163esimo e 164esimo paese partner.

dei partner deve concordare con decisioni che si approvano per consenso. Ancora una volta non è riuscito a Usa e Ue di inserire nella Dichiarazione finale l'impegno dei paesi membri ad aprire nuovi negoziati, fuori mandato per l'Organizzazione. Gli accordi bilaterali e plurilaterali come Tpp, Ttip, Tisa e Ceta sono, invece, stati citati in un paragrafo, in cui si dice che i paesi membri riaffermano il bisogno di assicurare che i *Regional Trade Agreements* (Rta) rimangano complementari e non sostitutivi del sistema commerciale multilaterale, impegnando il *Committee on Regional Trade Agreements* a discutere le implicazioni sistemiche degli Rta nel sistema commerciale multilaterale e le loro relazioni con le regole dell'Omc.

Ma la via degli accordi bilaterali, privilegiata da Usa e Ue, non sembra portare molto più lontano, non solo per la difficoltà dei negoziati, ma per l'evidente (e riconosciuta) asimmetria dei risultati che rischia di creare più barriere di quante dichiararsi di eliminarne.

Per non parlare della crescente opposizione dei lavoratori e dei cittadini a negoziati segreti che sempre più vogliono regolare (o deregolamentare) aspetti fondamentali della vita delle persone e della stessa democrazia istituzionale.

Lo stallo dell'Omc si è in qualche modo riflesso nella stessa attenzione e azione della Csi sulle questioni del commercio globale, anche in relazione al maggior impegno degli affiliati sugli accordi di libero scambio regionali o bilaterali. In generale, si tratta di temi molto ostici per i sindacati, sia per la opacità, quando non segretezza, dei negoziati, spesso sottratti anche al controllo dei rispettivi parlamenti, sia per la difficoltà di valutarne gli impatti e di mobilitare i lavoratori, se non ad accordi conclusi e alla misurazione, a distanza di anni, delle conseguenze negative sulla quantità e qualità dell'occupazione, per non parlare degli effetti sull'ambiente, i consumatori, la privacy ecc.

I negoziati per accordi commerciali di «nuova generazione», che sempre più hanno l'obiettivo non tanto di annullare le barriere tariffarie, quanto quello di abbattere le cosiddette «barriere non tariffarie», che altro non sono se non legittime leggi e norme a tutela del lavoro, dell'ambiente, delle condizioni fitosanitarie, per dare ampio margine di manovra agli investitori stranieri e alle imprese multinazionali hanno, comunque, attivato maggiore iniziativa da parte dei sindacati dei paesi coinvolti, anche con la facilitazione e il coordinamento da parte della Csi.

6. Sfide presenti e future

La costituzione della Confederazione internazionale dei sindacati ha indubbiamente rappresentato un significativo passo avanti, superando anacronistiche e politicamente immotivate divisioni tra le due centrali preesistenti, e proponendo, pur nei limiti dello stesso processo costitutivo, una piattaforma culturale, di valori, programmatica più aperta e avanzata di quella che caratterizzava, ad esempio, la vecchia Cisl internazionale.

A dieci anni dalla sua nascita, tuttavia, la Csi non ha ancora risolto tutti i nodi politico-organizzativi che le si presentavano fin dall'inizio, anche perché lo stesso diversificatissimo quadro dei sindacati nazionali che la compongono si è ulteriormente complicato, indebolito e, in molti casi, frammentato.

In questa sorta di cronaca qui presentata che ha visto il sindacato mondiale tentare di trovare uno spazio e un peso nella complessa dinamica globale, abbiamo seguito il filo degli spazi istituzionali, un po' sovrastrutturale, si potrebbe dire, tralasciando tra l'altro di approfondire anche attività e ruolo dei Guf⁵², che hanno caratteristiche analoghe alla Csi, ma relazione (e impatto) più diretto con le imprese multinazionali, vere protagoniste, nel bene e nel male, della globalizzazione⁵³.

Ma, ovviamente, alla base dello spazio che la Csi può avere e del possibile impatto della sua azione sta la solidità o meno, a livello nazionale, dei suoi affiliati. Una base materiale imprescindibile la cui forza e consistenza reale la leadership della Csi si ha talvolta l'impressione pensi di poter surrogare con iniziative «dall'alto» e di «immaginare».

Come abbiamo visto, la Csi cominciava a compiere i primi passi quando è esplosa la crisi economica globale, ampiamente impreveduta dallo stesso sindacato (per la verità in buona compagnia, quantomeno degli economisti *mainstream*...), che si stava attrezzando, comunque, a fare i conti con quasi trent'anni di feroci politiche neoliberiste.

Enormi fenomeni hanno attraversato il mondo del lavoro a livello globa-

⁵² Per esempio, su tutta l'attività da essi svolta, in relazione con le categorie nazionali a essi affiliati, per firmare e far applicare, da parte delle imprese multinazionali, gli Accordi quadro internazionali, applicabili a tutte le sedi dell'impresa, in ogni paese in cui opera. Si veda sul sito dei Guf: <http://www.global-unions.org/+framework-agreements+.html>.

⁵³ Così come non abbiamo, volutamente, analizzato il ruolo della Ces e la situazione europea.

le, con la progressiva trasformazione, nelle economie avanzate, dal lavoro industriale alla prevalenza di quello nei servizi, mentre nei paesi in via di sviluppo enormi masse di persone si sono progressivamente spostate dall'agricoltura (che pure resta ancora, in molti paesi, la principale fonte di reddito e occupazione) alla veloce e a volte travolgente industrializzazione. Con giganteschi fenomeni di delocalizzazione e di sfruttamento del lavoro informale, ancora dominante in molte delle economie in sviluppo o emergenti.

L'esplosione della crisi ha, per un breve momento, suscitato la speranza che l'egemonia delle politiche neoliberiste, di fronte al loro palese fallimento, avrebbe aperto la strada a nuove politiche economiche e sociali, sulla spinta, a livello mondiale, non solo dei sindacati, ma anche di quei movimenti sociali che si esprimevano con grande forza nel processo dei Forum sociali.

Dall'inizio del secolo, per la verità, se il movimento operaio e le sinistre declinavano in Europa, dall'America Latina venivano importanti esperienze di conquista del governo da parte di alleanze politico-sociali, si pensi al Brasile del PT di Lula⁵⁴, solo per fare un esempio, che, almeno in una prima fase, realizzavano concretamente politiche alternative al neoliberismo e in parte innovative anche rispetto al «compromesso socialdemocratico» dell'Europa dei «trenta gloriosi».

La Csi ha dunque faticato (sappiamo anche noi come sia particolarmente faticoso!) a trovare interlocuzioni politiche per quello che auspicava essere una sorta di «fronte progressista» mondiale che rimettesse in discussione le politiche neoliberiste, rimanendo, forse inevitabilmente, chiusa nel rapporto con partiti laburisti e socialdemocratici sempre meno rappresentanti dei valori e degli interessi del mondo del lavoro. E non è riuscita ad avere un rapporto di piena alleanza con i movimenti altermondialisti, ultimamente anche per le palesi difficoltà se non per il «riflusso» di questi ultimi.

⁵⁴ Nonostante l'attuale difficilissima situazione economica e sociale del Brasile e l'evidente crisi del «modello politico» incarnato negli scorsi anni dal PT, sono innegabili – e riconosciuti dalle istituzioni internazionali – i successi delle politiche economiche e sociali che hanno drasticamente ridotto la povertà e parzialmente invertito le storiche tendenze a crescenti diseguaglianze sociali. Allo stesso tempo, in Brasile come in molti altri paesi dell'America Latina, si sono affermate nuove politiche progressiste e «socialiste» che, nonostante recenti sconfitte elettorali a favore di forze conservatrici e neoliberiste, sembrano ancora dare l'impronta dominante alla fase politica nell'America del Sud.

Gli effetti devastanti della crisi e il crollo di popolarità di governi e istituzioni internazionali, allo stesso tempo, hanno aperto dei «varchi» di presenza, visibilità, qualche volta reale interlocuzione, che la Csi ha generalmente saputo utilizzare con intelligenza.

Ma, come abbiamo visto, non ha potuto – probabilmente non poteva – condizionare realmente le politiche di quei governi e di quei settori economici che, al di là di tutte le fole sulla *governance* globale, dettano realmente regole del gioco e condizioni di vita delle persone e dei lavoratori.

Qualche punto a favore l'ha realizzato – nell'agenda dei temi, nella diversa «narrativa», in alcune decisioni in sede Ocse o Ilo (si pensi, anche, all'elezione di Ryder a Direttore generale) – ma il corso delle cose va ancora in direzione opposta a quello per cui il movimento sindacale continua a battersi.

Ci sono poi le questioni più interne: il rapporto con gli affiliati, le modalità di lavoro e di azione, la reale democrazia e rappresentatività degli organismi dirigenti, la reale autonomia finanziaria, basata sulle quote dei sindacati nazionali ma anche (e il caso della Ces è più evidente) sul sostegno diretto o indiretto di organismi istituzionali.

Così come la Cgil e il sindacato italiano – che, almeno nei documenti, si dichiarano disponibili alla cessione di sovranità verso i sindacati europei (soprattutto) e internazionali – ne criticano il processo, più o meno consapevole, di progressiva «ONGizzazione» (si perdoni il neologismo), con un'azione principalmente basata su campagne di comunicazione e lobby, piuttosto che sulla mobilitazione e la contrattazione, certo particolarmente difficile su un piano mondiale.

Ma, ritornando daccapo, il necessario dibattito interno e le necessarie «riforme» politico-organizzative avranno gambe solo se, anche aiutati dall'alto, i sindacati nazionali si rafforzeranno, cresceranno in organizzazione e rappresentatività, peseranno nei confronti delle aziende e dei governi, costruendo su queste basi unità d'intenti e di azione a livello regionale e mondiale.

ABSTRACT

Dieci anni fa, a Vienna, nasceva la Confederazione internazionale dei sindacati (Csi), dalla fusione delle precedenti Cisl internazionale e Cmt. Pochi mesi dopo cominciava la grande crisi globale, che tuttora attanaglia l'economia mondiale, con il suo portato di disoccupazione, diseguaglianze, ulteriore spinta a politiche neoliberiste contrarie ai diritti sociali e del lavoro. Come ha operato, in questi dieci anni, la Csi? Il presente lavoro – suddiviso in due parti – cerca di dare una panoramica dell'azione della Csi, soprattutto nei confronti delle istituzioni internazionali e della «leadership» globale, facendo la cronaca delle sue posizioni e dei suoi rapporti verso Ilo, G8-G20, Fmi e Banca mondiale, Ocse, Omc.

TEN YEARS OF LIVING DANGEROUSLY. THE INTERNATIONAL TRADE UNION
CONFEDERATION FACING THE GREAT GLOBAL CRISIS. PART II

Ten years ago, in Vienna, the International Trade Unions Confederation (Ituc) was established, merging the previous Icfu and Wcl. A few months later, the great global crisis, still affecting the world's economy, erupted. Main consequences were: unemployment, inequalities, further pushing of neoliberal policies against the workers' and social rights. How did the Ituc work in these ten years? The present work – in two parts – gives an overview of the Ituc action, mainly in its interaction with the International Institutions and the global «leadership», such as Ilo, G8-G20, Imf and Wb, Oecd, Wto.

n. 3/2015 [63]

TEMA. Cambiamenti organizzativi per il sindacalismo del XXI secolo I presupposti per le innovazioni organizzative nei sindacati. *Presentazione di Adolfo Braga* - Tra complessità organizzativa e strategie inclusive. Il senso della Conferenza d'organizzazione della Cgil *Intervista a Nino Baseotto di Adolfo Braga* - Lavoro e politica: tra sindacato e partito *di Carlo Galli* - L'«austeritarismo» e l'Europa: quali vie per resistergli? *di Richard Hyman* - Il potere delle coalizioni sociali fra sindacati e comunità *di Amanda Tattersall* - Sindacati e alleanze sociali. Riflessioni a partire dalla campagna «Fight for \$15» *di Lisa Dorigatti* - Le frontiere dell'azione sindacale nella frammentazione del lavoro *di Daniele Di Nunzio, Andrea Brunetti, Chiara Mancini* - Come cambiano i modelli di rappresentanza verso i lavoratori atipici e i giovani *di Maria Concetta Ambra* - Capitalismo digitale e azione collettiva *di Loris Caruso, Alberta Giorgi* - La crisi dei corpi intermedi *di Giuseppe Sabella* - I modelli sindacali nella storia d'Italia *di Adolfo Pepe*

CONFRONTO. *Quanto capitalismo può sopportare la società* di Colin Crouch [Laterza, 2014]

Una politica per il XXI secolo? *di Giustina Orientale Caputo* - La crisi europea e la socialdemocrazia assertiva. Sfide e questioni aperte per l'agenda socialdemocratica *di Andrea Ciarini*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Federico Caffè: il tempo dell'utopia e lo spazio del riformismo (in un paese a sviluppo tardivo e dalla fragile democrazia) *di Giuseppe Amari* - Ttip e commercio internazionale: chi detta le regole del gioco *di Leopoldo Tartagli*

n. 4/2015 [64]

TEMA. Contrattare nel terziario - Le sfide per la rappresentanza del lavoro e la contrattazione dentro e oltre le imprese. *Presentazione di Andrea Bellini, Alberto Gherardini, Marcello Pedaci* - La contrattazione di sito negli outlet: uno scenario di rivitalizzazione all'italiana? *di Stefano Gasparri* - Via dall'iceberg. Anatomia di un processo di innovazione dell'azione sindacale *di Andrea Bellini, Alberto Gherardini* - Contrattazione aziendale nel commercio e nei servizi di pulizia. Alcune esperienze in Veneto *di Andrea Signoretti* - Sfida call center *di Eugenio Vite* - Vulnerabilità dei giovani e contrattazione collettiva. Alcune esperienze nel settore dell'energia *di Daniele Di Nunzio, Marcello Pedaci* - La contrattazione nel settore dei servizi in Spagna: risposte inclusive a una frammentazione crescente? *di Oscar Molina*

CONFRONTO. *Il capitale nel XXI secolo* di Thomas Piketty [Bompiani, 2014]

Molti pregi e un difetto *di Guido Baglioni* - Disuguaglianza, lavoro e capitale *di Nicola Giannelli*

TENDENZE. Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea: declino «politico» e ascesa di «mercato» *di Paolo Feltrin*

OSSERVATORIO EUROPEO. L'Ue del dopo-elezioni europee del 2014 *di Silvana Paruolo*

n. 1/2016 [65]

IN RICORDO DI RICCARDO TERZI. Città metropolitana *di Riccardo Terzi* - Riccardo Terzi. Il delizioso sapore dell'agrodolce *di Antonio Cantaro*

ARGOMENTO. Salvati o affossati dall'Europa? *di Lucio Baccaro* - È più giusto e più plausibile cambiare l'Europa piuttosto che uscire dall'euro *di Riccardo Sanna* - Uscire dall'euro? Né realistico né desiderabile *di Lorenzo Bordogna*

TEMA. Il coordinamento della contrattazione - Un coordinamento bilanciato della contrattazione. *Presentazione di Mimmo Carrieri* - La contrattazione coordinata in Europa: da un'erosione incrementale a un attacco frontale? *di Paul Marginson* - Negoziare gli effetti dell'incertezza? In discus-

sione la capacità di governance della contrattazione collettiva di *Paul Marginson, Maarten Keune, Dorothee Boble* - Le traiettorie dei sistemi «mediterranei» di relazioni industriali, tra convergenze e divergenze. La Francia e i suoi vicini del Sud (Italia e Spagna) di *Udo Rehfeldt* - L'impatto della nuova governance europea sulla contrattazione collettiva. Un confronto fra Italia, Spagna e Portogallo di *Salvo Leonardi* - Le relazioni industriali: alcune questioni aperte di *Carlo Dell'Aringa* - Suggerimenti per la riforma della contrattazione collettiva: dalla Francia all'Italia di *Fausta Guarriello* - Determinanti, metodo e caratteristiche della contrattazione concessiva di *Paolo Tomassetti*

CONFRONTO. *Passaggi di stagione* di Massimo Paci [Ediesse, 2015]

La primavera della ragione e l'estate interiore di *Alberto Olivetti* - Sensazioni private, riflessioni pubbliche di *Elena Granaglia* - *Passaggi di stagione*. Diario privato di un sociologo tra ricerca e politica di *Carlo Trigilia*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Emigrare... immigrare... È un processo che ricopre quattro tempi di *Elisa Castellano*

n. 2/2016 [66]

TEMA. Quali riforme nelle relazioni industriali - Le riforme nelle relazioni industriali: leggere, incisive, portatrici di maggiori certezze. *Presentazione di Mimmo Carrieri* - Come la contrattazione aiuta la produttività di *Giuseppe Travaglini* - Il decentramento contrattuale: vecchi problemi e ipotesi di riforma di *Lauralba Bellardi* - Autoregolazione e legge nella disciplina delle relazioni sindacali di *Tiziano Treu* - Modello contrattuale, produttività del lavoro e crescita economica di *Leonello Tronti* - Applicare gli accordi in tutti i luoghi di lavoro: la democrazia e la partecipazione come regola di *Carlo Podda* - La rappresentanza sociale fattore di democrazia di *Uliano Stendardi* - Cornici generali di una riforma per rafforzare la partecipazione di *Marco Biasi* - La partecipazione impallidita: cooperative, lavoratori e sindacati di *Mario Ricciardi*

CONFRONTO. *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi* a cura di Bruno Caruso e Giorgio Fontana [il Mulino, 2015]

Il diritto del lavoro nella crisi europea. A proposito di un recente volume di *Stefano Giubboni* - Una prospettiva storica nel confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi di *Debora Migliucci*

TENDENZE. Un sistema sovranazionale che nazionalizza il conflitto sociale. Le ragioni della difficoltà dei sindacati europei a politicizzare la governance economica europea di *Roland Erne*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Dieci anni vissuti pericolosamente. La Confederazione internazionale dei sindacati nella grande crisi globale (Parte I) di *Leopoldo Tartaglia*

pubblicità
UNIPOLSAI
(pesce che salta)

