



*la Rivista delle*  
**Politiche  
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

**DIRETTORE**

Sandro Del Fattore

**COMITATO SCIENTIFICO**

Silvano Andriani  
Ugo Ascoli  
Jean-Claude Barbier  
Pietro Barrera  
Enzo Bernardo  
Marina Boni  
Giuliano Bonoli  
Paolo Calza Bini  
Massimo Campedelli  
Dario Canali  
Antonio Cantaro  
Roberta Carlini  
Giuseppe Costa  
Colin Crouch  
Gianfranco D'Alessio  
Paolo De Nardis  
Luigina De Santis  
Nerina Dirindin  
Maurizio Franzini  
Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda  
Ian Gough  
Elena Granaglia  
Mauro Guzzonato  
Paolo Leon  
Angelo Marano  
Nicola Marongiu  
Saul Meghnagi  
Massimo Paci  
Emmanuele Pavolini  
Ivan Pedretti  
Laura Pennacchi  
Marinella Perrini  
Mario Pianta  
Gianni Principe  
Michele Raitano  
Mario Sai  
Giovanni Battista Sgritta  
Riccardo Terzi  
Alan Walker



EDIESSE

# la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

RIVISTA TRIMESTRALE N. 1  
GENNAIO-MARZO 2014

*Direzione, redazione e segreteria*  
Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma  
Tel. 0039.6.44870323 - Fax 06.44870335  
rps@ediesseonline.it

*Amministrazione e diffusione*  
Ediesse s.r.l. - Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma  
Tel. 0039.6.44870260 - Fax 06.44870335

*Tariffe di abbonamento 2014*  
Annuo 60,00 euro - Estero 120,00 euro  
Sostenitore 180,00 euro  
Una copia 20,00 euro - Arretrati 40,00 euro  
L'importo dell'abbonamento può essere versato  
sul conto corrente postale n. 935015  
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

*Proprietà*  
Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma  
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004  
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B  
legge 662/96, Filiale di Roma

*Coordinamento*  
Rossella Basile

*Progetto grafico*  
Antonella Lupi

*Stampa*  
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

*Distribuzione in libreria*  
PDE

[www.larivistadellepolitichesociali.it](http://www.larivistadellepolitichesociali.it)

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GIUGNO 2014



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

*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 ad 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.*

## COMITATO DI REDAZIONE

Lisa Bartoli  
Rossella Basile  
Francesca Carrera  
Stefano Ceconi  
Andrea Ciarini  
Stefano Daneri  
Roberto Fantozzi  
Mara Nardini  
Fabrizio Rossetti  
Alessia Sabbatini  
Elisabetta Segre

## DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

*La composizione degli organi  
della Rivista sarà ultimata  
con il prossimo fascicolo*

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



il Patronato della CGIL

## indice

<i>Nota del Direttore</i>	5
<b>TEMA</b> <b>Politica industriale e democrazia economica</b>	
<i>Silvano Andriani</i> Sulla rappresentanza politica del mondo del lavoro	19
<i>Lorenzo Sacconi</i> Riformare il capitalismo, oltre il mito del «valore per gli azionisti». Il modello di impresa socialmente responsabile e la sua governance democratica e <i>multi-stakeholder</i>	33
<i>Cristiano Antonelli</i> Una proposta di politica industriale	63
<i>Mimmo Carrieri e Giacinto Militello</i> Il cammino incompiuto: i sindacati e la partecipazione incisiva	79
<i>Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova</i> Crisi del welfare e crisi del lavoro, dal fordismo alla Grande Recessione: un'ottica di classe e di genere	103
<i>Paolo De Ioanna</i> Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione	123
<i>Colin Crouch</i> Mercatizzazione e insufficienza del mercato	143

## ATTUALITÀ

### Condizione economica e welfare

*Lelio Violetti*

Cosa cambia nell'Indicatore della situazione economica  
equivalente (Isee) 157

*Cristian Perniciano e Maria Guidotti*

Fisco e welfare locale nella crisi 173

## DIBATTITO

### La riforma del capitalismo: tesi a confronto

C. Crouch, *Making Capitalism Fit for Society*, Cambridge,  
Polity Press, 2013

W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo  
democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013

*Laura Pennacchi*

Riformabilità o irriformabilità del capitalismo?  
Un confronto tra Colin Crouch e Wolfgang Streeck 195

*Paolo Borioni*

Ma il socialismo europeo non è (comunque) neoliberale 209

*Le autrici e gli autori* 219

*English Abstracts* 221

## Nota del Direttore

RPS

Il numero della Rivista che presentiamo è di particolare interesse. Si apre con un saggio di Silvano Andriani, che si concentra su un tema di grande complessità e rilievo, quello del contrasto alle disuguaglianze crescenti, visto che poi la riaffermazione della centralità della questione dell'uguaglianza hanno sempre costituito uno dei grandi discrimini tra la sinistra, la cultura progressista, e la destra, la cultura conservatrice. E oggi è proprio questo grande tema che torna a riproporsi in tutta la sua portata.

Negli ultimi decenni, infatti, si è affermato un modello di crescita basato sulla produzione e accumulo di ricchezza per mezzo dell'economia di carta. Un'azienda valeva non tanto per la qualità di ciò che produceva o per quanti lavoratori impegnava nella produzione, bensì se era bene quotata in borsa. La sua capacità di competere era legata alla sua presenza e alla sua forza nel mercato finanziario. È da questa modalità di produzione della ricchezza che prendono origine i bassi salari, la precarietà e la flessibilità, così la crescita non ha più rappresentato lo strumento attraverso il quale ridurre le disuguaglianze sociali ed aumentare la libertà e l'autonomia delle persone. Anzi, si è affermato l'opposto: le disuguaglianze sono cresciute in modo esponenziale, si sono ridotte le sicurezze e le tutele, non si è stati più in grado di governare il proprio tempo di lavoro e di vita.

Oggi questo modello di crescita è in crisi ovunque. Stenta però a venire avanti un'alternativa credibile. Nasce da qui l'esigenza di porre nuovamente al centro dell'iniziativa della sinistra e del sindacato il tema della lotta per l'uguaglianza. Il saggio di Andriani ci pone però un grande problema: se davvero si vuole tornare a ragionare su tale questione, essa va vista e analizzata in tutta la sua complessità. Non ci sono dubbi, infatti, che la crescita delle disuguaglianze e l'indebitamento stesso delle famiglie chiama in causa il «modello redistributivo». C'è bisogno che i redditi delle persone crescano per garantire una crescita della domanda stessa. In questa funzione redistributiva il bilancio pubblico ha una sua centralità. Ma ciò non esaurisce il problema. Se tra «i fattori della produzione» la distribuzione permane squilibrata, le

disuguaglianze non si arresteranno. È questa una delle ragioni per cui oggi negli Usa si discute di aumentare il salario minimo e in Germania su come arrivare a una tale misura.

In alcuni Paesi si cerca di agire con questi strumenti per «intervenire politicamente sui rapporti tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, nella consapevolezza che la debolezza dei lavoratori dipende dallo straordinario aumento dell'offerta di lavoro determinato dalla globalizzazione».

Ma c'è ancora di più. Anche questo dato non esaurisce il tema di come e dove si formino le disuguaglianze: sempre secondo Andriani bisogna «riconoscere che parte importante della distribuzione avviene poi nell'impresa secondo le modalità di utilizzo del lavoro determinate dalla sua governance».

Contrastare le disuguaglianze vuole dire allora agire su più leve: quella del bilancio pubblico, quella di strumenti capaci di sostenere il reddito dei lavoratori, quella di una diversa governance delle stesse imprese. Per questo Andriani afferma che «i temi dell'eguaglianza e quello della liberazione del lavoro si incontrano o, se vogliamo, si incontra la dimensione macro con quella micro».

Come è stata affrontata tale questione nelle esperienze compiute dal movimento operaio e progressista? Da un lato con la pianificazione centralizzata e la stabilizzazione dei mezzi di produzione che non hanno contribuito alla liberazione del lavoro e, alla fine, neanche a un buon funzionamento dell'economia di quei Paesi che le hanno sperimentate; dall'altro con il «compromesso socialdemocratico» che, in cambio dell'accettazione del modo di produzione taylorista, assicurava piena occupazione, una più equa redistribuzione del reddito grazie al ruolo dello Stato, un generale e diffuso benessere.

A questa esperienza era anche connesso un determinato modello di impresa che nel saggio di Lorenzo Sacconi viene definito «gerarchia della mediazione»: l'impresa vista come un insieme di relazioni forti tra soggetti diversi, e dove, soprattutto negli Usa, «la public company» (con una separazione netta tra manager e proprietà) è diventata il modello di impresa prevalente.

Nella gran parte dei Paesi europei dove invece la proprietà ha conservato un ruolo di rilievo il controllo delle imprese e il bilanciamento tra parti diverse era garantito da forme di codeterminazione o da un forte ruolo delle organizzazioni sindacali. Un modello che, attraverso il lavoro, ha garantito per circa trent'anni una crescita e un benessere diffuso.

Alla crisi di questo modello seguono l'affermazione e l'egemonia del neoliberismo ove diventano centrali «la capacità di iniziativa individuale e i desideri dei consumatori». Secondo questo approccio i mercati sarebbero in grado di determinare un efficace equilibrio e garantire una diffusa mobilità sociale. Cambia anche l'approccio alla «governance» dell'impresa: da luogo di relazioni forti tra parti diverse ad agglomerato di rapporti individuali tenuti insieme dal ruolo decisivo del capitale finanziario. Così il compito fondamentale dell'impresa diventa quello di produrre il massimo profitto per gli azionisti nel più breve tempo possibile.

È evidente che in questo contesto si svalORIZZANO il lavoro e il ruolo stesso della sua rappresentanza, politica e sindacale. La sinistra non è stata in grado di contrastare questo modello e, anzi, ne è stata spesso subalterna. Oggi, nel pieno della crisi anche di questo modello, quali strade si possono percorrere? C'è sul tappeto un problema legato al modello distributivo proprio perché la crisi che viviamo è il frutto della crescita delle disuguaglianze che proprio quel modello ha prodotto. Il bilancio pubblico può essere una leva su cui agire ma non è sufficiente «se la redistribuzione che avviene nel mercato tra i fattori della produzione resta squilibrata» (Andriani). Così infatti le disuguaglianze sono destinate a riprodursi. Ecco la ragione per cui oggi si discute su come «si distribuisce l'output all'origine fra capitale e lavoro». Negli Stati Uniti c'è la tendenza ad aumentare il salario minimo, in Germania a decidere di fissarne uno. Sono modalità tese ad intervenire sui rapporti tra domanda e offerta in un mercato del lavoro sempre più globalizzato ma che non possono lasciare in ombra il fatto che «parte importante della distribuzione avviene poi nell'impresa secondo le modalità di utilizzo del lavoro determinate dalla sua governance» (Andriani).

Gli strumenti con cui si sono affrontati questi problemi sono stati la politica dei redditi (con l'aggancio delle dinamiche salariali alla produttività) e, in particolare, almeno per quanto riguarda l'esperienza tedesca, la codeterminazione attraverso la presenza dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza.

Sono strumenti che richiedono un'attenta verifica alla luce di quanto accaduto negli ultimi decenni. Con la globalizzazione diventa problematico legare aumenti salariali alla «produttività di sistema». E lo stesso parametro di produttività rischia di essere superato. La stessa esperienza della codeterminazione, se da un lato ha reso meno pesante l'impatto della crisi sui lavoratori, dall'altro non ha impedito che quell'impatto si scaricasse sui lavoratori degli altri Paesi europei.

RPS

Sandro Del Fattore

Il contributo di Andriani si conclude con due importanti considerazioni. Come dare al lavoro e alla sua rappresentanza una nuova centralità? Ciò sarà possibile solo se l'obiettivo centrale di un nuovo modello di sviluppo sarà quello di «consentire alle persone di realizzare nella misura massima possibile attraverso il lavoro le proprie capacità». Questo approccio richiede però di indirizzare diversamente la società e la stessa impresa.

È giunto poi il momento che la sinistra si assuma la responsabilità di definire una propria teoria della «funzione imprenditoriale», capace di svolgere una funzione creativa, di decentrare, anziché concentrare, e socializzare le informazioni e le responsabilità, di modificare radicalmente il ruolo della finanza. È così che si può riunificare il mondo del lavoro e prospettare «la formazione di un nuovo blocco sociale per l'innovazione».

Il saggio di Silvano Andriani viene ripreso da altri importanti contributi. Cristiano Antonelli parte dalla constatazione che da diverso tempo non esiste una vera politica industriale. Tuttavia, si sottolinea nel suo contributo, non è sufficiente parlare genericamente di politica industriale. I cambiamenti profondi che hanno caratterizzato gran parte dei Paesi più sviluppati con il passaggio «da economie industriali basate sulle industrie manifatturiere ad economie della conoscenza» richiedono di ripensare alla radice le politiche industriali. Esse dovrebbero assumere, attraverso una incisiva azione pubblica, il compito di «favorire la crescita di una manifattura di qualità favorendone l'inserimento nella nuova economia della conoscenza...». Secondo Antonelli «la produzione di conoscenza e l'introduzione di innovazioni, e quindi la crescita della produttività totale dei fattori e l'efficienza dinamica di un sistema sono certamente il risultato dell'azione individuale dell'imprenditore innovatore, che tuttavia è condizione necessaria, ma non sufficiente. L'azione imprenditoriale può avere successo e quindi mettere effettivamente capo alla generazione di conoscenza e alla conseguente introduzione di innovazioni, solo con il concorso indispensabile delle condizioni del sistema in cui si colloca, ovvero in presenza di adeguati livelli di esternalità di conoscenza», quest'ultima intesa come «un bene e un'attività collettiva».

Sul modello di impresa socialmente responsabile e sulla partecipazione dei lavoratori si soffermano i contributi di Lorenzo Sacconi, e di Mimmo Carrieri e Giacinto Militello. Proprio a partire dalla crisi del 2007-2008, sostiene Lorenzo Sacconi, si può tentare di riaprire un confronto sulle diverse «forme istituzionali dell'impresa». Nel contri-

buto ci si sofferma sulle caratteristiche e funzioni delle forme di impresa che hanno caratterizzato fasi e Paesi diversi: l'impresa manageriale che si è affermata in particolare negli Stati Uniti d'America dagli anni trenta agli anni settanta; l'esperienza della codeterminazione tedesca dove i rappresentanti dei lavoratori sono presenti nel consiglio di vigilanza dell'impresa e «il consiglio di fabbrica ha per legge un potere di codeterminazione nelle scelte di riorganizzazione del lavoro»; l'impresa che si caratterizza per il ruolo primario degli *shareholder*, ove ciò che conta è produrre il massimo valore per gli azionisti. Una forma di impresa legata allo sviluppo della finanza speculativa e al prevalere della politica e della cultura neoliberista. Come specifica ulteriormente Sacconi «è un fatto che sia prevalsa una delle molte norme sociali in competizione in materia di *corporate governance*». La crisi petrolifera del '73 può essere considerata come la fase di rottura della forma istituzionale precedente e l'avvio di un nuovo modello istituzionale fondato proprio sulla «massimizzazione del valore per gli azionisti».

Inoltre, il contributo di Sacconi mette in evidenza un altro importante punto per ciò che riguarda la teoria dell'impresa: il rischio che, nelle diverse forme di controllo dell'impresa, possa manifestarsi «l'abuso di autorità», il vantaggio, cioè, che «il soggetto controllante» può estrarre «dall'espropriazione degli investimenti degli *stakeholder* non controllanti». Esiste un'alternativa a questo rischio e al modello *shareholder value*: «l'impresa socialmente responsabile basata su una governance democratica multi-*stakeholders*». Un modello che riprende le esperienze del «capitalismo manageriale (la «gerarchia di mediazione»), della codeterminazione tedesca e del capitalismo giapponese, e della visione emergente del movimento per la responsabilità sociale di impresa (CSR)».

Sul tema della «partecipazione dei lavoratori» al governo dell'impresa si sofferma il contributo di Mimmo Carrieri e Giacinto Militello. È un tema che si ripropone con rinnovata urgenza proprio a fronte della necessità di individuare risposte adeguate per uscire dalla crisi in corso. Nonostante questa urgenza negli ultimi anni proprio il tema della «partecipazione» viene declinato in forma riduttiva rispetto ad una «accezione che ne enfatizza – come è successo da un secolo a questa parte – la vocazione a una maggiore democrazia industriale economica». Nella sostanza rischia di farsi strada un'idea di «partecipazione debole» limitata alla condivisione tra le parti e depurata dal ricorso al conflitto. E invece proprio l'economia della conoscenza offrirebbe l'opportunità di prospettare una «partecipazione incisiva», non confinata

RPS

Sandro Del Fattore

su un terreno difensivo o a un ruolo prevalentemente di controllo. Infatti l'economia della conoscenza può offrire la possibilità di «introdurre e governare innovazione di vario genere e spessore» e «produrre un'estensione della sfera di attribuzioni della democrazia». Nel contributo si richiamano le elaborazioni più interessanti prodotte nella storia e nel dibattito del movimento sindacale: la proposta di «Piano d'impresa» avanzata già nel 1979 dall'Ires Cgil; il protocollo Iri del 1984 che ha introdotto le commissioni miste prevedendo la presenza paritetica di rappresentanti dell'azienda e del sindacato; il protocollo del 23 luglio 1993 che prevedeva «regole del gioco stabili e incentivi alla cooperazione tra le parti per accompagnare e migliorare la contrattazione decentrata». Successivamente ci si sofferma sulle esperienze ed elaborazioni condotte o prodotte in alcuni Paesi europei: l'esperienza tedesca con i consigli di sorveglianza; l'introduzione del diritto di informazione realizzata in Italia nei rinnovi contrattuali del '73-74; il progetto di Piano Meidner avanzato in Svezia all'inizio degli anni settanta che arrivava a toccare il nodo della stessa proprietà delle imprese.

Lo scenario oggi si fa più complesso: ci sono imprese che si muovono come attori globali, imprese che competono sul mercato internazionale, imprese di piccole e piccolissime dimensioni che caratterizzano in particolare la situazione produttiva italiana, molte imprese che si indirizzano nel campo dei servizi.

A fronte di questo quadro, è possibile rilanciare «un percorso virtuoso» per una governance democratica delle imprese? Per i due autori c'è bisogno di un salto culturale e di scelte politiche adeguate. Queste due condizioni devono ruotare attorno ad un criterio di fondo: non si tratta di definire un modello a priori di governance di impresa ma di definire «la sostanza dell'assetto che si intende promuovere». Dare, cioè, priorità alla «costruzione, mediante una qualche sede di bilateralità, di una logica di lungo periodo nelle decisioni d'azienda che facciano prevalere un interesse di sistema (alla produttività, allo sviluppo, alla crescita locale, alla non distruzione di risorse, ecc.); un interesse comune da elaborare insieme tra i diversi attori, rispetto agli interessi delle parti o dei singoli pezzi».

Poi si tratterà di individuare le forme istituzionali che «facciano da involucro a questo percorso bilaterale», anzi, precisano gli autori, «multilaterale dal momento che possono essere numerosi «gli angoli visuali degli *stakeholders*».

Di diversa natura, ma di altrettanto grande interesse, sono i saggi di Paolo De Ioanna e di Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova.

Nella parte iniziale del suo saggio De Ioanna si chiede se la struttura giuridica del potere politico europeo (giurisprudenza, codici, Costituzione) consente di uscire dalla crisi attuale che colpisce in particolare l'Europa e contrastare l'ondata di «euroscetticismo». Viene chiaramente messa in evidenza una delle contraddizioni maggiori su cui si è costruita l'Unione Europea: «mentre la moneta unica (Ume) configura l'unica struttura sovranazionale, affidata alla sola vera istituzione comunitaria, la Bce, che opera in condizione di indipendenza, istituzionale e tecnica, in un campo (la politica monetaria) intestato alla competenza esclusiva della Ue, invece la politica economica (meglio il coordinamento delle politiche economiche) rimane un campo mediato dalle etiche dei singoli Stati membri che sono coordinati dal Consiglio europeo e dalla Commissione. In questo contesto il ruolo dei Parlamenti nazionali appare del tutto secondario e parimenti il ruolo del Parlamento europeo. L'eurozona opera in una situazione di legittimazione asimmetrica».

Dopo aver messo in evidenza i principali atti che riguardano il diritto dell'economia europea e la governante fiscale, l'autore si sofferma in particolare su uno di essi: il *Fiscal compact*. Secondo De Ioanna il suo impatto sul terreno istituzionale è fortissimo. Infatti esso «sbilancia tutta la fase di integrazione economica su un solo «pilastro» e così facendo accentua le divaricazioni di competitività in essere; ma soprattutto sottrae ai parlamenti nazionali un'area di decisione e controllo democratico su scelte cruciali della vita di una collettività». Inoltre, sottolinea l'autore, «la valenza istituzionale del *Fiscal compact* sta tutta nella imposizione *ab externo* di un vincolo interno agli ordinamenti nazionali, di ordine possibilmente costituzionale, e nella determinazione di vincoli automatici di correzione, in caso di spostamenti nel percorso dell'Mto (obiettivo di medio termine)». È proprio un'analisi critica di questa strumentazione che porta l'autore ad affermare che, se si vuole un'Europa diversa e uno «Stato sociale fondato sul diritto e sul principio democratico», vanno riviste le linee di convergenza e gli «strumenti di natura fiscale, monetaria, di politica di bilancio» fin qui perseguiti.

Il contributo di Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova si sofferma sul tema della centralità della socializzazione dell'investimento e di un piano del lavoro, in una prospettiva orientata ad una piena occupazione. Lo Stato, secondo questa impostazione, deve promuovere uno sviluppo capace di produrre un «pieno impiego autentico». Da questo punto di vista tutte quelle politiche che hanno come obiettivo il pa-

RPS

Sandro Del Fattore

reggio o addirittura l'attivo di bilancio deprimono la produzione e l'occupazione, fanno crollare gli investimenti e i consumi. Inoltre i disavanzi di bilancio anziché diminuire aumentano e si riproducono. I due autori evidenziano che questi sono «cattivi disavanzi, a cui non corrisponde alcuna contropartita in termini di infrastrutture materiali e sociali».

E invece proprio la formazione di queste ultime è ciò che caratterizza i «buoni disavanzi» che vanno pianificati *ex ante* e che si «collocano in una politica di lungo termine». Gli investimenti nella cultura, nella ricerca, nell'istruzione, nella salute, possono determinare condizioni favorevoli anche per l'investimento privato, che rimarrebbe comunque trainato dal settore pubblico. La produzione di «valori d'uso sociali va effettuata in disavanzo, ma, in realtà, al termine degli effetti che ha indotto, finisce con l'autofinanziarsi». Secondo Bellofiore e Vertova una politica di primo impiego va perseguita non attraverso una generica espansione della domanda ma attraverso «politiche mirate della domanda che si configurano al tempo stesso come una ridefinizione dell'offerta. In questa ottica lo stesso tema del welfare è strutturalmente legato a quello di una nuova qualità dello sviluppo e non può avere una funzione meramente distributiva». Inoltre, proprio perché la crisi ha scaricato il suo peso in particolare sulle donne, la battaglia per un diverso welfare pubblico e quella per l'occupazione devono avere un segno di genere.

La sezione della rivista dedicata ai temi di maggiore attualità politica approfondisce delle importanti questioni: nel contributo di Lelio Violetti si analizzano le novità contenute nel decreto che istituisce il nuovo Isee (indicatore della situazione economica equivalente); nel contributo di Maria Guidotti e Cristian Perniciano ci si sofferma invece su ciò che è avvenuto negli ultimi anni con i tagli operati sul welfare locale e con il progressivo aumento dei costi dei servizi. Come è evidente sono questioni centrali per tutti coloro che si trovano ad operare sul territorio.

L'Isee, come ci ricorda Violetti, «misura con criteri oggettivi la ricchezza reddituale e patrimoniale delle famiglie»: uno strumento importante quindi per l'accesso ai servizi sulla base del reddito delle famiglie italiane. Il problema però è che nel corso degli anni questo strumento ha mostrato limiti applicativi «dovuti a cause interne (le regole di calcolo dell'indicatore) ed esterne (elevata evasione dell'imposizione sui redditi, autodichiarazione dei dati che contribuiscono al calcolo e assenza di controlli tempestivi e sistematici)».

Il nuovo Isee è stato completamente rivisto sia nelle modalità di calcolo che nella parte relativa ai controlli. Si è cercato in sostanza, anche se rimangono alcune criticità puntualmente rilevate da Violetti, di rendere più equa «la definizione degli elementi che contribuiscono a determinare reddito e patrimonio» e di prevedere più controlli preventivi per evitare che l'alta evasione finisca con il rendere contraddittorio l'utilizzo di questo importante strumento.

Ciò che fino ad oggi, infatti, ha contribuito a rendere meno efficace l'Isee è stata proprio l'alta evasione che caratterizza il nostro paese. Rafforzare quindi il sistema dei controlli e promuovere un'adeguata azione di controllo all'evasione rappresentano le due condizioni essenziali per fare dell'Isee uno strumento efficace per un equo accesso ai servizi erogati dai Comuni.

Il contributo di Maria Guidotti e Cristian Perniciano mette in evidenza che, nel pieno della crisi, «le risposte degli enti locali si sono allineate a quelle nazionali (ed europee) concentrandosi prevalentemente sul rigore dei conti». Nel corso degli ultimi anni, infatti, si sono verificati un consistente taglio ai servizi erogati dagli enti locali, un costante aumento dei costi di compartecipazione e provvedimenti che hanno trasformato, di fatto, una patrimoniale in «una service tax spostata in parte sugli inquilini», un taglio dei trasferimenti agli enti locali che hanno avuto come corrispettivo l'aumento delle addizionali Irpef in gran parte pagate dai lavoratori dipendenti e pensionati. In sostanza abbiamo assistito a scelte che hanno contribuito ad aggravare le condizioni di chi ha già risentito personalmente degli effetti della crisi in corso. Anche da quanto è avvenuto nel welfare locale si avverte l'esigenza di una svolta profonda negli indirizzi delle politiche economiche.

La sezione della rivista dedicata al commento e alla critica di saggi e pubblicazioni ospita in anteprima un capitolo del libro di Colin Crouch *Marketing Capitalism Fit for Society*. I contributi che commentano il testo sono di Laura Pennacchi e Paolo Borioni.

Colin Crouch mette in evidenza come, negli ultimi anni, anche in Europa si siano affrontate culture e pratiche politiche ispirate al neoliberalismo. Culture e pratiche politiche che hanno teso ad affermare l'Europa come aggressiva «forza di mercatizzazione».

Per contrastare però questa deriva l'Europa ritiene fondamentale evitare l'affermazione di qualsiasi forma di nazionalismo, di pratiche protezioniste nel campo delle politiche economiche, perché tutto ciò produrrebbe una drastica caduta degli scambi internazionali, un arretramento nella qualità dei beni e servizi, una caduta della stessa com-

RPS

Sandro Del Fattore

petizione interna. La sinistra, in particolare le sue componenti social-democratiche, e il sindacato devono contrastare queste tendenze superando un approccio prevalentemente difensivo e alleandosi con le culture ambientaliste, con i movimenti femministi e con tutte quelle istanze della società civile che cercano di contrastare le derive neoliberiste.

Di grande interesse sono i commenti al testo di Colin Crouch di Laura Pennacchi e Paolo Borioni.

Laura Pennacchi mette a confronto le tesi di Colin Crouch con quelle di Wolfgang Streeck contenute nel libro *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*.

Per Streeck – spiega Laura Pennacchi – a seguito degli effetti devastanti delle politiche recessive imposte dalla Germania è giunto il momento di prendere atto che il percorso di unificazione europea è stato permeato dalla volontà di far proprio dell'Europa una «catalizzatore della liberalizzazione del capitalismo». A questo approccio non sono sfuggite neanche personalità come Delors e Prodi. Laura Pennacchi mette in evidenza che, secondo Streeck, sarebbe «in atto un processo travolgente e inarrestabile di convergenza delle economie di tutto il mondo verso un modello unico, quello neoliberista anglosassone, il che toglie validità all'approccio della *variety of capitalism* e, soprattutto, rende difficile al limite dell'impossibile ogni opzione di riformabilità del capitalismo».

Come si vede, siamo di fronte a tesi assai diverse. Diversamente da Streeck, Crouch, infatti, è convinto che sia impossibile un ritorno «all'autonomia degli Stati nazionali» e, soprattutto, crede nella «riformabilità del capitalismo». E questa convinzione è legata proprio all'esperienza compiuta nelle socialdemocrazie europee, che sono riuscite ad imporre al capitalismo un compromesso che aveva garantito crescita economica e benessere diffuso. Oggi sarebbe necessaria una forma di socialdemocrazia «radicalizzata» capace di dialogare con i movimenti, di dare spazio alle diverse forme di cooperazione oltre che portatrice di un «nuovo progetto riformatore che include anche le questioni di governance di impresa». Come si vede, è un filone di ragionamento che richiama i contributi contenuti nella prima sezione della Rivista.

Da parte sua, il contributo di Paolo Borioni mette in evidenza la sostanziale condivisione con Colin Crouch dell'esperienza delle socialdemocrazie europee, in particolare di quelle scandinave, che hanno imposto al capitalismo di «venire a patti con un lavoro organizzato forte». Proprio da ciò – prosegue Borioni – è derivato «l'armonico

interclassismo della socialdemocrazia meglio riuscita: infatti in realtà quella società che si predispone (grazie soprattutto alla forza del lavoro organizzato nel sindacato e nel partito) a strategie di investimento e competizione fortemente regolata è la sola a dare reali sicurezze alle proprie classi medie».

Emerge anche però un punto critico. Per Crouch, una socialdemocrazia non «difensiva» ma capace di non adeguarsi alle logiche di mercato si presenterebbe in una forma di «neoliberismo progressista» assai diverso dal «neoliberismo» conservatore. Borioni, replicando a Crouch, sostiene invece che «questo discrimine tecnico-politico non basta, non esaurisce la necessità distintiva. L'equilibrio (storico-critico, ideologico, epistemologico ed infine ideologico-politico) da cogliere per una socialdemocrazia di nuovo attiva e incisiva, capace di un riformismo critico nei confronti del capitalismo necessita di alcuni ulteriori punti fermi». Borioni ne individua due: in primo luogo il fatto che il capitalismo è portato a resistere «alle correzioni e alle regolazioni»; in secondo luogo, senza un socialismo democratico che abbia un suo radicamento sociale e non rinunci ai propri tratti distintivi nei confronti del capitalismo e della cultura politica liberale, la «società aperta» (ottenuta nel XX secolo) semplicemente non esiste. Come si vede siamo nel pieno del dibattito politico-culturale che attraversa le forze politiche della sinistra e progressiste a cui la Rivista intende dare con questa pubblicazione il proprio contributo.

*Sandro Del Fattore*

RPS

Sandro Del Fattore



RPS

**TEMA**  
Politica industriale  
e democrazia economica



## Sulla rappresentanza politica del mondo del lavoro

**Silvano Andriani**

*Lotta per l'uguaglianza e liberazione del lavoro dalla condizione di merce sono le issue che hanno identificato la sinistra; la seconda rimane ora nell'ombra. Non è possibile definire il ruolo del lavoro nella società senza elaborare una teoria dell'impresa. La visione dell'impresa è mutata nel tempo in relazione al prevalere di politiche riformiste o politiche liberiste. Le teorie alternative alla shareholder value, dominante negli ultimi decenni, sono state elaborate in tempo reale, ma non hanno avuto voce nel dibattito politico a causa della subalternità culturale della sinistra. La rivoluzione tecnologica*

*e l'emergere dell'economia della conoscenza, anche se non hanno finora intaccato il potere del capitale finanziario, nella governance delle imprese costituiscono una base oggettiva per ritematizzare il ruolo del lavoro nella prospettiva di definire le forme della partecipazione creativa all'attività produttiva e le forme di codeterminazione nella governance in imprese multistakeholder. Il limite dell'approccio marxiano sta in una sottovalutazione della funzione imprenditoriale intesa come distinta dalla proprietà. La sinistra deve elaborare una sua teoria positiva della funzione imprenditoriale.*

RPS

Il movimento socialista alle origini fondò la propria identità su due *issue*, quella dell'uguaglianza, molto sottolineata da Norberto Bobbio (Bobbio, 1994) e che è stata propria di tutti i movimenti progressisti, e quella di trarre il lavoro fuori dalla condizione di merce cui l'aveva ridotto il capitalismo. Soprattutto su quest'ultima *issue* fu fondata l'idea del partito della classe operaia e la stessa idea della lotta di classe. Entrambe quelle *issue* sono state disertate dalla sinistra negli ultimi venti anni; ora si torna a ragionare sulle disuguaglianze nella crescente convinzione che non si tratti solo di un problema di giustizia sociale, ma anche di un problema di efficienza del modello distributivo rispetto all'esigenza della sostenibilità della crescita, mentre il tema della liberazione del lavoro resta ancora nell'ombra. I sindacati, ed in particolare la Cgil sotto l'impulso di Bruno Trentin, focalizzarono questo tema negli anni ottanta puntando ad ottenere forme di partecipazione dei lavoratori alle decisioni delle imprese e vi furono esperienze interessanti soprattutto nel sistema delle partecipazioni statali, ma successivamente questo terreno è stato abbandonato.

In passato nelle diverse componenti del socialismo era generale la convinzione che la liberazione del lavoro sarebbe venuta da un ricongiungimento di esso con il controllo dei mezzi di produzione, ma sul modo in cui tale ricongiungimento si sarebbe realizzato le idee erano diverse e non erano chiare. Lo stesso Marx ipotizzò che, alla fine, si sarebbe creata una società senza classi ed autogestita, nella quale lo Stato sarebbe scomparso, senza dare, però, di essa una descrizione convincente.

Ci sono state alcune esperienze e lo stesso movimento cooperativo trae origine da quell'idea, ma la realizzazione più importante resta quella del «socialismo reale». L'insuccesso di quell'esperienza ci dice molte cose a proposito della pianificazione centralizzata e dei regimi a partito unico, ci dice anche che la liberazione del lavoro non può realizzarsi in un colpo solo con un atto giuridico, sia pure rivoluzionario, come la statalizzazione dei mezzi di produzione, visto che le condizioni di lavoro nelle imprese socialiste non sono certo risultate migliori di quelle dei paesi capitalistici. La liberazione del lavoro può essere solo il frutto di un processo di lunga durata di crescita culturale della popolazione, che richiede un'evoluzione del modo di produrre e di organizzare la società esplicitamente orientato a quel fine.

Se si guarda al ruolo del partito e del sindacato, nel corso dell'esperienza del socialismo reale il partito cambiò la sua natura. Il partito bolscevico non era mai stato il partito dei lavoratori: si era definito come un'avanguardia rivoluzionaria, e andato al potere divenne gradualmente il partito delle tecnocrazie e delle burocrazie che gestivano le imprese e la pianificazione. Il sindacato doveva essere una cinghia di trasmissione per la realizzazione degli obiettivi del piano.

Come sono andate le cose sul versante riformista? Dal punto di vista del processo lavorativo, per usare il linguaggio di Marx, male direi. Il cosiddetto compromesso socialdemocratico comportava l'accettazione di un modo di produzione taylorista – parcellizzazione del lavoro, catene di montaggio – estremamente alienante; in compenso, il processo di valorizzazione del capitale, tanto per continuare ad usare il linguaggio di Marx, fu riassunto all'interno di un meccanismo di distribuzione del reddito determinato e gestito politicamente ed orientato a creare condizioni di benessere per tutti i cittadini. La piena occupazione, tra l'altro, era il principale obiettivo dell'approccio welfarista. La politica dei redditi, i sistemi fiscali progressivi, i sistemi previdenziali furono i pilastri di un modello distributivo rivolto a contenere

le disuguaglianze e ad assicurare in termini macroeconomici una sistematica crescita della domanda interna che corrispondesse alla crescita del prodotto e della produttività.

Poiché non è possibile definire il ruolo del lavoro senza considerare il modello di impresa dominante, è bene ricordare che nel quadro dell'approccio riformista cambiò anche la visione dell'impresa e non è un caso che un inizio di cambiamento avvenne proprio in relazione all'introduzione del modo di produrre fordista, il «Piano americano» (Brody, 1980), che fu anche punto di riferimento per l'esperimento di «Comunità» fatto da Adriano Olivetti: la visione istituzionalista dell'impresa, secondo la quale l'impresa non era da considerare più come semplice coacervo di contratti individuali, ma come un costruito sociale, un sistema di relazioni fra parti diverse, diventò dominante. Negli Usa, dove la *public company* diventò la forma di impresa prevalente, diventò decisiva la capacità dei manager di mediare tra i vari soggetti interessati all'impresa in quella forma che Lorenzo Sacconi ha definito «gerarchia della mediazione».

I paesi europei, dove la proprietà aveva mantenuto, attraverso la costituzione di noccioli duri, l'effettivo controllo delle imprese, il bilanciamento si realizzò o definendo forme istituzionali di codeterminazione o attraverso una particolare forza dei sindacati. Anche in questo caso il ruolo della rappresentanza del lavoro mutò rispetto al passato. Il sindacato diventò il principale contrappeso della direzione aziendale per il bilanciamento del potere nell'impresa mentre il partito, nel modello socialdemocratico puro, cioè quello scandinavo, divenne il regolatore, attraverso lo Stato, del meccanismo distributivo e quindi dell'allocazione delle risorse, il garante dello Stato sociale e della piena occupazione. Si può dire allora che il focus dell'impegno a dare un senso al lavoro non riguardò il modo in cui il lavoro veniva usato nell'attività produttiva, ma l'obiettivo per cui si lavorava: creare una condizione di benessere per tutta la popolazione.

Schematicamente si può dire che col tempo il modello welfarista dovette fare i conti con due contraddizioni. La prima dovuta al fatto che durante «i trenta anni gloriosi» successivi alla seconda guerra mondiale, nei quali il welfare state si affermò nei paesi avanzati, il distacco tra questi ed i paesi del «terzo mondo» non fece che crescere. Del resto è bene ricordare che gli stessi accordi di Bretton Woods, che definirono le regole per il controllo politico dell'economia mondiale e fissarono i prezzi delle principali *commodities*, a cominciare dal petrolio e dall'oro,

RPS

Silvano Andriani

furono concordati solo fra alcuni paesi avanzati, quelli che avevano vinto la guerra. Analizzando quella tendenza alla divergenza, dovuta, secondo lui, ad una «causazione circolare cumulativa» alla fine degli anni cinquanta, Gunnar Myrdal, il leader della «Scuola di Stoccolma» di orientamento socialdemocratico, uno dei padri fondatori dell'idea dello Stato sociale, sostenne la necessità «to go beyond the welfare state» (Myrdal, 1958). L'azione di dirigenti socialdemocratici come Olaf Palme e Willy Brandt è stata chiaramente influenzata da quella esortazione. L'altra contraddizione era intrinseca al modello: più aumentavano il benessere ed il livello culturale della popolazione meno appariva accettabile ed efficiente il modo di produrre taylorista. Entrambe queste contraddizioni esplosero nella crisi degli anni settanta.

Il neoliberalismo ha vinto in quanto è riuscito ad accreditare due idee chiave: che nel processo di globalizzazione trainato dai mercati vincono tutti, come già sostenuto nell'Ottocento dalla famosa teoria dei costi comparati di David Ricardo, e che i mercati, in quanto razionali, ampliano la sfera di libertà delle persone, consentendo di realizzare la capacità di iniziativa individuale e i desideri dei consumatori, che divennero la figura centrale del nuovo modello di sviluppo. Ma il mercato, secondo quella teoria, funziona anche per i produttori, visto che esso promuoverebbe le persone per il merito e perciò accrescerebbe la mobilità sociale. I fatti hanno di nuovo ampiamente smentito queste tesi: nel processo di globalizzazione ci sono vincenti e perdenti e questo vale per gli individui, per le classi sociali e per gli Stati, mentre è intuitivo che, se aumentano, come sono aumentate quasi dappertutto, per una irresistibile tendenza del mercato, le diseguaglianze, le opportunità di vita non possono che divergere e la mobilità sociale diminuire; e così è accaduto.

Col prevalere dell'approccio neoliberista cambiò ancora la visione dell'impresa: la teoria dominante diventò la «shareholder value»<sup>1</sup> che tornò a concepire l'impresa come semplice coacervo di contratti individuali, coordinati però da un soggetto forte: il capitale finanziario. Unico compito dell'impresa sarebbe, secondo tale teoria, di «produrre il massimo valore per gli azionisti», cioè profitti, e nel raggiungimento di esso si realizzerebbe anche il ruolo sociale dell'impresa, giacché, per dirla con Milton Friedman, «The business of business is business». Quando la proprietà non gestisce direttamente l'impresa, secondo questa teoria, il management opererebbe come agente del capitale finanziario e

<sup>1</sup> Vedi fra gli altri Jensen, Mekling, 1986 e Williamson, 1979.

l'unico problema sarebbe «l'*agency costs*», cioè il rischio di un disallineamento dell'interesse dell'agente rispetto a quello del proprietario. Le *stock option* furono usate per contrastare tale rischio coinvolgendo il management nella proprietà. Sappiamo come è andata a finire.

Il processo di finanziarizzazione non riguarda solo le banche, è un modo di essere dell'intero sistema economico. Esso non solo comporta la finanziarizzazione dell'attività bancaria, ma anche quella delle altre imprese, la loro gestione e il loro sviluppo. Nella gestione la possibilità per l'impresa, confrontandosi con i mercati finanziari, di anticipare nel valore delle azioni il valore della produzione potenziale e di coprire rischi non attinenti all'attività specifica condiziona l'intera sua strategia orientandola verso il breve periodo. Per quanto riguarda lo sviluppo, la conglomerata è diventata la forma prevalente della grande impresa: le imprese non crescono più gradualmente col crescere delle proprie competenze nelle attività di propria pertinenza, ma possono crescere molto rapidamente entrando in settori nuovi e in nuove attività, anche non integrate produttivamente fra di loro, e in nuovi mercati attraverso acquisizioni e fusioni, che sono state realizzate a migliaia, sempre con accompagnamento di banche d'affari, e comportano un uso sapiente della leva finanziaria ed un cambiamento degli *skill* richiesti al management. Le decisioni strategiche tendono a centralizzarsi e a trasferirsi dalle unità produttive alla struttura finanziaria che governa la conglomerata.

Le crisi finanziarie e i grandi scandali societari del decennio trascorso hanno ferito a morte la *shareholder value* minandone la base teorica e cioè l'assunto della razionalità ed efficienza dei mercati. È stata ormai ripudiata da tutti, ma in pratica resta dominante. Nella governance determinata da essa non vi è equilibrio ed il partner dominante, il possessore del capitale finanziario, inappropriatamente ritenuto proprietario di tutta l'impresa, ha la possibilità di espropriare gli altri *stakeholder*, cioè gli altri soggetti che hanno fatto investimenti specifici per operare nell'impresa, dei loro investimenti (Sacconi, 2013). Ciò risulta possibile anche in quanto il capitale finanziario presente nell'impresa opera in comunicazione con i mercati finanziari, può anticipare nel valore delle azioni ipotetici guadagni futuri e manipolare in vario modo il valore delle azioni della società (Lazonick, Mazzucato, 2012).

Sul terreno della governance delle imprese si definisce anche il ruolo del lavoro nell'impresa e nella società, ma esso è stato disertato dalla sinistra negli ultimi decenni nonostante che in tempo reale, cioè dagli anni ottanta, sia stata elaborata una teoria contrapposta a quella domi-

RPS

Silvano Andriani

nante, la «*stakeholder theory*», che ha avuto successivamente interessanti sviluppi, e che sostiene che la governance dell'impresa debba corrispondere agli interessi di tutti i soggetti che fanno capo ad essa puntando a valorizzare nel lungo periodo tutti gli *asset* dell'impresa e non solo il capitale finanziario. Il silenzio su questo tema è, a mio avviso, la prova più evidente della subalternità culturale della sinistra. Nella visione neoliberista, è chiaro, non ha senso la rappresentanza politica e soprattutto sindacale del lavoro e la sinistra ha reagito spesso allentando il suo rapporto con i lavoratori e spostandosi al centro.

Qui si potrebbero fare alcune considerazioni.

Karl Marx è stato il primo ad individuare nel capitalismo, in seguito al processo di finanziarizzazione, la tendenza ad una potenziale separazione della gestione dell'impresa dalla proprietà, e ha definito i manager «funzionari del capitale» (Marx, 1970; Hilferding, 1961); in pratica la stessa definizione data successivamente dalla *shareholder value*: agenti del capitale finanziario. Solo negli anni trenta del Novecento la dottrina ufficiale è riuscita, con A.A. Berle e G.C. Means (1932) a teorizzare l'impresa manageriale, cioè la *public company*.

Nell'approccio marxista, tuttavia, resta, a mio avviso, un limite importante: la sottovalutazione della funzione imprenditoriale. Questo fu un limite di tutta la scienza economica per molto tempo; basti pensare che la teoria neoclassica, dominante per quasi un secolo, aveva difficoltà a spiegare l'esistenza stessa dell'impresa. A superare quel limite è stato Joseph Schumpeter (2002). Nell'approccio di Schumpeter l'imprenditore ha un ruolo chiave ed è definito come differente non solo dalla proprietà, ma anche dal manager. Per Schumpeter, infatti, l'imprenditore non è colui che si limita a gestire l'impresa, ma colui che crea l'impresa, che crea nuovi modi di produzione, o nuovi prodotti, o, addirittura, nuovi campi di attività. Quella imprenditoriale è, dunque, una funzione creativa, che riveste un'importanza particolare nelle fasi di «distruzione creatrice» che segnano, per Schumpeter, ma in qualche modo anche per Marx nella visione non crollista del terzo volume del *Capitale*, il passaggio da un ciclo economico ad un altro.

In secondo luogo si può richiamare un concetto elaborato dopo la crisi della *shareholder value* da Neil Fleigstein: «*conceptions of control*» (Fleigstein, 2001, 2004). Secondo questo autore la *ratio* dominante nella governance delle imprese cambia nel tempo in seguito al mutare delle alleanze che si stabiliscono tra i diversi soggetti che insistono nell'impresa.

In base a questa teoria ora saremmo in una fase di passaggio. Commentando qualche anno fa questa tesi avevo notato che i mutamenti di fase non avvengono semplicemente nelle singole imprese, ma sono indotti dal mutamento del contesto sociale e politico (Andriani, 2006). A me pare evidente che la politica di Roosevelt, le leggi con le quali rafforzò il controllo delle imprese sui mercati ed affermò un potere di controllo monopolistico dei sindacati sul mercato del lavoro, crearono le condizioni di quel bilanciamento del potere nelle imprese che fece da base ad un'alleanza fra capitale industriale, management e sindacati. Qualcosa di analogo si verificò negli anni trenta nei paesi scandinavi con l'ascesa al potere dei partiti socialdemocratici. Quell'esperienza ci dice anche che non necessariamente il management è un agente del capitale finanziario: un'alleanza tra management e sindacati si è realizzata ed il management può essere, come sostiene la *stakeholder theory* (Freeman, 1983) il soggetto che media tra i diversi interessi presenti nell'impresa elaborando per essa una prospettiva di sviluppo che consenta la valorizzazione di tutti i suoi *asset*. D'altro canto la politica e le leggi antisindacali di Thatcher e Reagan spianarono la strada all'alleanza fra capitale finanziario e capitale industriale che ha caratterizzato gli ultimi tre decenni e che trova riscontro nel fatto che quasi dappertutto rendite, profitti e guadagni del management sono aumentati a scapito della quota del lavoro sul reddito nazionale.

L'ultima considerazione parte da una citazione di Claudio Napoleoni. Siamo in un convegno sul neoliberalismo organizzato dal Cespe nel 1981 (Napoleoni, 1981). Allora usava analizzare i processi della realtà in tempo reale. Tutti convennero che si era di fronte ad un mutamento di fase di lunga durata.

Napoleoni sostenne, tuttavia, che eravamo alle soglie di una nuova rivoluzione tecnologica, «che è certamente basata su una nuova combinazione di scienza e tecnologia», precisando: «Credo che i meccanismi innovativi del mercato su questo terreno falliscano». E aggiunse che la piena utilizzazione del potenziale di tale rivoluzione tecnologica spetterebbe alla sinistra assumendo «La questione della liberazione del lavoro, della possibilità che oggi è diventata storicamente matura, di superare, in un processo che sicuramente sarà lungo, quella scissione, che ha caratterizzato tutta l'epoca capitalista, tra lavoro meramente esecutivo e lavoro cognitivo». Ciò che colpisce in questo intervento è da una parte l'evocazione dell'economia della conoscenza di cui tutti oggi parlano e dall'altra la convinzione che il mercato non sia in grado

RPS

Silvano Andriani

di utilizzarne tutto il potenziale. La conoscenza ha sempre fatto parte dell'attività produttiva: coloro che progettavano le piramidi conoscevano bene la scienza delle costruzioni. Ed anche il modo di produzione fordista era basato su una notevole conoscenza scientifica e delle tecnologie corrispondenti, solo che tale conoscenza era centralizzata nella gerarchia. Le novità oggi sono due, da una parte un livello culturale della popolazione nettamente superiore grazie a decenni di scuola dell'obbligo e al flusso di informazione generato dai media, dall'altro la possibilità di distribuire grandi quantità di informazioni a costi bassissimi. Ma il flusso di informazioni può essere usato per rafforzare la capacità di controllo della gerarchia o essere diffuso per ottenere una partecipazione creativa dei lavoratori al processo produttivo.

Sappiamo che la scelta delle tecnologie e dell'organizzazione del lavoro non è neutrale, dipende dal soggetto che comanda nell'impresa, e sappiamo che il capitale finanziario ha in generale interesse ad adottare quelle tecnologie che più gli consentono di mantenere il controllo sull'impresa ed un orientamento ad ottenere profitti nel breve periodo. Mantenere il più possibile una massa di lavoratori generici e perciò precari può rientrare nei suoi interessi. D'altro canto ricerche Usa su come si sono distribuiti i guadagni di produttività negli ultimi anni ci dicono che sono state penalizzate anche figure di lavoratori tipiche dell'economia della conoscenza. L'orientamento del ciclo tecnologico è determinato dalle forme della governance delle imprese e determina a sua volta la distribuzione del reddito, e anche se la conoscenza è diventata oggettivamente più importante come fattore della produzione, ciò non ha influito minimamente sulla governance delle imprese come sulla distribuzione del reddito poiché viceversa il capitale finanziario si è rafforzato ed esso può decidere secondo le proprie convenienze quanta conoscenza utilizzare e come.

Qui i temi dell'uguaglianza e quello della liberazione del lavoro si incontrano o, se vogliamo, la dimensione macro si incontra con quella micro. Il tema dell'uguaglianza porta al modello distributivo: più che mai oggi che è chiaro che la crisi nasce soprattutto dall'aumento delle disuguaglianze e dalla crescita dell'indebitamento delle famiglie che esso ha indotto. Il tema è come garantire che all'aumento del prodotto corrisponda un aumento dei redditi della generalità della popolazione e perciò delle retribuzioni per assicurare una crescita della domanda. Puntare sulle possibilità redistributive del bilancio pubblico è necessario, ma se la distribuzione che avviene nel mercato fra i fattori della

produzione resta squilibrata le disuguaglianze si riprodurranno. Perciò l'attenzione si sposta oggi sulla «distribuzione», cioè su come si distribuisce l'output all'origine fra capitale e lavoro: così avviene nel dibattito inglese sulla *pre-distribution* o con la tendenza ad aumentare il salario minimo, come negli Usa, o a fissarne uno, come in Germania, nella speranza che ciò faccia lievitare l'intera struttura delle retribuzioni. Aumentare per legge il salario minimo significa intervenire politicamente sui rapporti tra domanda ed offerta nel mercato del lavoro nella consapevolezza che la debolezza dei lavoratori dipende dallo straordinario aumento dell'offerta di lavoro determinato dalla globalizzazione. Ma significa anche riconoscere che parte importante della distribuzione avviene poi nell'impresa secondo le modalità di utilizzo del lavoro determinate dalla sua governance.

La politica dei redditi, l'agganciamento, cioè, della dinamica salariale a quella della produttività a livello di sistema, aveva risolto il problema nei trenta anni gloriosi assicurando la crescita della domanda ed il controllo dell'inflazione. Ma era una soluzione adottata quando la distribuzione fra capitale e lavoro rifletteva situazioni prossime alla piena occupazione, abbastanza buona per economie ancora in parte protette ma che, a mio avviso, tutto sommato, non rimetteva in discussione il carattere di merce del lavoro, piuttosto determinava la dinamica del suo prezzo a livello nazionale con decisione politica. Il «Piano Meidner» fu un tentativo di andare oltre quel limite proponendo di trasformare una parte degli utili delle imprese in fondi pensione da utilizzare per trasferire al lavoro parte del controllo delle imprese.

Si può concludere che il tema della codeterminazione andrebbe posto sul tappeto secondo il modello tedesco che vede i rappresentanti dei lavoratori sedere nei consigli di sorveglianza che sovrintendono alla definizione delle strategie di sviluppo e puntando sulla loro attitudine a valorizzare tutti gli *asset*. Altro tema sarebbe quello della elaborazione di una politica dei redditi adeguata alla realtà presente che dovrebbe possibilmente svolgersi in una dimensione europea tenendo conto dei diversi livelli di competitività dei vari paesi. Ci sono, tuttavia, tre avvertenze.

Il tema della codeterminazione riguarda solo le imprese grandi e medio-grandi. Esiste tuttavia, e va tenuto presente, un filone di ricerca che pone il tema della governance e della formazione e distribuzione della conoscenza nei distretti industriali e nelle reti di impresa: essi sono gran parte del sistema delle imprese in Italia e non solo. In secon-

RPS

Silvano Andriani

do luogo occorre sempre valutare in quale concreto contesto di politica economica la codeterminazione opera. Nel caso tedesco la codeterminazione ha certamente influito nell'attutire l'impatto della crisi sui lavoratori, ma è stata inserita all'interno di una strategia mercantilista che ha finito con lo scaricare quell'impatto sui paesi vicini e contribuire potentemente ad accrescere gli squilibri nell'Unione Europea. Infine, per quanto riguarda la politica dei redditi, oggi il livello di globalizzazione conseguito rende problematici aumenti agganciati alla produttività media del sistema e, soprattutto, il parametro della produttività appare obsoleto. Esso è un parametro semplicemente quantitativo, abbastanza efficace per le produzioni in serie di tipo fordista. Già in passato vi era difficoltà ad applicarlo ad attività di servizi. Ma oggi anche nella manifattura, dove le produzioni spesso non sono standardizzate, il miglioramento della qualità del prodotto è un conseguimento generalizzato e sistematico che non può essere colto da indicatori quantitativi. La produttività è inoltre un indicatore di breve periodo. Nelle imprese avanzate l'indicatore dell'andamento dell'impresa è «la performance» concetto complesso che include più parametri qualitativi e quantitativi, collettivi ed individuali, non fissati una volta per sempre, ma derivati dal piano industriale, cioè da una prospettiva di sviluppo di medio-lungo termine. D'altro canto applicando il proprio lavoro alla concreta attività di una specifica impresa il lavoratore compie un investimento che porta a modellare la crescita della sua professionalità sul modo di produrre di quell'impresa, le sue competenze diventano parte del patrimonio dell'impresa e, per ciò stesso, smettono, in qualche modo, di configurarsi come una merce. Perciò la dimensione aziendale appare imprescindibile per determinare il rapporto fra performance e retribuzioni, definire il ruolo del lavoro ed influire sul modo di produrre e sugli spazi che esso crea per la valorizzazione del lavoro anche attraverso cambiamenti della governance dell'impresa. D'altro canto verso la crescente area del lavoro precario le imprese trasferiscono parte dei propri rischi e in quest'area il lavoro si caratterizza più nettamente come merce.

Ci si può porre una domanda conclusiva: è possibile oggi, pur in presenza della maggiore diversificazione del mondo del lavoro, trovare una *issue* unificante che ponga il lavoro al centro di un nuovo modello di sviluppo e dia nuovo senso alla rappresentanza politica del lavoro? Potrebbe esserlo, se si assumerà come obiettivo centrale di un nuovo modello di sviluppo quello di consentire alle persone di realizzare nella

misura massima possibile attraverso il lavoro le proprie capacità; *capabilities*, per dirla con Amartya Sen. Questa, evidentemente, è un'aspirazione comune ad ogni tipo di lavoratore ed è nell'interesse della società renderla realizzabile.

Se si pensa ad uno sviluppo economico siffatto, allora bisognerà orientare diversamente le imprese e la società. Questo ci riporta al tema della visione dell'impresa, della governance e della ricerca di modi di produzione che consentano nella misura massima l'uso della conoscenza. Se «la generazione di conoscenza richiede la partecipazione di una grande varietà di agenti che possiedono ed hanno accesso privilegiato a elementi di conoscenza che sono indispensabili al processo» (Antonelli, 2014), includere nella maggiore misura possibile i lavoratori tra quegli agenti è di grande importanza e dipende dalla governance dell'impresa. Certo resteranno diverse forme di impresa e diverse forme di governance ed anche il livello di utilizzazione della conoscenza ed i tempi nei quali essa sarà introdotta nei processi lavorativi saranno diversificati; importante sarà che il processo vada, nelle diverse situazioni e sia pure con tempi e modalità diverse, nella direzione desiderata e che si sia in grado di operare con quell'obbiettivo in modi diversi nelle diverse situazioni. In questo quadro assume grande importanza il tema del mercato del lavoro: esso è l'altra faccia del tema della valorizzazione del lavoro. Inoltre, se si deve passare ad un nuovo modello di sviluppo, assicurare la mobilità del lavoro verso le nuove attività è di grande importanza, come realizzare un costante miglioramento della qualità del lavoro in relazione a politiche industriali volte a sostenere attraverso la scelta di settori strategici il passaggio al nuovo modello. Il mercato del lavoro andrebbe organizzato come una macchina per la gestione territoriale della risorse umane rispetto alla quale andrebbero riorientati il funzionamento dell'istruzione e del complesso della attività formative, le politiche di sostegno al reddito e quelle di collocamento.

In una tale visione sono convinto che sia arrivato per la sinistra il tempo di elaborare una propria teoria positiva della funzione imprenditoriale. A partire da Schumpeter. D'altro canto creare occupazione significa anche creare imprese e quelle le creano gli imprenditori. Funzione imprenditoriale e lavoro cognitivo non sono la stessa cosa, ma il confine è molto mobile e le sovrapposizioni crescenti; anche l'imprenditorialità, ovviamente, si basa sulla conoscenza. Se si assume l'imprenditorialità come una funzione creativa allora è nell'interesse della società diffonderla al massimo grado, il che significa renderla ac-

RPS

Silvano Andriani

cessibile al maggior numero di persone allargando la base sociale della selezione degli imprenditori e separando sempre più questa funzione dalla proprietà. Significa premere nelle grandi imprese per un decentramento delle informazioni e delle responsabilità, contrastando la tendenza a concentrare le informazioni sensibili nel top management che è alla base dell'enorme attuale divario retributivo fra manager ed altri lavoratori. Significa trovare forme di governance più decentrate anche nei distretti industriali e nelle reti di imprese. Significa realizzare in taluni casi quella «impresa di capitale e lavoro» preconizzata da James Meade (1989) e in una certa misura già realizzata in esperienze tipo Silicon Valley, esempio di un diverso modo di operare della finanza e di un'alleanza positiva tra capitale finanziario e conoscenza. Significa creare *business school* ai vari livelli. Significa cambiare sostanzialmente il ruolo della finanza non solo per restituirle il compito di finanziare l'economia reale, ma in quanto è soprattutto essa che può realizzare al massimo grado il distacco fra proprietà e funzione imprenditoriale favorendo la nascita di nuovi imprenditori.

Una strategia di questo tipo potrebbe favorire l'unità del mondo del lavoro e la formazione di un blocco sociale per l'innovazione.

### Riferimenti bibliografici

- Andriani S. (2006), *L'ascesa della finanza*, Donzelli, Roma.
- Antonelli C. (2014), *Efficienza dinamica, conoscenza, esternalità. I fondamenti di una nuova politica industriale*, in questo numero della Rivista.
- Berle A.A., Means G.C. (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan, New York.
- Bobbio N. (1994), *Destra e Sinistra*, Donzelli, Roma.
- Brody D. (1980), *Workers in Industrial America: Essay on the Twentieth Century Struggle*, Oxford University Press, New York.
- Fleigstein N. (2004), *The End of Shareholder Value Ideology*, University of California, Berkeley.
- Fleigstein N. (2001), *The Architecture of the Markets*, Princeton University Press, Princeton.
- Freeman R.E. (1983), *Stockholders and Stakeholders: A New Prospective on Corporate Governance*, «Californian Management Review», XXV, pp. 88-106.
- Hilferding R. (1961), *Il capitale finanziario*, Feltrinelli, Milano.
- Jensen M.C., Mekling V.H. (1986), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure*, «Journal of Financial Economics», vol. III.
- Lazonick W., Mazzucato M. (2012), *The Risk-reward Nexus*, Policy Network paper, novembre.

- Marx K. (1970), *Il Capitale*, vol. III, t. II, Editori Riuniti, Roma.
- Meade J. (1989), *Agathotopia*, Feltrinelli, Milano.
- Myrdal G. (1958), *Beyond the Welfare State*, Yale University Press, New Haven.
- Napoleoni C. (1981), *I nostri compiti dopo il tramonto delle politiche keynesiane*, in S. Andriani, P. Barcellona, *Sulla programmazione*, De Donato, Bari.
- Sacconi L. (2013), *Il modello di impresa all'origine della crisi e l'alternativa dell'impresa socialmente responsabile*, Working papers, gennaio.
- Schumpeter J. (2002), *Teoria dello sviluppo economico*, Etas, Milano.
- Williamson O. (1979), *Transaction-cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, «Journal of Law and Economics», p. 22.

RPS

Silvano Andriani



## Riformare il capitalismo, oltre il mito del «valore per gli azionisti» Il modello di impresa socialmente responsabile e la sua governance democratica e multi-stakeholder

**Lorenzo Sacconi**

*Il modello dello «shareholder value», che ha egemonizzato il trentennio neoliberale nei paesi anglosassoni, ha fallito essendo responsabile della crisi iniziata nel 2007-2008, a causa degli effetti sulle diseguaglianze e le ipotesi errate circa la razionalità dei mercati finanziari e gli schemi di incentivazione dei manager.*

*Il modello dell'impresa socialmente responsabile, basato sulla governance multi-stakeholder e democratica, generalizza idee tratte dal modello di «gerarchia di mediazione imparziale», dalla co-determinazione tedesca, e dalle esperienze di Rsi. Secondo questo modello, chi governa l'impresa ha doveri fiduciari estesi verso tutti gli stakeholder, e la clausola*

*fondamentale è consentire l'equa partecipazione al surplus da parte degli stakeholder essenziali, minimizzando gli effetti esterni negativi sugli altri. La sua superiore efficienza è qui dimostrata in termini di economia dei costi di transazione (e quindi produttività) in presenza di investimenti specifici molteplici, risorse cognitive complementari e rischio di abuso d'autorità. Se non si integra la corporate governance multi-stakeholder nel contratto sociale per la giustizia distributiva, sarà sempre impossibile evitare il «paradosso della tela di Penelope» secondo cui la tela dall'equità, tessuta dal welfare state, viene sempre disfatta dall'abuso di autorità nell'impresa.*

### 1. Non uno, ma molti modelli di impresa

Le imprese non sono dati naturali immutabili. Esse sono istituzioni umane create attraverso una molteplicità di decisioni, che evolvono attraverso meccanismi di adattamento molecolare – fino a costituire regolarità di comportamento in equilibrio, sostenute da «modelli mentali condivisi» e aspettative reciproche concordanti –, e risentono dell'affermarsi di *norme sociali*. Al contempo le norme in base alle quali esse sono create sono oggetto di scelte collettive, accordi su principi e valori, disegno consapevole di norme giuridiche, siano esse imperative oppure *soft law*. Tali principi e valori operano come selettori di certe

forme istituzionali, ne scelgono alcune tra le molte possibili, e ne pongono altre in secondo piano. In altre parole, hanno prima di tutto un contenuto *normativo* poiché *guidano* il comportamento dei diversi agenti che creano le imprese e interagiscono con esse, e inoltre generano le aspettative sui comportamenti di altri agenti (in accordo con tali principi), a cui i comportamenti dei primi reagiscono. Questa funzione normativa gioca un ruolo nelle situazioni di cambiamento istituzionale, quando assetti esistenti possono essere destabilizzati da dinamiche endogene, oppure da shock esogeni, e quindi può darsi una situazione di cambiamento e selezione di un nuovo equilibrio istituzionale (Aoki, 2001; Sacconi, 2013a).

Le istituzioni di cui qui parliamo sono le forme di governo (*corporate governance*) delle imprese. Da tempo le istituzioni del capitalismo italiano sono sollecitate al cambiamento, data l'inadeguatezza del loro assetto: molte piccolissime imprese a controllo familiare che stentano a crescere e a fondersi – prevalentemente per sfiducia reciproca – e non reggono l'impatto della crisi; poche grandi imprese con azionariato diffuso – in gran parte frutto della privatizzazione delle ex partecipazioni statali e del sistema bancario – che non hanno ancora trovato un assetto del tutto consolidato, come dimostrano i ricorrenti cambi di controllo in Telecom, i piani di ulteriore privatizzazione, le polemiche sul controllo delle reti e delle banche ecc.; alcune migliaia di imprese medio-grandi che competono efficacemente a livello internazionale entro nicchie di mercato, il cui assetto – a cavallo tra azienda familiare e qualcosa di più ampio, in cui avvalersi del mercato dei capitali o del credito, ma salvaguardare le competenze cognitive e umane essenziali, che ne hanno garantito il successo – non è del tutto risolto; aziende che dovrebbero garantire la gestione dei servizi pubblici locali e dei *beni comuni* che, in coerenza con l'esito referendario, *non possono* più avere un assetto capitalistico. Il declino della grande industria tradizionale che ha fatto la storia del capitalismo familiare italiano, apparentemente incapace, in mancanza di controbilanciamenti, di trovare risposte alternative alla cessione o alla delocalizzazione. La crisi del 2007-2008 mette finalmente sul piatto la possibilità di considerare forme istituzionali dell'impresa alternative. Non è perciò troppo ambizioso pensare ad un modello di impresa coerente con i principi di una politica democratica e compatibile con la missione di rappresentanza degli interessi generali dei lavoratori tipica del sindacato confederale (vedi anche Sacconi, 2013b).

Certamente nessuna proposta in questo campo può essere avulsa dai

modelli di impresa che si osservano effettivamente nella storia economica e nelle discipline giuridiche di vari paesi, e che la teoria economica cerca di spiegare. Il punto è che vi sono stati, e continuano ad esistere, diversi tipi di capitalismo e differenti forme istituzionali di impresa. L'impresa basata sul principio della «massimizzazione del valore per gli azionisti» (lo «*shareholder value*») – che adatta il principio della massimizzazione del profitto al contesto di separazione tra proprietà (delle azioni) e controllo-gestione dell'impresa – è *solo uno* di questi modelli, anche se esso è stato ideologicamente egemone nel corso dell'ultimo trentennio. Quel modello tuttavia compete e coesiste con altri modelli, in cui non è affatto scontato che l'impresa sia di «proprietà» degli azionisti, nel senso che non solo essi abbiano diritto a trarre un beneficio dall'impresa (il che è pacifico), ma abbiano anche il diritto che tutte le decisioni «residuali» – cioè non previste dai contratti e lasciate alla discrezione della direzione d'impresa – siano prese solo a loro vantaggio.

Si pensi all'impresa manageriale, o *public company*, che impronta di sé il diritto societario statunitense ed è stata la protagonista del capitalismo americano dagli anni trenta fino a tutti gli anni settanta, e ancor oggi è interpretata secondo il modello della «gerarchia di mediazione» (Blair, Stout, 1999). In tale modello l'impresa protegge gli interessi degli azionisti, ma la *corporation* «possiede sé stessa» e i propri *asset*, gli amministratori sono dei fiduciari posti a governare la *corporation* in quanto entità artificiale separata dagli individui che ne possiedono le quote azionarie. Con il loro giudizio professionale (*business judgment*) possono destinare gli utili a finalità diverse dalla remunerazione degli azionisti, purché funzionali al successo e allo sviluppo dell'entità artificiale che guidano (Stout, 2012; Elhauge, 2005). Il punto è a quali soggetti tali amministratori rispondano e quali siano gli interessi e diritti che vincolano la loro condotta. Non è affatto detto che questi siano primariamente gli interessi dei possessori delle quote azionarie. Secondo la dottrina della «gerarchia di mediazione», infatti, gli amministratori devono *bilanciare* gli interessi di diversi *stakeholder* (tra cui, oltre agli azionisti, sono essenziali i lavoratori e i manager, oltre a categorie esterne come i clienti, i fornitori, i prestatori di capitale o la comunità circostante) perseguendo finalità di reciproco vantaggio, che legittimino la *corporation* come entità artificiale e siano coerenti con la sua funzione economica volta a realizzare la «produzione di squadra» (*team production*).

La vicenda del salvataggio della Chrysler da parte del governo statu-

RPS

Lorenzo Sacconi

nitense dovrebbe essere in ciò esemplificativa, proprio perché avviene nonostante un'epoca di egemonia del dogma dello «*shareholder value*». Di fronte al piano di salvataggio proposto dal governo (con un cospicuo prestito) nessuno dei fondi di investimento che detenevano quote in Chrysler si è impegnato, ma l'azienda non è stata lasciata fallire. La sua proprietà è stata messa nelle mani del fondo pensione dei lavoratori (anche se questo non sarebbe coerente con i criteri finanziari di differenziazione del rischio – il che dice che l'operazione era volta a tutelare l'interesse dei lavoratori come tali, non il loro interesse *finanziario*), trasformandola provvisoriamente in un'impresa di proprietà dei suoi dipendenti, sia pure amministrata prevalentemente da fiduciari di nomina governativa. Questo dice che nel «momento della verità», quando l'interesse degli azionisti nell'immediato è nullo, ma restano in gioco altri interessi, l'impresa continua ad esistere come entità artificiale, volta a proseguire l'attività primariamente nell'interesse dei lavoratori e della comunità entro cui opera. Essa si sceglie quindi un manager e imprenditore (in questo caso Marchionne) che ne prenda la gestione, la riconduca alla redditività e quindi progressivamente acquisisca il controllo azionario, in modo da restituire il debito e trarne un utile. Il valore delle azioni è un incentivo per l'attività imprenditoriale e per trovare nuovi investitori, ma non è lo «scopo» dell'impresa, né la ragione della sua esistenza – che, a quanto pare, è stato invece salvaguardare l'occupazione e l'insieme delle risorse umane e cognitive interdipendenti costituito dai lavoratori e manager di Chrysler.

In altri capitalismi oltre a quello americano, la gestione dell'impresa è tipicamente sottoposta alla sorveglianza di organismi societari in cui sono rappresentati altri *stakeholder* oltre agli azionisti. Nella codeterminazione tedesca in aziende sopra i 2.000 dipendenti i lavoratori eleggono il 50% (tranne il presidente) dei membri del consiglio di sorveglianza (mentre nelle aziende tra 500 e 2.000 nominano un terzo dei membri), che controlla il comitato di gestione a composizione manageriale e approva le decisioni societarie fondamentali. Il consiglio di fabbrica ha per legge un potere di codeterminazione sulle scelte di riorganizzazione del lavoro (e sui licenziamenti). Spesso tra gli azionisti rappresentati nei consigli di sorveglianza figurano le istituzioni delle comunità locali e dei governi regionali. Nel capitalismo giapponese il dovere fiduciario preminente degli amministratori e dei manager, fatto valere da norme culturali tradizionali ben radicate, è nei confronti dei dipendenti dell'impresa, mentre le banche e ora anche gli investitori istituzionali (che recentemente hanno accresciuto il loro peso) sempli-

cemente «sorvegliano» che la coalizione tra manager e lavoratori, cui è affidata effettivamente la presa delle decisioni nell'impresa, operi efficientemente. In nessuna di queste imprese si direbbe che l'unico scopo dell'impresa sia «massimizzare il valore degli azionisti» o che questo sia il loro scopo preminente. In numerosi studi empirici i manager di queste imprese (fuori dal modello anglosassone) rispondono che l'impresa non è degli azionisti, e che essa serve una platea più ampia di detentori di interessi e diritti (gli *stakeholder*) (Franklin, Gale, 2000).

Ciò suggerisce che la dottrina della primazia degli *shareholder* si sia affermata nel corso dell'ultimo trentennio non perché esprimesse la «natura» dell'impresa, ma grazie al cumulo di atti politici di deregolazione e regolamentazione e al cambiamento di valori, ideologie e modelli mentali, che hanno portato i criteri di giudizio degli amministratori (che non si concepiscono più come fiduciari di molteplici interessi, ma interessati a perseguire il loro interesse egoistico come se fossero essi stessi avidi azionisti) ad abbandonare l'equilibrio precedente (dal bilanciamento imparziale alla primazia degli *shareholder*). Tali atti hanno inciso sui sistemi di valutazione e rendicontazione dei risultati a brevissimo termine («trimestrali»), sul sistema di incentivi cui rispondono i manager (le famose *stock option*), sulle norme pro-scalata, sul ruolo e l'influenza degli investitori professionali, *hedge funds* e investitori istituzionali. E soprattutto cambiamenti dovuti, da un lato, allo sviluppo della finanza speculativa deregolamentata – che offre a manager orientati al «massimo valore finanziario» opportunità di guadagno a breve inconcepibili anche per la migliore attività industriale – e dall'altro all'affermarsi di un'ideologia e un sistema di valori neoliberali (Macey, 2008).

L'ultimo è l'aspetto fondamentale. Il «massimo valore per gli azionisti» identifica una forma istituzionale dell'impresa basata sul prevalere di una norma sociale tra le molte possibili. Il suo successo coincide con la vittoria politica e culturale in Usa e Uk del cosiddetto neoliberalismo o neoliberismo (più correttamente si tratta delle posizioni *neoliberalist* ben espresse da autori come Hayek, Friedman, Nozick e la scuola di Chicago). Non sto affatto dicendo che si tratti di una cospirazione politico-intellettuale, bensì dell'*emergere di una convenzione sociale avente proprietà di equilibrio* (cioè corrispondenza tra comportamenti reciproci degli agenti e i loro sistemi di aspettative reciprocamente concordanti), prevalsa come una delle molte norme sociali in competizione in materia di *corporate governance*. Se dunque prevale la norma sociale secondo cui «l'unica responsabilità sociale dell'impresa è massimizzare

RPS

Lorenzo Sacconi

il profitto degli azionisti» (Friedman, 1970), questa con il suo potere prescrittivo incanalerà le pratiche e le aspettative degli agenti economici, dei manager, le regole di remunerazione, i criteri di investimento e di valutazione, e infine la (de)regolamentazione dei mercati finanziari e delle imprese. In effetti, l'emergere e progressivo affermarsi di un nuovo modello istituzionale ha avuto inizio con la crisi petrolifera del '73, che può essere vista come lo *shock* esterno che ha destabilizzato la forma istituzionale precedente (le grandi conglomerate a conduzione manageriale), a partire dal quale si è avviato e progressivamente rinforzato un processo di selezione dell'equilibrio che conduceva all'installarsi nei paesi anglosassoni della forma istituzionale dell'impresa caratterizzata dal dogma del primato dello «*shareholder value*» – almeno fino alla crisi finanziaria del 2007-2008.

Il suo perdurare per un certo lasso di tempo (non più però di quanto accadde per l'impresa manageriale, o accade per modelli alternativi, in contesti nazionali differenti) implica che il modello soddisfaceva *interne* proprietà di equilibrio. Questo non significa che l'equilibrio istituzionale (nel nostro caso la regola del primato del valore per gli azionisti) fosse efficiente od equo. Innumerevoli risultati di teoria dei giochi mostrano l'esistenza di equilibri evolutivi non efficienti, e meno che mai equi, che pur tuttavia hanno un loro bacino di attrazione entro il quale continuano a plasmare il comportamento degli agenti, cioè entro il quale vi è la tendenza a conformarsi al modello istituzionale vigente, che così continua a replicare se stesso.

La crisi finanziaria del 2007-2008 è tuttavia il momento in cui questo stesso modello si destabilizza. Fatti esogeni, relativi agli squilibri macroeconomici internazionali, ed il cumularsi degli effetti di quello stesso modello che ne modificano l'ambiente (ad esempio la distribuzione dei redditi, l'indebitamento delle famiglie ecc.), generano uno shock che pone nuovamente un problema di cambiamento istituzionale o di selezione e convergenza verso l'equilibrio. Appare una situazione in cui le aspettative reciproche cambiano (ad esempio cambia l'aspettativa sull'accettazione sociale del modello), i comportamenti tradizionali non sono più adeguati alle aspettative, oppure semplicemente i vantaggi di mantenere la regola precedente si assottigliano comparativamente, fino ad annullarsi, rispetto all'ipotesi di passare a una regola alternativa, che era pur sempre stata possibile. In questo caso una norma sociale alternativa, dotata del proprio significato normativo, può spingere a fare il primo passo in direzione di un nuovo equilibrio istituzionale.

## 2. Perché il dogma del «valore per gli azionisti» dovrebbe esser messo da parte

La mia tesi preliminare è che il modello neoliberale dell'impresa condotta in base al dogma del «massimo valore per gli azionisti» debba essere considerato semplicemente un «*non starter*» per la riforma del capitalismo italiano, poiché ha già fallito altrove, essendo stato una delle ragioni che hanno congiurato al determinarsi della crisi globale, dalla quale stentiamo a risollevarci. Innanzitutto, la crescita delle diseguaglianze dei redditi a scapito della classe media lavoratrice e a vantaggio dell'élite di coloro che fanno significativi investimenti finanziari è un evidente effetto della primazia dello «*shareholder value*» nella conduzione delle imprese. Molti studi confermano che in Uk e Usa vi è stato un netto effetto redistributivo dalla remunerazione del lavoro alla remunerazione del capitale, con una contestuale riduzione degli investimenti in capitale umano e della durata di rapporti di lavoro (Pendleton, Gospel, 2012). D'altra parte l'impoverimento relativo del ceto medio, che vive di stipendi e salari piuttosto che d'investimenti finanziari, e l'aumento delle diseguaglianze, a fronte di politiche restrittive del welfare state, ha creato la base per l'eccessivo ricorso all'indebitamento da parte di soggetti a «rischio di fallimento», cui si è pensato di poter rispondere grazie alla creazione a getto continuo di derivati *subprime*, apparentemente in grado di assorbire e trasformare (trasferendo su altri il rischio) in «un affare» una domanda di credito cui sarebbe stato altrimenti difficile rispondere. Come noto, è proprio dallo scoppiare della bolla speculativa su questi prodotti finanziari che ha preso avvio la crisi finanziaria globale.

In secondo luogo, sebbene fossimo già a conoscenza dell'incompletezza contrattuale, e dei potenziali comportamenti opportunistici volti a espropriare il valore degli investimenti specifici (in capitale finanziario, umano, tecnologico, di fiducia ecc.) realizzati dalle parti non adeguatamente protette dai contratti o dai diritti di proprietà, piuttosto paradossalmente l'economia neoliberale si basava invece sull'assunto che il mercato finanziario fosse retto da aspettative razionali (cioè credenze che corrispondono sistematicamente ai fatti). Perciò il mercato finanziario sarebbe stato il luogo ideale per decidere in merito alle ottime strutture di controllo delle imprese e scambiare efficientemente i titoli di proprietà, essendo perfettamente in grado di apprezzare il valore dei vari assetti di controllo, delle strategie manageriali, dei piani industriali, nonché le conseguenze delle varie scelte sul com-

RPS

Lorenzo Sacconi

portamento dei manager, dei lavoratori, dei fornitori, dei consumatori, eccetera. Si è visto invece che gli operatori sui mercati finanziari, spinti da valutazioni della redditività dell'investimento a breve, trascurano le strategie industriali caratterizzate da investimenti di lungo periodo che possono generare valore per tutti gli *stakeholder*, e premiano decisioni volte a dare l'apparenza di un ritorno immediato, come il taglio di costi con riduzioni di organico, delocalizzazioni in paesi in cui è sistematica la violazione di diritti umani sul lavoro o si praticano standard ambientali inferiori ai paesi di partenza.

Il punto, per la teoria dell'impresa, è che sotto diverse forme di controllo dell'impresa – concetto su cui torneremo più volte – si può realizzare l'*abuso di autorità*. Ovvero il soggetto controllante può estrarre (almeno nel breve periodo) un vantaggio privato molto elevato dall'espropriazione degli investimenti degli *stakeholder* non controllanti, sebbene ovviamente ciò riduca gli incentivi a praticare tali investimenti in futuro. Se ciò accade sistematicamente per il soggetto controllante, allo stesso modo gli operatori del mercato finanziario (dal momento che acquistano quote secondo il criterio della massimizzazione del valore a breve, e il loro investimento è tipicamente facile da alienare, e quindi disinteressato al successo di lungo periodo dell'impresa) sono incentivati a premiare quelle decisioni che andrebbero evitate da una struttura di controllo e un'allocazione del diritto di proprietà sull'impresa mutuamente vantaggiosa e ragionevolmente prudente<sup>1</sup>.

Infine i *top manager*, che secondo la dottrina dello *shareholder value* dovrebbero agire in modo allineato con l'interesse degli azionisti, al contrario – proprio a causa di asimmetrie informative e razionalità limitata degli stessi investitori – dimostrano di aver ben maggiori margini di libertà per esercitare il loro opportunismo all'interno delle regole disegnate secondo questa dottrina. Infatti, la dottrina dello *share-*

<sup>1</sup> Questi problemi sono stati indirettamente ammessi anche da Michael Jensen (Jensen, 2001) il quale tuttavia cerca di difendere la sua dottrina con l'idea di «*shareholder value* nel lungo periodo», una mossa tipicamente *ad hoc*, che ho confutato in vari lavori (Sacconi, 2005, 2007, 2010) dimostrando che l'autoregolazione etica dell'impresa con impegni fiduciari espliciti verso gli *stakeholder* non è riducibile a «*shareholder value* nel lungo periodo», poiché implica una diversa funzione obbiettivo, e solo a tale condizione permette effetti di reputazione positivi e lo sviluppo di atteggiamenti endogeni che la sostengono (Sacconi, 2007).

*holder value* si basa su un modello economico in cui la struttura di governo dell'impresa si riduce essenzialmente alla relazione tra un *agente* (il manager), avente interessi egoistici propri non allineati a quelli del proprietario, e un *principale* (il proprietario, o azionista, non esercente direttamente la gestione) in possesso d'informazione *insufficiente* e sistematicamente *inferiore* sulle azioni e condizioni in cui opera il management, ma con una ragionevole capacità di prevedere i *possibili esiti*. Poiché l'assunto è che l'impresa debba essere condotta secondo l'interesse del *principale*, allora il succo della teoria *principale agente* è provvedere a una serie di meccanismi di incentivo (premi e sanzioni) a carico dell'*agente* per condurlo ad agire «come se» il suo obiettivo fosse identico a quello del *principale* (ovviamente al netto dei costi che questi sostiene per irrogare gli incentivi suddetti). Il manager è perciò condotto a massimizzare il valore finanziario dell'impresa perché questo, dati gli incentivi, è anche il modo di massimizzare la *sua* ricchezza. Fuori da ogni vincolo etico, che sarebbe appropriato a un fiduciario che agisca in nome e per conto di altre categorie, il manager agisce «come se» egli stesso fosse un avido azionista che persegue il valore della propria quota azionaria (Jensen, Meckling, 1976).

Questo spiazzamento (*crowding out*) del sistema di valori e di obiettivi professionali del manager (da custode imparziale di interessi *altrui* nel modello della «gerarchia di mediazione», ad avido massimizzatore del *proprio* interesse personale) sarebbe innocuo in presenza di incentivi perfettamente in grado di incanalare tale avidità. In realtà però essi falliscono il loro scopo. Infatti, i contratti incentivanti (a remunerazione variabile) e in generale gli incentivi condizionati sui risultati funzionano solo se il *principale* conosce *l'insieme* degli stati possibili del mondo e gli *esiti* conseguenti, nonché le loro probabilità relative, quanto l'agente. L'esperienza mostra che l'ipotesi è errata e che sarebbe meglio utilizzare anche in questo caso l'assunto di razionalità limitata e di contrattazione incompleta (pur in presenza di asimmetria informativa).

Infatti gli azionisti e gli investitori trascurano alcuni stati del mondo apparentemente improbabili o difficili da prevedere. Si consideri di nuovo lo scoppio della bolla dei derivati *subprime* per l'avverarsi di uno stato del mondo – l'effetto dell'impoverimento relativo sulla simultanea solvibilità di numerosi mutui – la cui possibilità era stata trascurata dagli azionisti, mentre i manager (specie in ambito finanziario) non solo sono in grado di tenere a lungo *nascosta* la possibilità di questi stati del mondo, ma grazie agli incentivi finanziari hanno anche inte-

RPS

Lorenzo Sacconi

resse a farlo, poiché possono riscuotere i benefici degli incentivi solo fintanto che tali stati del mondo non si rivelano e quindi deteriorano le aspettative sui corsi azionari. Per prevenire e rivelare prudentemente tali stati, i manager dovrebbero agire *contro* il loro interesse, esattamente all'opposto del modo in cui la dottrina economica *principale agente* li ha legittimati a fare.

### 3. Il modello di impresa socialmente responsabile e la sua governance multi-stakeholder

L'alternativa al modello dello *shareholder value* è l'impresa socialmente responsabile basta su una governance democratica *multi-stakeholder* (vedi anche Sacconi, 2013b). È un modello generale, che trae origine dagli aspetti comuni alle esperienze di capitalismo manageriale (la «gerarchia di mediazione»), di codeterminazione tedesca e del capitalismo giapponese, e dalla visione emergente dal movimento per la *responsabilità sociale di impresa*. Esso si ricongiunge, forse per vie impreviste, ai temi – per troppo tempo abbandonati dalla sinistra democratica e dal sindacato – della democrazia industriale ed economica. Una definizione sintetica può servire allo scopo (cfr. Sacconi, 2005, 2006, 2010):

L'impresa socialmente responsabile, qualunque sia la sua forma proprietaria, persegue come funzione obbiettivo la creazione e distribuzione equa di valore tra tutti suoi *stakeholder*. La sua governance è «estesa» poiché i doveri fiduciari di coloro che al suo interno esercitano autorità (imprenditore, amministratori, manager) sono estesi: dai doveri fiduciari nei confronti dei titolari della proprietà ad analoghi (anche se non di necessità identici) doveri fiduciari verso tutti gli *stakeholder*.

Con *stakeholder* intendiamo individui o gruppi «con interessi in gioco», in inglese: «*at stake*» (Freeman, 1984; Freeman et al., 2010; Donaldson, Preston, 1995). Ve ne sono due categorie principali. In senso *stretto* sono *stakeholder* quelle categorie di partecipanti all'attività d'impresa (sia che detengano quote di proprietà, sia che il loro legame con l'impresa avvenga attraverso contratti) i quali compiono investimenti specifici per aumentare il valore del loro apporto alle transazioni con l'impresa (Williamson, 1975). Tra questi figurano certamente i dipendenti dell'impresa, poiché quello in capitale umano, cognitivo e sociale (conoscenze specifiche, talvolta non formalizzate, circa le prati-

che, le tecniche, le abilità, i codici di comunicazione e culturali, oppure le relazioni sociali e di fiducia interne all'impresa) è l'investimento più idiosincratico, che crea maggiore interdipendenza con altre risorse cognitive (quelle manageriali, quelle dei clienti o dei fornitori) o fisiche, che possono diventare essenziali affinché l'investimento in capitale umano vada a buon fine e torni a vantaggio di chi l'ha intrapreso. In sostanza l'investimento in capitale umano induce un effetto *lock-in* (l'essere «chiusi dentro» alla relazione), che è maggiore per i lavoratori che per altre categorie. Tuttavia anche l'immobilizzo di rilevanti quantità di capitale di rischio in processi di innovazione tecnologica e miglioramento della qualità di prodotti e processi, oppure la fornitura di beni strumentali e tecnologie dedicate costituiscono investimenti specifici. Nondimeno è specifico l'investimento di fiducia del cliente o consumatore che dedica tempo e risorse a riconoscere un fornitore di un bene o servizio non standardizzato, del quale potersi da un punto in poi fidare senza ulteriori costi di ricerca (come succede per i servizi professionali, o quelli finanziari, oppure per i farmaci e in generale per i *credence goods*). Lavoratori (e tra questi i manager), investitori del capitale di rischio, fornitori e clienti sono quindi *stakeholder* in senso *stretto*.

In senso *ampio* sono *stakeholder* anche tutte quelle categorie di persone le quali, pur non partecipando direttamente a transazioni con l'impresa, ne possono subire gli effetti esterni positivi e/o negativi. Ad esempio le comunità circostanti agli stabilimenti, su cui ricadono l'impatto ambientale dei processi produttivi e l'inquinamento, ma anche il ritorno positivo d'essere luogo di residenza di lavoratori che, disponendo di redditi, possono sostenere i consumi culturali del territorio ovvero la domanda di altri beni e servizi. Nondimeno sono *stakeholder* in senso allargato di una grande banca gli utenti del welfare state, qualora un default bancario obblighi lo Stato a un salvataggio che prosciughi il bilancio pubblico altrimenti dedicato al mantenimento dei servizi di welfare (si pensi ai casi di Irlanda, Spagna e Grecia).

Con doveri fiduciari intendiamo gli obblighi che nascono in una relazione fiduciaria nella quale un fiduciante delega un altro agente ad esercitare autorità, grazie alla quale questi è in condizione di prendere decisioni discrezionali, con le quali fa uso o dirige risorse che gli vengono messe a disposizione dal fiduciante stesso, a condizione che tale autorità torni in ultima istanza a suo (del fiduciante) vantaggio. Il soggetto autorizzato all'esercizio di potere decisionale è inteso come il fiduciario poiché è solo grazie alla fiducia del fiduciante che egli acqui-

RPS

Lorenzo Sacconi

sisce autorità. Il fiduciante istituisce la relazione di autorità allo scopo di salvaguardare un interesse e un diritto legittimo. Questo diritto corrisponde al *dovere fiduciario* del soggetto in posizione di autorità (il fiduciario) di orientare la sua attività solo a tale scopo (Sacconi, 2005, 2006, 2010).

Nell'impresa socialmente responsabile il governo d'impresa è *multi-stakeholder* perché esso è teso a garantire l'ottemperanza di *doveri fiduciari* nei confronti dei molteplici *stakeholder*. Ciò prende forma negli obiettivi, nei criteri decisionali e nei vincoli sulla discrezionalità dell'imprenditore, degli amministratori o dei manager, e in diritti degli *stakeholder* in materia di partecipazione, informazione o rendicontazione, che favoriscono la messa in atto dei doveri fiduciari estesi da parte di chi dirige l'impresa. È chiaro che con la definizione di impresa socialmente responsabile non intendo una sola forma giuridica di proprietà: la definizione si può adattare alla *corporation* americana, il cui modello di governo attui effettivamente la dottrina della «gerarchia di mediazione», o alla grande impresa tedesca all'interno della quale trova applicazione la *Mitbestimmung* attraverso il consiglio di sorveglianza nel modello duale di governance, o le nuove «*benefit enterprise*» americane, che benché siano formalmente imprese *profit* hanno come scopo la creazione di un beneficio sociale, oppure le imprese cooperative e le imprese sociali europee, in cui la proprietà non ricade su detentori del capitale di rischio. Ciò che conta è la *funzione obbiettivo* («create e distribuire equamente valore tra tutti gli *stakeholders*») e la natura *multi-stakeholder* della governance, il cui scopo è bilanciare l'allocazione del diritto di proprietà assegnato a una parte, con le responsabilità nei confronti delle altre parti non controllanti. Ciò richiede di specificare anche forme di partecipazione, diritti di sorveglianza e informazione che, anche se non modificano la forma proprietaria dell'impresa (la quale può essere di varia natura), tuttavia garantiscono l'effettiva osservanza dei doveri fiduciari estesi.

L'impresa socialmente responsabile quasi per definizione è più efficiente dei modelli rivali basati su strutture di controllo unilaterali. Ciò segue solo che si svolga una lettura critica della teoria dell'impresa neo-istituzionalista, per la quale le imprese nascono come organizzazioni che governano le transazioni economiche in modo *alternativo* rispetto al mercato (Coase, 1937; Williamson, 1975, 1986; Sacconi, 2005). In questa prospettiva, il problema principale nelle organizzazioni economiche è quello di prevenire l'opportunismo che può manifestarsi quando i contratti sono incompleti e le parti hanno intrapreso inve-

stimenti specifici (in capitale umano, in capitale finanziario di rischio, in innovazione e sviluppo di tecnologie e di beni strumentali dedicati, in informazione e fiducia da parte dei clienti ecc.). La parte che ha effettuato l'investimento può essere espropriata dei benefici da esso generati dalla parte che controlla le variabile decisionale (una risorsa cognitiva o fisica) che influenza il valore dell'investimento. L'impresa nasce per allocare nel modo migliore (efficiente?) il controllo sulle variabili decisionali (che si esercitano attraverso l'impiego di risorse fisiche dell'impresa) che sono indispensabili perché sia possibile beneficiare degli investimenti specifici degli *stakeholder*.

Nei casi elementari una struttura unilaterale di proprietà mette la risorsa sotto il controllo dell'unica parte responsabile per l'investimento, e ne sostiene l'autorità nelle situazioni decisionali in cui il contratto è muto, in modo tale da metterla al riparo dall'opportunismo altrui nei tentativi di rinegoziazione volti ad espropriare il surplus generato dall'investimento specifico. Ma le imprese non sono (quasi) mai riducibili al caso elementare in cui esiste un solo investimento o risorsa importante. Ciò è ovvio dal momento che il capitale umano è sempre la risorsa più idiosincratca rispetto all'impresa (e lo è tanto più quanto più è professionalizzato e non generico), e tuttavia la proprietà dei lavoratori *non* è la forma più diffusa di impresa. Ciò significa che esistono sempre investimenti specifici diversi e risorse complementari e co-essenziali che devono essere protetti (ad esempio, assieme al capitale umano dei lavoratori, lo sviluppo di tecnologie dedicate, l'immobilizzo di capitale di rischio per la sua acquisizione, le competenze del management professionale). Questo è lo scopo della governance *multi-stakeholder*.

Tuttavia nella realtà, tranne casi eccezionali, in cui la proprietà può essere simmetricamente condivisa tra tutti gli *stakeholder*, si osservano differenti forme di proprietà unilaterale, aventi una ragione di efficienza (ad es. società di capitali, cooperative di consumatori, cooperative di lavoratori, enti *non profit* ecc.). Sotto ciascuna di tali forme il detentore del diritto residuale di controllo (proprietà) è capace di proteggersi dall'opportunismo altrui, ma al contempo può abusare dell'autorità. Fin tanto che il governo di impresa è basato sul diritto di proprietà unilaterale, ciò può essere iniquo, ma non illegale, dal momento che il diritto di decisione residuale ammette, oltre al diritto di prendere le decisioni discrezionali, anche quello di prelevare il residuo. L'aspettativa di questa iniquità tuttavia distrugge l'incentivo a intraprendere gli investimenti specifici da parte degli *stakeholder* non con-

RPS

Lorenzo Sacconi

trollanti, ad esempio i lavoratori, e pregiudica la produttività dell'impresa. Ciò di cui stiamo parlando è inefficienza in termini di costi di transazione, riscontrabile in ogni forma unilaterale di esercizio della proprietà e del controllo che nasce da un'iniquità nell'esercizio dell'autorità.

L'impresa socialmente responsabile risolve questo problema garantendo una protezione degli investimenti degli *stakeholder* non controllanti dall'interno del modello di governo, poiché l'esercizio del diritto residuale di controllo è controbilanciato e vincolato dalla responsabilità e i doveri fiduciari verso gli *stakeholder* non controllanti, e impedisce che sia il proprietario (o colui su cui ricade il diritto di decisione residuale) a sua volta ad espropriare gli investimenti altrui. Se gli incentivi sono protetti, essi non sono distorti dal rischio di espropriazione e quindi sono attuati a livello efficiente. Produttività ed efficienza dell'impresa socialmente responsabile sono quindi *per costruzione* maggiori dell'impresa a controllo *mono-stakeholder*, in presenza di investimenti specifici molteplici.

È bene chiarire che questo non avviene spontaneamente per effetto dell'autointeresse del proprietario sotto ogni forma di governo. Si tratta invece di una precisa *struttura istituzionale*, intesa come un insieme di diritti e doveri (tra cui il diritto ad accedere a un'equa quota del surplus generato dalla produzione congiunta) che si affiancano al diritto di proprietà e che completano la forma di governo mediante le responsabilità di chi detiene la proprietà (Sacconi, 2006, 2010). Se la proprietà genera una diseguaglianza di potere che si riflette anche sulla possibilità di assicurare il prelievo del residuo in funzione dell'investimento specifico del proprietario, l'impresa socialmente responsabile assicura che questa diseguaglianza torni a maggior vantaggio degli svantaggiati e pone il veto a tutte le forme di diseguaglianza che abusano delle prerogative della proprietà. Essa è intrinsecamente rawlsiana (Rawls, 1971; Sacconi, 2010; Sacconi, 2013a). Una forma di proprietà (cioè una diseguaglianza nel controllo dell'impresa) è ammessa per ragioni di incentivo (efficienza) solo se torna a mutuo vantaggio (al massimo grado tra le alternative) di tutti gli *stakeholder*, inclusi gli svantaggiati (cioè i non controllanti e che al contempo hanno rilevanti interessi a rischio). Va da sé che la nozione di *proprietà sull'impresa* (Hansmann, 1996) – che sia esercitata direttamente dal proprietario delle risorse fisiche o dagli amministratori di una *corporation* – risulta cospicuamente modificata: il diritto di prendere le decisioni residuali è vincolato dai doveri fiduciari estesi verso tutti gli *stakeholder* (che ecce-

dono la responsabilità di rispettare i termini contrattuali) e il diritto di prelievo del residuo è vincolato dal dovere di garantire eque quote del surplus agli *stakeholder* in senso stretto.

#### 4. Complementarità tra diritto del lavoro e governo di impresa

Il lettore potrebbe a questo punto domandare perché il modello della sezione precedente sia una proposta *per* il sindacato confederale. La risposta è semplice: esiste una stretta complementarità tra forme di governo delle imprese e assetti delle relazioni industriali e della protezione giuridica del lavoro. È perciò irrazionale riformare i secondi senza considerare gli effetti della complementarità con le prime, poiché certi assetti delle relazioni industriali e del diritto del lavoro possono avere effetti del tutto diversi secondo il modello di *corporate governance* prevalente (questo di solito è trascurato dal flusso inarrestabile dei riformatori del diritto del lavoro in Italia, e dovrebbe essere tenuto a mente da chiunque proponga «*jobs acts*»).

L'idea di complementarità istituzionale è che l'equilibrio che si genera in un certo dominio tra gli agenti che vi partecipano, a sostegno di una certa regolarità di comportamento, dipende reciprocamente dalla regola che si determina in un altro dominio istituzionale e dai suoi effetti sul primo. Cosicché l'equilibrio in entrambi i domini è complementare, e si può in effetti parlare di equilibri istituzionali che si sostengono reciprocamente. Ad esempio, il fatto che nelle relazioni sindacali vi sia un equilibrio dipende dal grado di concentrazione della proprietà e dalla presa sulla governance degli interessi dei soli *shareholder* o in generale degli *stakeholder*. Un certo assetto dei rapporti tra amministratori e azionisti dell'impresa può essere stabile e ragionevolmente soddisfacente per le parti qualora le relazioni sindacali abbiano un certo grado di conflittualità (Aoki, 2001, 2010).

Per comprendere perché la complementarità tra *corporate governance* e diritto del lavoro sia importante bisogna ancora una volta considerare il rischio di *abuso di autorità* implicito nelle soluzioni di governo unificato delle transazioni. Come si traduce questo rischio nelle relazioni all'interno dell'impresa capitalistica? Il rapporto di lavoro dipendente delega all'imprenditore autorità sull'organizzazione del lavoro e, con certe limitazioni, potere disciplinare sul lavoratore. Come ha insegnato Herbert Simon (1951), la possibilità di stabilire *ex post* (quando eventi imprevisi si siano rivelati) ciò che non siamo in grado di stabilire *ex*

RPS

Lorenzo Sacconi

*ante* (prima di venirne a conoscenza) è ciò che dà efficienza al contratto di lavoro rispetto al contratto a pronti. Il contratto di lavoro rimette perciò parte dell'insieme di azione *ex post* del lavoratore sotto l'autorità dell'imprenditore, e secondo i teorici neo-istituzionalisti questa autorità è garantita dal potere di escludere la controparte dalla ricontrattazione che sempre avviene se i contratti sono incompleti e gli agenti opportunisti (Williamson, 1975; Grossman, Hart, 1986). Traducendo, il supporto dell'autorità dell'imprenditore è la possibilità di *escludere il lavoratore* qualora non adempia alle sue richieste. Cioè la facoltà di *licenziare*. Ma il rischio di *abuso di autorità* ci ricorda la possibilità che al lavoratore, pena l'esecuzione della minaccia di licenziamento, sia imposto di rinunciare ai frutti dei suoi investimenti in capitale umano, volti a instaurare una relazione di lungo periodo mutuamente vantaggiosa. Nei termini della moderna teoria dell'impresa, così riemerge il tema dello «sfruttamento» del lavoro. Ai fini dell'efficienza dell'impresa si pone il problema del perché i lavoratori dovrebbero essere disposti ad investire effettivamente il proprio capitale umano e cognitivo in una relazione di tale tipo. Perciò ogni struttura di governo socialmente efficiente – indipendentemente dall'incentivo privato dell'imprenditore a metterla in atto – deve prevedere una forma di protezione dell'investimento in capitale umano. Ciò può avvenire mediante varie combinazioni tra *corporate governance* e diritto del lavoro, laddove il primo estremo è una protezione tutta interna alla governance, secondo cui il diritto di decidere sull'esclusione è condiviso tra imprenditore e lavoratore, invece il secondo estremo è una protezione tutta esterna, garantita dal giudice del lavoro. Le due sfere devono operare in modo complementare garantendo un risultato di bilanciamento tra gli interessi. Se il bilanciamento manca, poiché a una *minor* protezione nella sfera della governance *non* corrisponde una *maggiore* protezione nelle aule del tribunale o viceversa, l'equilibrio istituzionale complementare nei due domini si spezza e degenera verso esiti conflittuali non mutuamente vantaggiosi.

Ciò che colpisce nella ricorrente discussione sulle riforme del diritto del lavoro e in particolare sull'articolo 18 dello *Statuto dei lavoratori* in merito ai licenziamenti individuali arbitrari, non tanto per ragioni di discriminazione ma proprio per i licenziamenti cui manchi un «giustificato motivo» economico, è l'incomprensione che la questione in gioco sia esattamente il punto ora discusso a proposito del bilanciamento tra autorità imprenditoriale e protezione dell'investimento specifico di *ciascun singolo* lavoratore. Un tema che poco ha a che fare con

quello macroeconomico – che impropriamente gli si sovrappone per giustificare la riduzione delle garanzie – della flessibilità del mercato del lavoro, della possibilità di favorire l'entrata di nuovi occupati in fasi di espansione della domanda rendendo meno ostico l'adattamento (riduzione) del numero degli occupati in fasi di rallentamento del ciclo economico (ciò che tipicamente è oggetto delle misure di *flexicurity*, ma che dovrebbe riguardare i licenziamenti *collettivi*). La logica concorrenziale del mercato del lavoro, in cui c'è indifferenza alle relazioni tra *specifici* lavoratori e *specifiche* imprese, viene superata quando si entra nella logica alternativa dell'organizzazione (dopo la «trasformazione fondamentale»). Qui è in gioco l'equità nell'esercizio dell'autorità organizzativa e conseguentemente l'efficienza dell'impresa, per gli effetti che l'iniquità ha sugli incentivi futuri a investire.

Naturalmente non c'è motivo di credere che l'unico equilibrio possibile a tale proposito fosse costituito dalla precedente versione dell'articolo 18. Una soluzione alternativa, in presenza della riduzione delle protezioni per effetto della riforma, che permette al giudice di stabilire il reintegro oppure il risarcimento, sarebbe il complementare aumento dei poteri di codeterminazione tra lavoratori e imprenditore nelle materie di cambiamento organizzativo, che hanno effetto sui licenziamenti individuali per ragioni economiche. Nondimeno, sarebbe ragionevole che l'introduzione di «contratti unici» per l'accesso all'impiego a tempo indeterminato, che prevedano un lungo periodo di minori garanzie per il lavoratore, avvenga in un contesto di codeterminazione tra impresa e sindacati circa le riorganizzazioni che abbiano eventualmente effetto sul licenziamento di lavoratori poco prima che abbiamo maturato l'anzianità per ottenere la piena protezione del rapporto di lavoro.

Per meglio capire, si considerino alcuni esempi. Nel caso americano della *corporation* a governance manageriale, la relativa debolezza delle *Unions* e il permanere della dottrina giuridica dell'«*employment at will*» era complementare alla diluizione del potere degli azionisti a causa della separazione tra proprietà e controllo, e la loro scarsa presa sulla governance, che permetteva agli amministratori di bilanciare gli interessi delle due parti grazie alla loro debolezza. Questo equilibrio istituzionale, risultante dalla complementarità tra la diluizione del potere di entrambi gli *stakeholder* principali, si rompe quando la pressione degli *shareholder* sul governo di impresa viene rafforzata. Si pensi, nell'epoca della dottrina del valore per gli azionisti, agli schemi di remunerazione basati sulle *stock options*, alla minaccia di scalata ostile, all'attivismo de-

RPS

Lorenzo Sacconi

gli investitori ecc. mentre dall'altro lato la protezione dei lavoratori rimane debole (Pagano, 2013).

Soluzione opposta è quella tedesca, in cui *stakeholder* relativamente concentrati (famiglie che detengono quote azionarie ingenti da un lato, sindacati ben organizzati e influenti dall'altro) si disarmano congiuntamente, entrando negli organi di codeterminazione dell'impresa, sia a livello societario (consiglio di sorveglianza), sia a livello di fabbrica. In questo caso il management (il cui vertice è il comitato di gestione) può effettuare il bilanciamento tra gli *stakeholder* non perché è del tutto incondizionato, ma in quanto è reso relativamente indipendente grazie ai *checks and balances* che avvengono negli organi di codeterminazione (quando ovviamente rappresentanti inesperti dei lavoratori non siano marionette, oggetto di cattura da parte dei rappresentanti degli azionisti e dei manager stessi) (Gelter, 2009; Osterloh, Frey, Zeitoun, 2010).

Infine anche il caso italiano rappresentava un certo equilibrio istituzionale, frutto della complementarità tra un governo di impresa, in cui la proprietà era concentrata con i propri rappresentanti trincerati negli organi societari, a fronte di relazioni industriali in cui i sindacati erano forti grazie al sistema dei contratti di lavoro nazionali e la protezione esterna fornita dal diritto del lavoro. È verosimile che questo equilibrio non fosse il più efficiente. Tuttavia la sua rottura, in assenza di una riforma complementare del modello di governance, sembra aprire la strada a uno stato né equo né più efficiente.

Ulteriore evidenza è offerta dalla vicenda Fiat, ove l'uscita dal contratto di lavoro nazionale (un tipico esempio di ricontrattazione opportunistica da incompletezza delle regole), porta a una situazione paradigmatica di ciò che abbiamo chiamato *abuso di autorità*. Alla base vi è la rivendicazione di autorità aggiuntiva da parte della direzione aziendale, strettamente legata all'azionista di controllo – che viene giustificata dalla necessità di garantire condizioni di «fiducia» per un massiccio investimento negli stabilimenti italiani, e prende forma nella possibilità di escludere addirittura dalla rappresentanza le organizzazioni sindacali che non avessero sottoscritto il contratto di gruppo. Cambiati i termini del contratto, tuttavia, ha subito fatto seguito la ritrattazione di tutti gli impegni di investimento, senza che fosse dovuto darne conto in nessun modo agli *stakeholder* interessati, e addirittura la discriminazione antisindacale nei processi di riassunzione dei dipendenti a seguito del riassetto societario. Uno scambio decisamente ineguale.

### 5. Oltre il paradosso della tela di Penelope

La seconda ragione per la quale il modello di impresa socialmente responsabile è una proposta *per* il sindacato confederale e la politica democratica, è che può evitare ciò che chiamerei il «paradosso della tela di Penelope»: il mercato, e al suo interno le forme di governance dell'impresa, in special modo quelle caratterizzate dal dogma del valore per gli azionisti, disfano di notte la tela dell'equità che il welfare state vanamente cerca di tessere di giorno. La limitazione del contratto sociale (disegno di istituzioni fondamentali basato su principi di giustizia sociale) sulle istituzioni fondamentali al solo perimetro del welfare state, senza influire in base ai criteri di giustizia sociale sulle forme di governance dell'impresa, ha esattamente lo stesso effetto della strategia con la quale Penelope nell'Odissea riesce a rendere vana l'attesa che la tela sia mai finita. Di giorno il telaio (il welfare) genera uguaglianza delle opportunità e dei beni principali, ma di notte quella trama di diritti, opportunità, beni principali e capacità è disfatta dalla mano (nascosta) della *corporate governance*.

Per l'economista si tratta di un paradosso imbarazzante, poiché mette in dubbio proposizioni essenziali dell'economia del benessere (in particolare il *secondo teorema*), secondo le quali se lo Stato assicura mediante politiche redistributive, all'inizio di ogni periodo, dotazioni iniziali degli individui che soddisfino un certo criterio di equità, poi in ogni periodo l'operare neutrale del mercato conserverà tali proprietà attraverso gli scambi mutuamente vantaggiosi e l'economia raggiungerà una situazione di equilibrio tanto equa quanto imponevano le condizioni iniziali, e in più socialmente efficiente nel senso che lo stato raggiunto è tale che sarebbero impossibili ulteriori miglioramenti di benessere attraverso scambi volontari. Ma questo non accade poiché, a parte il problema della (ri)produzione di beni pubblici e beni comuni e altre considerazioni standard sui «fallimenti del mercato», nel mercato operano imprese la cui struttura di governance *non riflette* l'idea di equità delle dotazioni iniziali. La *corporate governance* distrugge di notte la tela dell'equità tessuta di giorno, trasformando condizioni iniziali eque in esiti iniqui in termini di reddito e benessere, realizzazioni dei piani di vita ecc. Ciò non accade per effetto delle scelte responsabili, libere e indipendenti degli agenti (il che escluderebbe l'iniquità), ma perché il sistema della *corporate governance* è per così dire «truccato», cioè non permette che le opportunità create dal welfare siano messe a frutto. Il punto perciò non è ridurre l'autonomia delle decisioni di

RPS

Lorenzo Sacconi

mercato e l'autonomia privata nella scelta di creare imprese. Piuttosto la questione è che, se si vogliono tener ferme finalità di giustizia sociale, l'ambito del contratto sociale non può arrestarsi alle soglie della *corporate governance* (della fabbrica o dell'ufficio). Occorre render equi i diritti e le capacità in base alle quali avvengono le interazioni *nella sfera dell'impresa*, cioè nella sfera della produzione e distribuzione della ricchezza prima che della sua redistribuzione attraverso le politiche pubbliche.

### 5.1. *Il posto della governance di impresa nel contratto sociale*

Per spiegarci, consideriamo l'idea di giustizia secondo il modello di contratto sociale in due stadi (Buchanan, 1975; Brock, 1979; Sacconi, 1991, 1997, 2005, 2010). Al primo stadio vi è il contratto *costituzionale*, in cui si sceglie una struttura di diritti, doveri, responsabilità, dotazioni iniziali di beni fondamentali. Esso, mettendo fine alla «guerra di tutti contro tutti», delimita le possibilità di azione attraverso le quali nella fase *post-costituzionale* gli agenti potranno interagire, realizzando varie forme di cooperazione. Al secondo stadio, entro la costituzione prescelta, avvengono molteplici forme d'interazione di tipo cooperativo, nel senso che gli agenti aderiscono a varie coalizioni (imprese, associazioni, gruppi di azione collettiva, inclusa anche quella di cui sono membri singoli), alle quali apportano il proprio contributo e dalle quali ottengono un pagamento. Nell'interazione le parti mettono a frutto le dotazioni iniziali di diritti distribuite in fase costituzionale. Anzi, quali siano e come siano strutturate le opportunità cooperative possibili in fase post-costituzionale riflette esattamente la scelta della prima fase.

Siccome la prima scelta collettiva (costituzionale) riguarda la distribuzione dei diritti e accade *prima* che ogni produzione sociale sia avvenuta, allora l'accordo su un principio di giustizia distributiva adeguato a questa fase non può che cadere sul criterio della proporzionalità ai «bisogni relativi». Vale a dire, bisogni che gli agenti hanno *per* diritti fondamentali e dotazioni iniziali, *prima* di averne fatto qualsiasi uso. Diversamente, la scelta circa il criterio distributivo post-costituzionale deve tenere conto dei contributi che ciascuno in questa fase può apportare a ciascuna delle coalizioni possibili entro la costituzione prescelta. Si tratta quindi di un accordo che stabilisce la remunerazione basata sul «contributo relativo». Nel linguaggio della teoria dei giochi, il problema della fase costituzionale è un gioco di contrattazione coope-

rativo che richiede l'accordo unanime tra i partecipanti, pena il permanere nello stato di natura, e implica una soluzione egualitaria, data la basilare simmetria delle parti, oppure riflette solo le differenze relative tra i bisogni. La soluzione di questo problema è la *soluzione di Nash della contrattazione* (Nbs). L'accordo post-costituzionale invece si risolve col calcolo delle molteplici coalizioni e ordini di formazione (ruoli occupati) nelle coalizioni ammesse dalla costituzione e col calcolo dei contributi marginali che ciascun individuo può offrire a ciascuna di esse<sup>2</sup>.

Poniamoci nella prospettiva costituzionale e ammettiamo ora che tra le distribuzioni finali dei pagamenti secondo il criterio dei contributi, ciascuna stabilita mediante una diversa costituzione, ve ne sia *una* che distribuisce *ex post* i benefici in modo corrispondente ai bisogni che le parti manifestano nella fase costituzionale (*ex ante*). Questa costituzione allora è scelta *nella prima fase*, e identifica l'insieme dei modi di cooperare e coalizzarsi in vista degli effetti che tale insieme di modi cooperativi otterrà al secondo stadio, ma giudicati secondo il criterio distributivo adatto al primo stadio.

Ammettiamo che tutte le forme di costituzione *logicamente possibili* siano anche praticamente fattibili, e quindi siano fattibili anche tutte le forme logicamente possibili di governance che regolano le modalità di cooperazione e coalizione *del secondo periodo*. Allora è ovvio che esisterà *almeno un* insieme di forme di cooperazione e di coalizione tanto simmetrico nella distribuzione delle dotazioni di diritti, poteri, responsabilità e altri beni fondamentali che i contributi offerti su questa base (fatta l'ipotesi che ciascuno voglia responsabilmente contribuire in modo efficiente) genereranno un esito che, benché sia calcolato come remunerazione proporzionale ai contributi, sarà esattamente proporzionale ai bisogni relativi dei partecipanti alla scelta costituzionale. In altre parole, l'assetto costituzionale che vincola la seconda fase, dal quale emerge una distribuzione coerente con i contributi, rifletterà il criterio della coerenza con i bisogni valido per la prima fase. Ciò però presuppone che, tra quelle che possono essere scelte, esista una costituzione tanto simmetrica ed egualitaria nella distribuzione di tutti i diritti, nonché delle dotazioni iniziali con cui *ogni* individuo entra nelle

<sup>2</sup> La più famosa soluzione per giochi di contrattazione con N partecipanti è nota come *Valor Shapley* (Shapley, 1953); sotto condizioni particolari i due concetti sono identici, come quando i partecipanti al gioco al primo e al secondo stadio siano solo due.

varie forme di coalizione, da fare in modo che quanto egli *può* contribuire sia eguale a quanto *può* contribuire *chiunque* altro e l'unica differenza in tali mezzi corrisponda a quella tra i bisogni.

Ammettiamo, invece, che tra le costituzioni ammesse nel menù di scelta manchino proprio queste strutture eque di diritti, in specie con riferimento al dominio della *corporate governance*. Ad esempio, che non ci sia modo per un agente di formare certe coalizioni od occupare una certa posizione nella struttura delle coalizioni, e di conseguenza realizzare il contributo associato a tale ruolo<sup>3</sup>. È bene evidenziare che ciò ha a che fare con i vincoli sulle strategie imposti da diritti (positivi e negativi) e divieti, e non semplicemente da *skill* dei partecipanti. Si può così rappresentare il fatto che non sia prevista tra le alternative una costituzione per la quale tutti i partecipanti abbiano la stessa opportunità di accedere a posizioni di controllo o accedere alla proprietà sulle risorse dell'impresa, oppure avere un uguale diritto di decisione sull'organizzazione di una coalizione produttiva (quale l'impresa). Se però, dalla scelta nella prima fase mancano queste strutture di governo, nella seconda fase non sarà possibile realizzare la diretta *compatibilità* tra criterio di proporzionalità ai bisogni e criterio di proporzionalità ai contributi. Una parte non potrà mai «meritarsi ciò di cui ha bisogno» e per raggiungere una distribuzione coerente col principio costituzionale dovremo fare ricorso a risarcimenti e trasferimenti *ex post*, mediante i quali approssimare la distribuzione proporzionale ai bisogni che la struttura istituzionale non produce direttamente.

Consideriamo adesso che una distribuzione finale dei pagamenti (che tenga conto dei bisogni) possa essere attuata solo se essa è prevista tra gli esiti delle interazioni ammesse da una data costituzione, in quanto solo in questo caso vi sarebbero le risorse strategiche e gli incentivi sufficienti per la sua messa in atto come esito in equilibrio delle interazioni che si svolgono entro quella data costituzione. Ogni costituzione annette un insieme di esiti, e solo questi possono esser messi in atto al suo interno, facendo uso delle risorse di quella stessa costituzione, poiché soddisfano la condizione di autosostenibilità tipica degli equilibri. Così se l'esito basato sui contributi, calcolato entro una data costituzione, non soddisfa il requisito della proporzionalità ai bisogni, si

<sup>3</sup> Ad esempio secondo il *Valor Shapley* un agente che non sia mai pivot, cioè quello marginale, in nessuna coalizione, tranne quella in cui è da solo, non aggiunge valore alle coalizioni e quindi non ha diritto di aspettarsi alcuna quota del surplus cooperativo.

può approssimare questa distribuzione solo se nella stessa struttura istituzionale è possibile trovare un altro esito equo rispetto ai bisogni che soddisfa la proprietà di essere un equilibrio. In generale questo non è garantito. Certi risarcimenti possono non essere attuabili entro un certo contesto istituzionale perché non si riesce a indurre le parti a mettere in atto i risarcimenti o non vanificarli con azioni contrastanti. La conclusione dovrebbe essere chiara: se la scelta costituzionale è concepita in modo tale che fin dall'inizio non rientra all'interno del suo oggetto di scelta un arrangiamento della *corporate governance* (cioè dei diritti, delle responsabilità, delle risorse e delle capacità che possono essere fatte valere nell'impresa) tale che, attraverso la successiva soluzione coerente con i contributi, si possano generare remunerazioni eque rispetto ai bisogni, allora si compromette definitivamente la ricerca della giustizia sociale, poiché *ex post* nella costituzione effettivamente esistente non sarà più possibile trovare esiti sostenibili in equilibrio ove la parte con i bisogni più urgenti possa esser risarcita da quella che nel contesto dato risulta avvantaggiata in base alla distribuzione proporzionale ai contributi. L'equilibrio in cui i più remunerati in base ai loro ruoli svolti nell'impresa sono pronti a rispettare una regola di risarcimento di coloro che hanno bisogni più urgenti, ma non hanno ottenuto l'opportunità di soddisfarli, può semplicemente non essere disponibile<sup>4</sup>.

### 5.2. *Corporate governance, giustizia e «capacità»*

Il contratto sociale è stato sopra presentato con una combinazione del linguaggio di Buchanan, nel quale il contratto costituzionale distribuisce essenzialmente diritti negativi e di proprietà, e quello di Rawls, in cui la lista degli oggetti del contratto costituzionale si estende ai cosiddetti «beni principali». Se si considera la teoria della giustizia come scelta per via d'accordo di principi per istituzioni che producono e distribuiscono beni principali tra cui il reddito, la ricchezza, le opportunità di carriera e le condizioni per la stima di sé (inclusa l'occupazione e il lavoro, intesi come mezzi per perseguire autonomamente il pro-

<sup>4</sup> Per una soluzione di questo problema, basata sull'uso del «velo di ignoranza» per selezionare soluzioni egualitarie compatibili col requisito di essere in ogni caso soluzioni di equilibrio, si veda Binmore, 2005 e per l'applicazione alla scelta della forma costituzionale e di *corporate governance* migliore tra quelle egualitarie si veda Sacconi, 2010, 2013a.

prio piano di vita, e quindi avere *self-respect* in quanto agenti attivi e autonomi), sembra ovvio includere tra queste istituzioni quelle di governo delle imprese che sono largamente responsabili circa la distribuzione di questi beni nella società. È vero che non abbiamo una trattazione esplicita delle istituzioni di *corporate governance* nella *Teoria della giustizia* (Rawls, 1971). Tuttavia se si considera che le imprese distribuiscono questi beni principali mediante relazioni di autorità che influenzano le negoziazioni, nelle quali le parti non sono affatto indifferenti e libere di lasciare volontariamente e senza costo un'impresa in cui hanno fatto investimenti specifici, e in cui l'autorità influisce sul potere contrattuale e impone costi non indifferenti a chi cerchi di sottrarsi, è chiaro che tale mancanza dovrebbe essere colmata in perfetta continuità con lo spirito, se non la lettera, della teoria di Rawls.

Per cogliere ciò che vi è di caratteristico nella giustizia sociale applicata all'impresa pare però più convincente considerare oggetto del contratto sociale non solo i beni principali, ma anche le *capacità* (*capability*) nel senso di Sen. Tra Rawls e Sen non esiste una frattura, poiché le capacità vanno intese come *l'essere in grado*, sia per abilità soggettiva, sia per il possesso di un titolo valido di tipo giuridico (un diritto positivo), di utilizzare le caratteristiche dei beni principali per trasformarli in «funzionamenti». Dove per funzionamenti si intende funzionare appropriatamente allo scopo di raggiungere uno stato di «fare» o «stare» *bene* entro un certo dominio di attività (professionale, lavorativa, relazionale, partecipazione alla vita pubblica ecc.), oppure sotto il riguardo di una certa condizione (ad es. condizioni di salute, alimentazione, istruzione, abitazione, ecc.). Il benessere è una funzione dei *funzionamenti* realizzati e dell'estensione delle *capacità* entro le quali abbiamo scelto di realizzare tali funzionamenti. Infatti il valore di un funzionamento realizzato riflette anche la *dimensione* della libertà positiva di scegliere quel funzionamento tra più alternative. La giustizia è assegnare l'uguale massimo insieme di capacità a ciascun individuo (Sen, 1997, 2009).

L'impresa è ambito di realizzazione di molteplici funzionamenti ed esercizio delle capacità, e non dovrebbe perciò essere lasciata fuori dal dominio dell'accordo pubblico sui principi di giustizia. È spesso nel contesto dell'impresa che un individuo verifica di funzionare o meno appropriatamente come imprenditore, innovatore o organizzatore, ma anche in professioni e competenze tecniche, come ingegnere, tecnico ambientale, psicologo del lavoro, perito industriale. Alcuni funzionamenti appartengono tipicamente al collettivo o squadra di lavoratori:

sono i *team* che possono raggiungere l'eccellenza nel realizzare prodotti industriali o servizi. Funzionare adeguatamente nella realizzazione di un prodotto implica la capacità di cooperare all'interno di un collettivo.

Questi funzionamenti ineriscono ai fini propri di un'industria o di una professione – in ultima istanza produrre i beni e servizi che servono al meglio lo scopo di soddisfare bisogni umani. L'individuo persegue però anche un piano di vita che gli chiede di adempiere a funzionamenti umani base come mantenere buone condizioni di salute e benessere materiale per sé e la propria famiglia, esser propriamente nutrito, istruito, vestito, avere condizioni abitative soddisfacenti. Salendo poi nella qualità dei funzionamenti, realizzare relazioni umane e affettive ricche, acquisire e aggiornare la propria conoscenza, partecipare alla vita sociale e pubblica ecc. In gran parte è ancora il lavoro a costituire il mezzo per disporre delle capacità di funzionare secondo questi fini.

È evidente una certa dimensione aristotelica nel concetto di «star-bene» associato all'idea di funzionare bene in un certo ambito di attività o in una certa condizione, cioè la nozione di *eudemonia* derivante dal raggiungimento di un «ideale di eccellenza» in ciascuna pratica sociale. Vi è però anche un chiaro richiamo al valore dell'autonomia kantiana, poiché un funzionamento *costretto* non ha affatto valore di *star-bene* comparabile al caso in cui invece derivi dall'essere *scelto* e perseguito attivamente entro un insieme di capacità alternative appartenenti alla persona che lo realizza. Per avere la capacità di funzionare gli agenti devono avere abilità di azione e il diritto positivo (riconosciuto dall'istituzione entro cui il funzionamento si esplica) di decidere di funzionare in un dato ambito (così ad esempio funzionare da *buon ingegnere* significa poter decidere di diventare un ingegnere, formar-sene le competenze, e poter decidere nella prassi lavorativa di agire *secondo gli standard tecnici* senza scendere a compromessi).

Se dunque l'impresa è un mezzo istituzionale attraverso il quale le persone devono avere le capacità di scelta per realizzare funzionamenti professionali, imprenditoriali e tecnici, funzionamenti umani base, nonché funzionare appropriatamente nella sfera della vita sociale, affettiva, cognitiva ecc., allora il governo di impresa deve soddisfare due riformulazioni dell'imperativo categorico (Bowie, 1999):

- l'impresa non tratterà mai un lavoratore come mero mezzo di produzione per scopi a lui estranei, ma sempre anche come fine a sé (i suoi funzionamenti);

RPS

Lorenzo Sacconi

– come «unione sociale» l'impresa è un «regno dei fini», cioè tratta ogni lavoratore non solo come mezzo, ma come fonte di fini per l'impresa, cosicché le regole al quale egli va soggetto lo devono vedere anche in parte come il loro legislatore.

Infatti tutti i funzionamenti discussi, visto che la loro realizzazione è sempre legata a una libertà di scelta, implicano un certo grado di controllo e di potere decisionale del lavoratore, ovviamente in gradi differenziati secondo il livello e la responsabilità (il gruppo di lavoro, lo stabilimento, l'impresa). Il controllo sul proprio funzionamento professionale implica che non possa essergli impedito di perseguire il fine proprio della sua professione o della sua competenza tecnica, che sia protetto contro la minaccia che il suo investimento in capitale umano – volto a realizzare il funzionamento appropriato come tecnico professionista o imprenditore – sia arbitrariamente sacrificato e vanificato, o peggio espropriato. Che sia evitata un'eccessiva parcellizzazione delle mansioni ed alienazione rispetto al significato, scopo e risultato complessivo dell'attività dell'impresa, cosicché il lavoratore possa concepire che egli contribuisce alla «perfezione» di una pratica sociale, piuttosto che considerarsi come un mero mezzo di un processo di cui non conosce e non condivide il fine. Più in generale, un lavoratore è in grado di assicurarsi che il lavoro lo faccia funzionare adeguatamente come persona, anche al di fuori del lavoro, se egli ha qualche livello di controllo, informazione e influenza – sia pure indiretta – sulle decisioni che influiscono sulle prospettive dell'impresa, le quali ricadono sulla permanenza, sviluppo, remunerazione e condizioni materiali del suo lavoro.

Si osservi che la *capacità* contiene *due componenti*: (i) la capacità come *possesso di abilità soggettive* e (ii) la capacità come *titolo valido*, ovvero come *diritto positivo* oggettivo, fatto valere dall'ordinamento, di prendere certe decisioni. Se ad esempio un lavoratore fosse «capace» nel senso di «soggettivamente abile» a svolgere la professione di ingegnere ambientale, ma non avesse il diritto (titolo valido) di far valere nell'impresa il criterio della sostenibilità ambientale di un processo produttivo o del rispetto della norma ambientale che impedisce il versamento di materiali inquinanti nei corsi d'acqua, è chiaro che la possibilità di funzionare come ingegnere ambientale in impresa sarebbe compromessa. Oppure se un perito industriale avesse l'abilità di trovare soluzioni operative più efficaci per il montaggio di certi pezzi, o per l'organizzazione dei turni di lavoro della squadra, ma l'organizzazione del lavoro gerarchica e automatizzata non lasciasse spazio per la proposta

di miglioramento, è chiaro che egli non potrebbe funzionare adeguatamente come membro di un gruppo di lavoro. Nondimeno, se l'ingegnere, il perito o ogni altro lavoratore non avessero alcun controllo sulle implicazioni di certe strategie di impresa (ad esempio diversificazioni finanziarie dissennate, oppure delocalizzazioni volte a sfruttare differenziali salariali che mettono in secondo piano gli investimenti in qualità dei prodotti), che possono mettere a rischio il posto di lavoro e la remunerazione – controllo che potrebbero effettuare attraverso l'esercizio di diritti di informazione o di codeterminazione – allora non avrebbero la capacità e l'autonomia necessarie a garantirsi i mezzi per funzionare adeguatamente rispetto ai loro piani di vita.

In effetti si produce qui una seconda versione dell'argomento sull'espropriazione degli investimenti specifici. Il lavoratore potrebbe avere capacità soggettive o *skill*, che egli investe nell'impresa al fine di raggiungere, attraverso la cooperazione con altri, la realizzazione dei suoi funzionamenti interni al lavoro e le condizioni per «funzionare bene» come persona in generale, anche al di fuori del lavoro. Ma gli potrebbe mancare la *componente oggettiva* della capacità, cioè il *diritto positivo* di prendere le decisioni che servono a funzionare nei sensi indicati, ovvero il diritto di prendere le decisioni sul lavoro, il diritto ad avere le informazioni, oppure il diritto di partecipare alla governance ecc. La componente soggettiva delle sue abilità non perderebbe valore come mezzo per realizzare funzionamenti complementari, appartenenti ad altri partecipanti all'impresa, ma essa verrebbe semplicemente espropriata.

Si ammetta ora che le abilità soggettive del lavoratore siano competenze fornite attraverso i processi formativi cui provvede qualche istituzione pubblica di welfare, prevista nella fase costituzionale del contratto sociale (ad esempio, il bene «istruzione e formazione professionale»). Ammettiamo però che nella governance d'impresa manchi il riconoscimento della componente oggettiva delle capacità, cioè i diritti positivi di prendere le decisioni che permettono di realizzare, usando le abilità, i funzionamenti sia intrinseci che estrinseci del lavoratore. Tipicamente il lavoratore non avrà il diritto positivo di agire in un certo modo se dall'altra parte esisterà un arrangiamento dei diritti negativi, ovvero della proprietà sull'impresa, tale da *escludere* che egli possa decidere di agire all'interno dell'impresa in quel modo. Quindi tipicamente un assetto dei diritti di proprietà e di controllo sull'impresa potrebbe *escludere i diritti positivi* che costituiscono la componente oggettiva della capacità di funzionare.

RPS

Lorenzo Sacconi

Ne consegue che alla prima fase del contratto costituzionale, in cui si distribuiscono abilità, non corrisponde la seconda fase, quella del contratto post-costituzionale, in cui le abilità dovrebbero essere messe a frutto in molteplici attività di cooperazione, nei limiti e sotto i vincoli dei titoli validi posseduti da ogni agente, cioè in una parola attraverso altrettante limitazioni del completo diritto di proprietà sull'impresa inteso come diritto di esclusione del lavoratore. In tal modo lo scopo della giustizia – creare massime uguali capacità in modo da massimizzare il numero dei funzionamenti che *ciascun* individuo riesce equamente a conseguire – è mancato. L'assenza di diritti positivi legali impedisce l'equa realizzazione di funzionamenti dei partecipanti alla fase del contratto post-costituzionale, e perciò lo scopo della distribuzione equa della prima fase è vanificato. Ritorna il paradosso della tela di Penelope, che continuerà a presentarsi fin tanto che la struttura istituzionale della *corporate governance* non includerà diritti positivi di partecipazione (le capacità *oggettive*) dei lavoratori.

### Riferimenti bibliografici

- Aoki M. (2010), *Corporations in Evolving Diversity*, Oxford University Press, Oxford.
- Aoki M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Mit Press, Cambridge, Ma.
- Binmore K. (2005), *Natural Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Blair M., Stout L.A. (1999), *A Team Production Theory of Corporate Law*, «Virginia Law Review», vol. 85, n. 2, pp. 247-331.
- Bowie E.N. (1999), *Business Ethics: a Kantian Perspective*, Blackwell Publ., Oxford.
- Brock H. (1979), *A Game Theoretical Account of Social Justice*, «Theory and Decision», n. 11, pp. 239-265.
- Buchanan J. (1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Coase R.H. (1937), *The Nature of the Firm*, «Economica», vol. 4, n. 16, pp. 386-405.
- Donaldson T., Preston L.E. (1995), *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*, «The Academy of Management Review», vol. 20.
- Elhauge E. (2005), *Sacrificing Corporate Profits in the Public Interest*, «New York University Law Review», vol. 80, n. 3.
- Franklin A., Gale D. (2000), *Comparing Financial Systems*, Mit Press, Cambridge, Ma.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston.
- Freeman R.E., Harrison J.R., Wicks A.C., Parmar B.L., De Colle S. (2010), *Stakeholder Theory: The State of the Art*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Friedman M. (1970), *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, «New York Magazine», n. 13, settembre 1970.

- Gelter M. (2009), *The Dark Side of Shareholder Influence: Managerial Autonomy and Stakeholder Orientation in Comparative Corporate Governance*, «Harvard International Law Journal», vol. 50, n. 1, pp. 129-134.
- Grossman S.J., Hart O. (1986), *The Costs and Benefit of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration*, «Journal of Political Economy», vol. 94, n. 4, pp. 691-719.
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of the Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Jensen M.C. (2001), *Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function*, «Journal of Applied Corporate Finance», vol. 14, n. 3, pp. 8-21.
- Jensen M.C., Meckling W.H. (1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, «Journal of Financial Economics», vol. 3, n. 4, pp. 305-360.
- Macey J. (2008), *Corporate Governance*, Princeton University Press, Princeton, Nj.
- Nash J. (1950), *The Bargaining Problem*, «Econometrica», n. 18, pp. 155-162.
- Osterloh M., Frey B.S., Zeitoun H. (2010), *Voluntary Co-determination Produces Sustainable Productive Advantage*, in L. Sacconi, M. Blair, R.E. Freeman, A. Vercelli (a cura di), *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Pagano U. (2013), *Technical Assets and Property Rights*, in A. Grandori (a cura di) *Handbook of Economic Organization*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk.
- Pendleton A., Gospel H. (2012) *Corporate Governance and Labor*, in M. Wright, S. Donald, I. Filatotchev (a cura di) *The Oxford Handbook of Corporate Governance*, cap. 28, pp. 634-657, Oxford University Press, Oxford.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Sacconi L. (2013a), *Ethics, Economic Organisation and the Social Contract*, in A. Grandori (a cura di), *Handbook of Economic Organization: Integrating Economic and Organization Theory*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Uk.
- Sacconi L. (2013b), *L'impresa socialmente responsabile e il suo governo multi-stakeholder. Un modello di impresa per il sindacato e la politica democratica*, «Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori», n. 3, p. 93-145.
- Sacconi L. (2010), *A Rawlsian View of CSR and the Game Theory of its Implementation, Part I, and Part II*, in L. Sacconi, M. Blair, E. Freeman, A. Vercelli (a cura di), *Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: The Contribution of Economic Theory and Related Disciplines*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Sacconi L. (2007), *A Social Contract Account for CSR as Extended Model of Corporate Governance (Part II): Compliance, Reputation and Reciprocity*, *Journal of Business Ethics*, vol. 75, n. 1, pp. 77-96.
- Sacconi L. (2006), *A Social Contract Account For Csr as Extended Model of Corporate Governance (Part I): Rational Bargaining and Justification*, «Journal of Business Ethics», vol. 68, n. 3, pp. 259-281.
- Sacconi L. (a cura di) (2005), *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo di impresa*, capitoli 4, 5, 19, Bancaria editrice, Roma.
- Sacconi L. (1997), *Economia, etica e organizzazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Sacconi L. (1991), *Etica degli affari. Individui, imprese e mercati nella prospettiva dell'etica razionale*, Il Saggiatore, Milano.

RPS

Lorenzo Sacconi

RPS

RIFORMARE IL CAPITALISMO, OLTRE IL MITO DEL «VALORE PER GLI AZIONISTI»

- Sen A. (2009), *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Sen A. (1997), *On Economic Inequality*, edizione ampliata, Clarendon Press, Oxford.
- Shapley L.S. (1953), *A Value for N-Person Games*, in H.W. Kuhn, A.W. Tucker (a cura di), *Contributions to the Theory of Games*, Princeton University Press, Princeton, pp. 307-317.
- Simon H. (1951), *A Formal Theory of the Employment Relationship*, «Econometrica», vol. 19, n. 3, pp. 293-305.
- Stout L.A. (2012), *The Shareholder Value Myth: How Putting Shareholders First Hurts Investors, Corporations And The Public*, Berrett Koehler Press.
- Williamson O. (1986), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.
- Williamson O. (1975), *Market and Hierarchies*, The Free Press, New York.

## Una proposta di politica industriale

**Cristiano Antonelli**

*La trasformazione dei sistemi economici più avanzati da economie industriali basate sulle industrie manifatturiere ad economie della conoscenza impone una revisione radicale dei fondamenti della politica industriale. Il carattere della conoscenza come bene collettivo*

*e il ruolo pervasivo e tuttavia aleatorio delle complementarità e delle esternalità, indispensabili alla sua generazione, richiedono interventi di politica industriale volti a favorire l'organizzazione della complessità, attraverso il sostegno all'emergenza di coalizioni di innovatori.*

RPS

### 1. Introduzione<sup>1</sup>

Da tempo la politica industriale è sparita dall'agenda della politica economica. Questo è il risultato di tre processi che di fatto si sono intrecciati e rafforzati vicendevolmente. Il primo consiste nella fiducia nella capacità di autoregolazione del mercato che ha progressivamente conquistato posizioni di egemonia culturale a partire dagli anni ottanta del XX secolo. Il secondo riguarda la delimitazione del ruolo dello Stato nell'economia esclusivamente alla funzione di garante del funzionamento dei mercati che scaturisce dall'egemonia neoliberista. Il terzo scaturisce dall'uso sconsiderato di una peculiare azione di politica economica chiamata «politica industriale» che si è a lungo protratta in Italia. Lo scopo precipuo di quella «politica industriale» era di fatto diventato l'impedimento al funzionamento dei più semplici mercati dei prodotti e consisteva in interventi volti ad evitare, in realtà rinviare, la chiusura di imprese decotte, creare monopoli locali e nazionali, mantenere in vita attività produttive strutturalmente deficitarie o indurre localizzazioni inefficienti con vistoso sperpero di risorse pubbliche e grave danno all'efficienza statica del sistema. A questo si aggiungeva il rifiuto delle acquisizioni della teoria e degli strumenti della regolamentazione in nome della difesa dell'azione diretta dello Stato

<sup>1</sup> Sono grato a Giacinto Militello e Laura Pennacchi per i loro commenti e osservazioni a precedenti versioni di questo lavoro.

nella gestione di migliaia di imprese fallimentari. I tentativi di legittimare una siffatta politica industriale di fatto volta alla creazione di barriere all'entrata e all'uscita con argomentazioni teoriche contro la nozione di efficienza statica, negando in buona sostanza il ruolo positivo della concorrenza nel raggiungimento dell'efficienza statica, proprio sotto l'incalzare degli effetti della globalizzazione, avevano aggiunto al danno la beffa, screditando ulteriormente ogni tentativo di intervento dello Stato nei mercati.

Il combinato composto di questi tre processi ha di fatto ridimensionato drasticamente la legittimità e l'ambito di intervento dello Stato alla rimozione o al contenimento degli impedimenti al pieno funzionamento dei mercati. Di fatto la politica industriale si è ridotta all'azione a favore della concorrenza.

Le recenti acquisizioni dell'economia della conoscenza aprono uno spazio importante per ripensare obiettivi e strumenti della politica industriale e più in generale per avviare una riflessione che ponga le fondamenta del ruolo dello Stato nel perseguimento della crescita economica. Così facendo si superano insieme la contrapposizione classica tra Stato e mercato, i confini della regolamentazione intesa come ruolo esclusivo dello Stato cui viene affidato il compito di rafforzare il funzionamento dei mercati, a soprattutto la stessa contrapposizione tra efficienza statica ed efficienza dinamica.

Questo nuovo approccio non pretende di negare i fondamenti dell'efficienza statica e si colloca in un contesto storico di ampia globalizzazione che garantisce il pieno dispiegamento delle forze della concorrenza. Il compito della politica industriale non è infatti quello di contrastare il funzionamento dei mercati, ma la realizzazione delle condizioni che rendono possibile la crescita attraverso il sostegno all'efficienza dinamica del sistema.

La politica industriale che viene delineata in questo lavoro è solo un aspetto di una più generale politica economica dell'offerta che aiuti il sistema economico nazionale a transitare da un'economia industriale ad un'economia della conoscenza. La crisi in corso ha forti e prevalenti caratteri di crisi economica reale e non finanziaria in quanto è soprattutto il risultato di un processo di profondo cambiamento della divisione internazionale del lavoro che spinge le economie di più antica industrializzazione ad abbandonare l'industria manifatturiera fondando la propria specializzazione nella produzione di conoscenza e quindi nelle attività di servizi. Il processo di contrazione della base manifatturiera appare irreversibile e nel caso italiano particolarmente

drammatico a causa del suo forte e persistente peso in termini sia di occupazione che di valore aggiunto (Antonelli, 2010b, 2013).

La politica economica ha di fronte a sé il compito fondamentale di creare le condizioni macroeconomiche che accelerino il profondo cambiamento strutturale e facilitino un'uscita ordinata dalla manifattura articolando una serie coordinata di interventi che favoriscano la rapida crescita di quelle attività di servizi ad alto contenuto di conoscenza che sono da tempo il perno della capacità di produrre ricchezza dei paesi più avanzati (Andriani, 2014).

Nell'ambito di questa politica economica e quindi di una più generale strategia di azione pubblica volta a sostenere la trasformazione e la crescita nel sistema economico nazionale, la politica industriale, prospettata in questo lavoro, assume il compito specifico di favorire la crescita di una manifattura di qualità favorendone l'inserimento nella nuova economia della conoscenza, ma non esaurisce assolutamente l'ampio ventaglio di interventi pubblici necessari a rendere possibile la crescita di un'economia della conoscenza competitiva su scala globale. In questo senso la politica industriale deve essere parte integrante di un progetto di azione strategica di lungo periodo che assuma esplicitamente un modello di sistema economico e sia quindi capace di mobilitare l'evoluzione dell'intero sistema. L'intensità e la radicalità del cambiamento strutturale in corso e quindi la necessità di un intervento pubblico sistemico richiamano da vicino la necessità di elaborare un progetto di programmazione almeno dell'intervento pubblico non lontano da quello tentato tra la fine degli anni cinquanta e i primi anni sessanta del secolo scorso (Messori, 2013).

Questo lavoro si basa sull'articolazione delle implicazioni della nozione di efficienza dinamica e sviluppa l'argomentazione che tra i compiti imprescindibili dell'azione dello Stato ci sia anche e soprattutto la crescita economica che si ottiene attraverso l'aumento dell'efficienza dinamica di una base manifatturiera ridimensionata ma di alta qualità. Il resto di questo breve scritto è strutturato in quattro parti. Nel secondo paragrafo si recupera la distinzione tra efficienza statica ed efficienza dinamica. Nel terzo si rende conto della moderna economia della conoscenza. Nel quarto si recupera il concetto economico di esternalità, indispensabile per comprendere appieno il carattere della conoscenza come proprietà emergente di un sistema «ben» organizzato. Nel quinto si delineano gli strumenti della nuova politica industriale. Le conclusioni tentano di mostrare la rilevanza operativa delle nostre considerazioni per impostare una nuova politica industriale.

RPS

Cristiano Antonelli

## 2. *Efficienza statica ed efficienza dinamica*

Fondamentale obiettivo della politica industriale è l'aumento dell'efficienza dinamica del sistema. Non sembra infatti opportuno impostare il nostro tentativo di porre le fondamenta di una nuova politica industriale sui limiti e difetti del funzionamento dei mercati per raggiungere condizioni paretiane di efficienza statica. Siamo pronti a convenire che i mercati delle «patate» funzionano abbastanza bene. La rimozione di ostacoli e impedimenti al funzionamento della concorrenza nei mercati delle patate è senz'altro opportuna e anzi necessaria. L'intervento dello Stato volto a restaurare le condizioni che presiedono al pieno dispiegamento della concorrenza è indispensabile al fine di consentire il raggiungimento e il presidio dell'efficienza statica. E non ci sono dubbi che l'efficienza statica meriti di essere perseguita e salvaguardata.

La teoria economica su cui si fonda l'analisi delle condizioni necessarie al raggiungimento dell'efficienza statica, tuttavia, non ha assolutamente nulla da dire circa l'efficienza dinamica. L'analisi neoclassica infatti non si occupa di efficienza dinamica, ma solo di efficienza statica. Una volta raggiunto l'ottimo paretiano il sistema non ha nessun motivo che non sia patologico per allontanarsi dalle condizioni di equilibrio. Eventuali shock esogeni saranno prontamente assimilati e il sistema tornerà nelle condizioni di pieno equilibrio. Una volta che il sistema ha raggiunto le condizioni di equilibrio in altri termini non può e, si potrebbe dire, non deve allontanarsene. L'analisi neoclassica ortodossa non si occupa di crescita che non sia quella che si produce nel percorso di avvicinamento alle condizioni di equilibrio e che scaturisce dal progressivo miglioramento delle condizioni di impiego dei fattori produttivi che si avvicinano progressivamente a livelli in cui la loro remunerazione coincide con il loro prodotto marginale. L'unica crescita di cui la teoria economica dominante possa occuparsi, senza entrare in contraddizione con i suoi stessi fondamenti, è il prodotto di una rimozione delle patologie che trattengono il sistema lontano dall'equilibrio.

L'analisi standard non ha né gli strumenti né l'apparato analitico per rendere conto della crescita economica che si produce a causa della crescita della produttività totale dei fattori. La stessa crescita della produttività totale dei fattori, la ben nota misura soloviana dell'ignoranza, è peraltro l'unica spiegazione possibile della crescita economica che scaturisce dall'incremento dell'output che si produca in una situazione di equilibrio e di pieno impiego in condizioni ottimali di tutti i fattori produttivi.

In questo contesto teorico è del tutto inopportuno e sterile contrapporsi al convincimento della teoria economica dominante circa i benefici, le virtù e le condizioni che rendono possibile l'efficienza statica. La teoria economica dominante lascia di fatto inesplorato lo spazio immenso e fondamentale dello studio delle condizioni che rendono possibile la crescita e in particolare la crescita della produttività totale dei fattori. Il punto di partenza per definire contenuti, obiettivi e strumenti della politica industriale è dunque la nozione di efficienza dinamica e più in generale di capacità dinamica di un sistema economico di aumentare nel tempo la sua capacità di produrre ricchezza.

Le conquiste dell'economia della conoscenza consentono di argomentare che efficienza statica ed efficienza dinamica non siano contrapposte. Come è noto Schumpeter elabora la distinzione tra efficienza statica ed efficienza dinamica. Ma ne esalta la contrapposizione. Schumpeter argomenta che a causa dei gravi limiti all'appropriabilità della conoscenza come bene economico, si possa e anzi si debba sopportare una riduzione dell'efficienza statica che scaturisce dalla formazione di forme di mercato oligopolistiche poiché proprio la grande impresa e le relative barriere all'entrata di fatto consentono superiori livelli di appropriazione dei benefici che scaturiscono dalla generazione di nuova conoscenza e quindi dall'introduzione delle innovazioni che l'incremento della conoscenza rende possibile. Una riduzione dell'efficienza statica oggi è la condizione necessaria e sufficiente per accrescere gli incentivi alla produzione di conoscenza e ottenere così un aumento del tasso di introduzione di innovazioni dal quale scaturisce un aumento dell'efficienza dinamica del sistema.

Per Schumpeter sono i limiti della conoscenza come bene privato che rendono necessario l'oligopolio. In concorrenza perfetta l'imprenditore innovatore verrebbe immediatamente imitato senza poter trarre beneficio dai suoi sforzi innovativi. Gli incentivi all'introduzione di innovazione in concorrenza perfetta non sono dunque sufficienti a remunerare lo sforzo innovativo. Al contrario le barriere all'entrata aumentano la durata dei monopoli transitori e quindi le possibilità di trarre beneficio dallo sforzo innovativo.

La moderna economia della conoscenza consente di superare la contrapposizione tra efficienza statica ed efficienza dinamica. In questo nuovo ambito teorico la conoscenza, piuttosto che un bene privato molto, troppo, imperfetto, appare prima di tutto un bene collettivo risultato di un'azione collettiva. La produzione di conoscenza e la conseguente introduzione delle innovazioni da cui dipende la crescita

RPS

Cristiano Antonelli

della produttività totale dei fattori e quindi dell'output, anche quando tutti i fattori sono efficientemente utilizzati, sono un bene e un'attività collettiva che assumono i caratteri di un'autentica proprietà emergente di un sistema (Antonelli, 2010a).

RPS

UNA PROPOSTA DI POLITICA INDUSTRIALE

### 3. *Conoscenza*

La conoscenza è un'attività centrale e indispensabile nella produzione di ricchezza. Al tempo stesso è un bene economico del tutto imperfetto, difficilmente riconducibile alla categoria di merce. La conoscenza è imperfettamente appropriabile, di fatto indivisibile, caratterizzata da uso non-rivale e al tempo stesso suscettibile di uso ripetuto illimitato. Lo scambio sul mercato è afflitto da inesorabili asimmetrie informative: non può essere venduta senza rivelarne il contenuto e quindi difficilmente lo scambio può essere remunerato. La generazione di conoscenza appare un'attività economica segnata da effetti pervasivi di cumulabilità e complementarità in cui la conoscenza stessa è al tempo stesso input e output. Poiché il processo di generazione della conoscenza consiste nella ricombinazione creativa degli elementi di conoscenza esistente l'uso della conoscenza esterna a ciascun agente è indispensabile per la sua produzione. Ogni limite posto all'uso della conoscenza, come i diritti della proprietà intellettuale, può aumentare gli incentivi alla sua produzione ma riduce drasticamente l'efficienza della stessa produzione privando gli «inventori» delle spalle dei giganti su cui issarsi. La conoscenza tecnologica è il risultato di processi di apprendimento e induttivi «dal basso» che devono essere integrati e coordinati con processi deduttivi alimentati «dall'alto» dalla conoscenza scientifica. Infine, poiché la conoscenza differisce radicalmente dall'informazione in quanto richiede apprendimento ed elaborazione individuale, la partecipazione attiva e intenzionale degli agenti coinvolti è indispensabile sia per l'uso che per la generazione di conoscenza. In questo contesto è necessario comprendere il carattere della conoscenza come bene e attività collettiva alla cui generazione devono partecipare attivamente sia i fruitori che i produttori. Vista la necessità della partecipazione individuale sia alla sua generazione che alla sua fruizione la conoscenza è un bene e un'attività collettiva, ma non pubblica (Antonelli, 2007; Pennacchi, 2012).

In sintesi, la produzione di conoscenza e l'introduzione di innovazioni, e quindi la crescita della produttività totale dei fattori e l'efficienza

dinamica di un sistema sono certamente il risultato dell'azione individuale dell'imprenditore innovatore, che tuttavia è condizione necessaria, ma non sufficiente. L'azione imprenditoriale può avere successo e quindi mettere effettivamente capo alla generazione di conoscenza e alla conseguente introduzione di innovazioni, solo con il concorso indispensabile delle condizioni del sistema in cui si colloca, ovvero in presenza di adeguati livelli di esternalità di conoscenza (Schumpeter, 1947).

Generazione di conoscenza e innovazione sono dunque autentiche proprietà emergenti in cui le interazioni tra re-azioni imprenditoriali e caratteri strutturali del sistema rappresentano il perno. Le applicazioni della teoria della complessità all'analisi economica trovano un campo reso fertile dal potente strumento analitico rappresentato dall'analisi delle esternalità che consente di cogliere la logica del funzionamento del sistema.

#### *4. Esternalità e proprietà emergenti*

La comprensione del carattere fortemente sistemico della conoscenza sia come bene sia, soprattutto, come risultato di una specifica attività con un forte contenuto economico ripropone la rilevanza della categoria delle esternalità. Il concetto di esternalità è stato introdotto nell'analisi economica da Alfred Marshall per spiegare la crescita e lo sviluppo economico in un contesto di equilibrio. L'analisi neoclassica tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX si era imposta grazie al modello di equilibrio economico generale che aveva spiazzato la scuola classica fondata da Adam Smith. Il modello neoclassico appariva tuttavia incapace di spiegare i processi di crescita e cambiamento strutturale che avevano costituito il perno dell'analisi classica. Per superare lo stallo, Alfred Marshall propone uno strumento che avrà un grande successo: le esternalità. Le imprese operano in condizioni di equilibrio e quindi in regime di rendimenti costanti, ma, in quanto possono avvalersi di fenomeni esterni – positivi – sperimentano la crescita dell'output, a parità di input. I fenomeni esterni positivi si producono tipicamente grazie alla concentrazione territoriale, nei distretti industriali, di varietà ben costruite di attività economiche che producono effetti virtuosi di complementarità. Il concetto ha avuto un successo straordinario per la sua capacità di coniugare realismo e coerenza analitica con l'equilibrio economico generale e quindi di unire l'equilibrio

con lo sviluppo e la crescita. Le esternalità sono in seguito diventate lo strumento fondativo dell'economia regionale e della geografia economica arricchendosi di articolazioni sempre più dettagliate, *in primis* la distinzione tra esternalità tecniche ed esternalità pecuniarie. Fondamentale è stata poi la scoperta delle esternalità negative, accanto a quelle positive. Certe combinazioni di attività economiche producono effetti deleteri. Nel tempo il cambiamento dei panieri di attività può portare alla sostituzione di esternalità positive con esternalità negative. Le esternalità sono cioè dinamiche, non statiche. Più recentemente, a partire dall'analisi arrovinata dei limiti di appropriabilità della conoscenza, elaborata da Griliches nel concetto di *spillover* di conoscenza, le esternalità di conoscenza sono diventate uno strumento essenziale per l'economia dell'innovazione. Dalla fine del XX secolo la riflessione teorica ha progressivamente spostato l'attenzione e la riflessione dallo studio degli effetti delle esternalità all'analisi delle loro cause. Ritornando a Marshall ci si rende conto sempre di più che le esternalità sono certamente tali a livello di impresa e agente economico individuale, ma non possono non essere interne al sistema nel quale gli agenti operano. Esse cioè non piovono dal cielo come manna, ma sono il prodotto di interazioni e interdipendenze che si producono nel sistema. Non solo non sono «esterne» ma non sono nemmeno fisse e date una volta per tutte. Le esternalità sono dunque endogene e al tempo stesso stocastiche, ma non deterministiche: possono prodursi, ma non è detto che questo necessariamente accada. Laddove il sistema è in grado di produrle e mantenerle, anzi arricchirle, si verificheranno i processi di crescita e sviluppo. Laddove il sistema non riesce a produrle o contrastare i processi di degenerazione, il sistema perde le sue capacità dinamiche. L'analisi del ruolo delle esternalità diventa centrale per rendere conto del modello introdotto da Schumpeter nel 1947, vera e propria sintesi di un'elaborazione concettuale che abbraccia quasi mezzo secolo, secondo cui l'innovazione è il frutto della reazione creativa delle imprese che sperimentano le inevitabili incongruenze tra le aspettative sulle condizioni dei mercati dei prodotti e dei fattori necessarie per definire i piani produttivi e le condizioni reali che di volta in volta si determinano. Le imprese, prive di razionalità olimpica, di fronte alle inevitabili incongruenze tra aspettative e realtà, reagiscono. La reazione potrà essere creativa e quindi mettere capo a innovazione solo se le condizioni ambientali sono adeguate. In caso negativo la reazione delle imprese sarà meramente adattiva e come tale consentirà solo spostamenti nello spazio delle tecniche esistenti (Antonelli, 2008).

In questo approccio la generazione di nuova conoscenza e di conseguenza l'introduzione di innovazioni assumono il carattere di proprietà emergenti, ovvero di funzionalità superiori che si determinano a livello di sistema quando si produce il concorso di una serie di condizioni complementari. La reazione delle imprese diventa creativa quando nel sistema sono disponibili adeguati livelli di esternalità di conoscenza. Le implicazioni sono importanti.

Sul piano dell'analisi economica si rende indispensabile l'applicazione all'analisi economica degli strumenti della teoria della complessità che consentono di analizzare i processi di emergenza a livello di sistema e quindi per l'appunto le dinamiche di formazione di quelle combinazioni virtuose di attività economiche che producono complementarità.

Sul piano della politica economica appare sempre più evidente che la produzione e manutenzione delle esternalità e la loro combinazione diventa il fulcro della politica economica. Le esternalità non sono né esogene né deterministiche. Esse possono emergere come possono decadere. L'endogenità stocastica delle esternalità non è un ossimoro, ma la frontiera dell'analisi economica e della politica industriale oltreché dell'economia dell'innovazione.

### *5. Coalizioni per l'innovazione*

Le esternalità in generale e soprattutto le esternalità di conoscenza sono la fonte dell'efficienza dinamica di un sistema economico, sono indispensabili per rendere possibile la crescita, ma sono il risultato di processi assolutamente endogeni e fortemente aleatori del sistema stesso. Questa riflessione sulle esternalità è centrale per dare fondamento alla nuova politica industriale, per almeno due motivi. In primo luogo, le esternalità non sono statiche, ma sono dinamiche: i livelli di esternalità non rimangono nel tempo a livelli dati. Le esternalità possono aumentare come possono deperire. La politica industriale tradizionale non si rendeva conto che le esternalità, in quanto intrinsecamente provvisorie, potessero deperire e che il loro mantenimento e accrescimento dovessero essere oggetto di riflessione e intervento. In secondo luogo le esternalità non sono il prodotto di processi deterministici, ma di processi aleatori fortemente stocastici (Mokyr, 1990).

Le esternalità, e soprattutto le esternalità di conoscenza, sono potenziali e possono prodursi solo in circostanze particolarmente favorevoli

RPS

Cristiano Antonelli

con innegabili elementi di casualità. La ricetta dei processi che mettono capo alle esternalità di conoscenza è ancora molto imperfetta. Il ricorso agli strumenti della teoria della complessità è in questo contesto necessaria (De Toni, Comolli, 2005).

La generazione di nuova conoscenza e quindi l'introduzione di innovazioni è una proprietà emergente di un sistema nel quale l'azione imprenditoriale dei singoli agenti svolge un ruolo determinante così come la struttura del sistema stesso e quindi la sua articolazione in termini di reti di transazioni e interazioni (Antonelli, 2011).

È dunque necessario superare la nozione arrovinata del fallimento del mercato nella produzione delle quantità adeguate di conoscenza. La conoscenza è anche e soprattutto una proprietà emergente, non è solo un bene economico. Per la sua generazione è indispensabile la reazione delle imprese e quindi la spinta imprenditoriale. Per questo stesso motivo dovrebbe apparire evidente che la generazione di conoscenza e la conseguente introduzione di innovazioni non si producono attraverso la mera accumulazione di erudizione. La moltiplicazione delle cattedre universitarie o dei centri di ricerca pubblica può essere del tutto ininfluenza. Certamente la generazione di conoscenza e l'introduzione di innovazioni non possono essere il prodotto di piani quinquennali. Il gap tra i successi scientifici sovietici e l'enorme ritardo tecnologico dell'economia sovietica non può essere dimenticato.

La politica industriale può svolgere un ruolo prezioso nel governo dei processi che presiedono alla generazione della conoscenza attraverso il disegno e il governo dell'evoluzione della struttura del sistema (Ostrom, 2010; Ostrom, Hess, 2006).

La generazione di conoscenza richiede la partecipazione di una grande varietà di agenti che possiedono e hanno accesso privilegiato a elementi di conoscenza che sono indispensabili al processo (Weitzman, 1996). La capacità organizzativa di mettere insieme questi agenti creando coalizioni di innovatori è una risorsa scarsa, anzi rarissima. Alcune imprese globali sono in grado di suscitare, organizzare e gestire coalizioni per l'innovazione. La forza delle imprese globali consiste nella loro capacità di organizzare piattaforme che coinvolgono una miriade di agenti eterogenei eppure fortemente complementari nella generazione nella valorizzazione della conoscenza indispensabile per alimentare l'attività innovativa attraverso cui partecipare alla intensa rivalità oligopolistica sui mercati globali.

Lo Stato può replicare su più ampia scala e con maggiore efficacia l'azione imprenditoriale dell'impresa globale. A livello statale l'applica-

zione del modello delineato consentirebbe l'uso strategico della domanda derivata pubblica, della capacità di ricerca pubblica e degli strumenti di sostegno alla ricerca come strumenti incentivanti integrati in un quadro coerente di interventi finalizzati all'organizzazione delle risorse disponibili nel sistema in un disegno strategico fondato sulla creazione di coalizioni di innovatori (Link, Link, 2011).

Il fulcro della nuova politica industriale è l'organizzazione di reti di agenti complementari in coalizioni di innovatori coerenti dal punto di vista dei processi innovativi. Questo comporta numerosi livelli di azione coordinata: a) una elevata capacità di selezione. È necessario identificare un numero limitato di tecnologie e industrie in cui il paese possa acquisire un vantaggio competitivo su scala globale. In prima approssimazione si può sostenere che nel caso italiano questo riguardi alcuni segmenti delle industrie del lusso e dei beni capitali; b) una azione di promozione e sollecitazione delle iniziative imprenditoriali più dinamiche suscettibili di diventare centri nodali di coalizioni di innovazione. La promozione e la selezione delle coalizioni di innovatori è anzi il punto centrale della nuova politica industriale; c) l'intervento mirato e fortemente discrezionale della politica industriale a favore delle coalizioni di innovatori al fine di creare e rafforzare gli incentivi alle imprese che operano nelle industrie selezionate. L'intervento della politica industriale consiste: d) nell'uso strategico di una domanda pubblica competente finalizzata anche a stimolare l'attività innovativa; e) nell'uso strategico delle cospicue capacità pubbliche di ricerca e quindi della ricerca universitaria e dei numerosi centri di ricerca pubblici che devono essere indirizzate verso le attività prescelte. In particolare, i settori disciplinari suscettibili di concorrere alla messa a punto di nuove conoscenze fungibili devono essere privilegiati come le sedi più competenti e meglio localizzate rispetto alle attività prescelte. Si impone una forte selettività disciplinare e istituzionale a livello accademico. Non si può pretendere di eccellere in ogni disciplina e in ogni sede; f) i rapporti tra imprese e università devono essere rafforzati intervenendo sulla quasi-esclusività del rapporto di lavoro accademico e imponendo forme di collaborazione *intramoenia* con forti meccanismi premiali per le discipline strategiche e che valorizzino l'assoluta libertà di ricerca dei soggetti capaci di attivare contratti di ricerca anche per quanto riguarda la scelta dei collaboratori; g) le risorse pubbliche disponibili per il sostegno alla ricerca devono essere destinate in modo discrezionale alle attività selezionate ponendo fine a distribuzioni automatiche e a pioggia di quantità irrisorie. Infine si rende

RPS

Cristiano Antonelli

necessario h) il particolare valore del livello aziendale nella contrattazione sindacale e nella definizione dei contratti di lavoro proprio per la comprensione dei problemi di agenzia nella generazione di conoscenza e quindi il carattere fortemente idiosincratico dei rapporti di lavoro e delle organizzazioni coinvolte.

È del tutto evidente che una politica industriale di questo tipo non può avere un campo di applicazione regionale. È quindi indispensabile cancellare le deleterie manipolazioni del Titolo V della Costituzione che affidano alle regioni la politica della ricerca. Lo Stato nazionale deve al contrario cercare di agire incisivamente a livello comunitario per integrare le coalizioni di innovatori così costituite nel quadro degli interventi comunitari.

Applicando questo schema analitico si possono sviluppare parecchie considerazioni e interpretazioni «innovative». Il grande successo dell'impresa pubblica italiana consistette nella sua capacità di organizzare le esternalità di conoscenza nel sistema economico italiano piuttosto che nella sua azione direttamente produttiva (Antonelli, Barbiellini Amidei, Fassio, 2014).

Parimenti si deve riconoscere l'evidenza della forte azione di politica industriale praticata dagli Stati Uniti con coerenza e determinazione sin dal secondo dopoguerra, che ha saputo usare la domanda pubblica militare come strumento di organizzazione della generazione di conoscenza valorizzando appieno la capacità dei singoli agenti coinvolti di generare conoscenza (Nelson, 1977, 2011; Mazzucato, 2013).

## 6. Conclusioni

Il profondo cambiamento strutturale dall'economia industriale all'economia della conoscenza in corso richiede un'azione di sistema. La situazione richiama il contesto storico della grande trasformazione dell'economia e della società italiana che si produsse a seguito della industrializzazione intorno alla metà del XX secolo. Come allora il cambiamento è così profondo da rendere necessaria un'azione concertata capace di coinvolgere tutti gli attori. A differenza di allora è cresciuta la consapevolezza che accanto ai fallimenti del mercato esistono anche i fallimenti dello Stato. Non è possibile oggi riproporre un'azione di programmazione *top-down* (Barca, Ignazi, 2013).

La conoscenza sia come bene che come attività assume il ruolo centrale del nuovo sistema. In esso la generazione di conoscenza e la

conseguente introduzione di innovazioni tecnologiche e organizzative sono proprietà emergenti per la cui determinazione è indispensabile l'interazione qualificata tra l'azione imprenditoriale degli individui che tentano una reazione creativa e le proprietà strutturali del sistema in termini di capacità di esprimere esternalità di conoscenza.

È oggi necessario porre a fondamento di una politica industriale e più in generale di una politica economica dell'offerta, che riconosca la centralità della conoscenza, una teoria dell'azione collettiva centrata sull'organizzazione delle iniziative spontanee. Le iniziative volte sia alla generazione che alla fruizione di conoscenza non possono non essere spontanee poiché non possono prescindere dal coinvolgimento e dalla partecipazione attiva degli agenti. In altri termini non si può produrre né tantomeno usare conoscenza a comando. Al tempo stesso, poiché, visto il carattere intrinsecamente ricombinatorio della sua produzione, la conoscenza esterna è indispensabile, ma non sempre e ovunque disponibile, si rende necessaria un'azione pubblica volta ad organizzarne l'effettivo accesso. Il nucleo centrale di una moderna teoria dell'azione dello Stato nel mercato è dunque l'organizzazione della fruizione e della generazione della conoscenza. È indispensabile promuovere un'organizzazione delle iniziative degli agenti basata sulla creazione di coalizioni di agenti possessori di elementi complementari e cumulativi di conoscenza che possano mettere capo alla creazione di sinergie, ovvero di quelle esternalità di conoscenza che sono indispensabili per la generazione di nuova conoscenza e per l'introduzione delle innovazioni che sono all'origine della crescita del sistema economico. Le esternalità di conoscenza devono dunque essere rafforzate attraverso la creazione di coalizioni che le rendano effettivamente e compiutamente endogene. Una politica industriale evoluta deve dunque avere per obiettivo la creazione di quella complessità organizzata di cui conoscenza e innovazione sono proprietà emergenti. Solo quando l'organizzazione della complementarità delle iniziative degli agenti è efficace ed efficiente in termini di efficienza dinamica nel sistema economico si possono produrre quelle dinamiche virtuose, vere proprietà emergenti, che consentono di innovare.

Questo modello di azione collettiva strutturata e promossa dall'azione pubblica si contrappone sia al «piano quinquennale» in cui lo Stato agisce in prima persona arrogandosi capacità di valutazione ed azione del tutto improbabili sia all'anarchia del liberismo individualista. Al tempo stesso ne recupera sia la componente liberale perché riconosce la rilevanza e anzi il carattere indispensabile dei processi spontanei dal

RPS

Cristiano Antonelli

basso sia la componente socialista perché privilegia l'azione di coordinamento e organizzazione.

RPS

### Bibliografia essenziale

UNA PROPOSTA DI POLITICA INDUSTRIALE

- Andriani S. (2014), *Sulla rappresentanza politica del mondo del lavoro*, in questo numero della Rivista.
- Antonelli C. (2013), *Un quadro di politica economica schumpeteriana per guidare la transizione dall'economia manifatturiera all'economia digitale della conoscenza*, in L. Pennacchi (a cura di), *Tra crisi e grande trasformazione*, Ediesse, Roma, pp. 153-172.
- Antonelli C. (a cura di) (2011), *Handbook on the Economic Complexity of Technological Change*, Elgar, Cheltenham.
- Antonelli C. (2010a), *La mossa del cavallo. Verso una economia politica liberalsocialista*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Antonelli C. (2010b), *Un piano di politica economica per fronteggiare una depressione schumpeteriana*, in L. Pennacchi (a cura di), *Pubblico privato comune. Lezioni dalla crisi globale*, Ediesse, Roma, pp. 211-226.
- Antonelli C. (2008), *Localized Technological Change. Towards the Economics of Complexity*, Routledge, London.
- Antonelli C. (2007), *The System Dynamics of Collective Knowledge: From Gradualism and Saltationism to Punctuated Change*, «Journal of Economic and Organization Behavior», n. 62, pp. 215-236.
- Antonelli C., Barbiellini Amidei F., Fassio C. (2014), *Esternalità e governo della conoscenza tecnologica: IRI e crescita economica in Italia, 1963-1994*, in Aa.Vv., *Storia dell'Iri*, Laterza, Roma-Bari.
- Barca F., Ignazi P. (2013), *Il triangolo rotto. Partiti società e Stato*, Laterza, Roma-Bari.
- De Toni A.F., Comolli L. (2005), *Prede o ragni. Uomini e organizzazioni nella rete della complessità*, Utet Libreria, Torino.
- Link A.N., Link J.R. (2011), *Government as Entrepreneur. Examples from US Technology Policy*, in C. Antonelli (a cura di) *Handbook on the Economic Complexity of Technological Change*, Elgar, Cheltenham, pp. 533-544.
- Messori M. (2013), *Lotta alla rendita. Teoria e proposte di politica economica in Claudio Napoleoni*, Rocco Carabba, Lanciano.
- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, London.
- Mokyr J. (1990), *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*, Oxford University Press, Oxford.
- Nelson R. (2011), *The Moon and the Ghetto Revisited*, «Science and Public Policy», n. 38, pp. 681-690.
- Nelson R. (1977), *The Moon and the Ghetto. An Essay on Policy Analysis*, W.W. Norton, New York.
- Ostrom E. (2010), *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, «American Economic Review», n. 100, pp. 641-672.

- Ostrom E., Hess C. (a cura di) (2006), *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*, Mit Press, Cambridge.
- Pennacchi L. (2012), *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Donzelli, Roma.
- Pianta M., Marcon G. (2013), *Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi*, Laterza, Roma-Bari.
- Schumpeter J.A. (1947), *The Creative Response in Economic History*, «Journal of Economic History», n. 7, pp. 149-159.
- Schumpeter J.A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, New York.
- Weitzman M.L. (1996), *Hybridizing Growth Theory*, «American Economic Review», n. 86, pp. 207-212.

RPS

Cristiano Antonelli



## Il cammino incompiuto: i sindacati e la partecipazione incisiva

**Mimmo Carrieri e Giacinto Militello**

*La partecipazione dei lavoratori e la democrazia industriale, nonostante i tentativi del passato, costituiscono un nodo irrisolto dentro il sistema italiano di democrazia industriale. Per questa ragione nell'articolo viene proposta una nozione di «partecipazione incisiva», che prevede, a livello d'impresa, un sistema decisionale centrato su vari elementi di regolazione bilaterale.*

*La tesi degli autori è che questa ipotesi sia rilevante non solo per ragioni di democrazia o di giustizia sociale, ma anche perché essa coincide con gli interessi degli imprenditori a migliorare la competitività, e più in generale con gli interessi dell'intero sistema economico a vedere accresciuta la sua capacità di innovazione.*

RPS

### *1. Il ritorno della partecipazione*

Come succede a ondate periodiche si torna a parlare di «partecipazione dei lavoratori». Un concetto che allude alla capacità ed opportunità che i dipendenti – spesso attraverso le loro rappresentanze sindacali – influenzino le tradizionali prerogative manageriali limitandone la discrezionalità. Negli ultimi anni alla radice di questo rinnovato interesse si rintraccia una domanda di fondo: come uscire dalla crisi economica, dentro un quadro di forte internazionalizzazione dei processi, rilanciando le capacità di innovazione del sistema produttivo.

Nonostante questa urgenza drammatica in realtà nell'ultimo scorcio di discussione abbiamo piuttosto assistito al riproporsi del concetto di partecipazione secondo una declinazione più riduttiva rispetto all'accezione che ne enfatizzava – come è successo da un secolo a questa parte – la vocazione per una maggiore «democrazia industriale ed economica» (a seconda del raggio di riferimento).

Per così dire una partecipazione «debole» più preoccupata di fare progredire un clima di condivisione tra le parti e di espungere il ricorso alla conflittualità (e financo lo stesso valore del conflitto, come fattore strutturale di costruzione dell'identità sindacale). Questa versione più blandamente cooperativa contiene alcuni elementi positivi e accettabili, ma anche qualche rischio. Come quello di sottolineare il valore della

partecipazione come sola opposizione al conflitto patologico, invece che come strumento per attivare il ruolo del lavoro nelle strategie di imprese e non solo sulla base di un interesse difensivo. O anche quello di costruire un sistema chiuso che disciplina i vincoli piuttosto che le opportunità d'azione a disposizione delle parti.

Il quadro attuale offerto dall'economia della conoscenza spinge piuttosto ad abbozzare una versione diversa, che potremmo definire come «partecipazione incisiva»: con lo scopo di capire se esistano le condizioni per una sua configurazione più definita e per la sua messa in opera.

Intendiamo con questo concetto un ruolo più attivo dei lavoratori nelle decisioni che riguardano la vita delle imprese e il loro destino, a partire da quelle di natura organizzativa, ma nello stesso tempo senza escludere alcuni nodi di portata strategica. L'ottica chiamata in campo non è solo difensiva o controllistica, nel senso di orientata ad evitare cambiamenti sfavorevoli (che incidono ad esempio sull'occupazione), ma è più ambiziosamente animata dall'intento di favorire contributi in positivo sul «come» introdurre e governare innovazioni di vario genere e spessore (sulle definizioni e le varianti di partecipazione il testo classico è quello di Baglioni, 1995).

La «partecipazione incisiva» trova ispirazione in istanze di lungo periodo del movimento sindacale in direzione della riduzione delle asimmetrie nei confronti delle controparti: includendo lo stesso potere manageriale e lo stesso percorso decisionale. Non si tratta di una istanza astrattamente radicale o anticapitalista, perché essa corrisponde ad una estensione della sfera di attribuzioni della democrazia, che trova riscontro anche nel pensiero classico della politologia più avvertita (si veda ad esempio la proposta di «democrazia economica» di Dahl, 1989).

Ora si tratta di mettere a fuoco se esistano i presupposti, all'interno del quadro di regole esistenti, per configurare una governance più aperta e democratica delle aziende. Oppure non sia il caso di immaginare alcune sperimentazioni che aiutino a dettare delle norme generali più vicine a questa ispirazione: non dimentichiamo che nel nostro paese non mancano le esperienze di origine contrattuale, anche se spesso frammentarie ed incostanti; quello che manca sicuramente è un quadro legale condiviso.

Non vi è dubbio che negli attori collettivi esistano scetticismi non dichiarati, se non in alcuni casi aperta ostilità verso questa prospettiva.

Si tratta di capire se l'impostazione della «partecipazione incisiva» può

aiutare a superare alcune incrostazioni. Quello che può assecondare un'evoluzione è una proposta che mostri che le convenienze in gioco non investono solo i lavoratori, ma si muovono su una scala più ampia. Infatti è naturale che l'interesse principale a sviluppare questo obiettivo si trova all'interno del perimetro del mondo del lavoro. Un interesse non solo a proteggersi meglio, ma anche ad avere più «voce in capitolo» (si veda in tal senso Bordogna, Guarriello, 2003). Va anche ricordato però che i lavoratori sono più attenti ai risultati dei diversi approcci di democratizzazione delle imprese e invece i sindacati agli strumenti e alle tecniche con cui favorire questo avanzamento. I protagonisti della partecipazione più strutturata sono in generale i «competenti» (sindacalisti e tecnici di ambo le parti). Per rafforzare questa *issue* sarebbe dunque importante trovare anche modalità di coinvolgimento dell'insieme dei lavoratori.

Come è noto le associazioni datoriali manifestano una tradizionale ostilità verso la definizione di procedure legali in materia di partecipazione perché le vedono come un vincolo non sopportabile. In questo caso il profilo che può incentivare un atteggiamento diverso è quello di una partecipazione che aiuti ad incrementare i risultati aziendali o a migliorare le prospettive dell'impresa. In effetti la partecipazione, se ben strutturata, serve ad aumentare il coinvolgimento intelligente dei lavoratori ed anche le aziende ne traggono beneficio.

Ma questo ragionamento vale anche in chiave sistemica. Perché è un interesse generale favorire meccanismi di partecipazione più strutturati? Perché essi aiutano ad usare in modo più pieno ed efficiente il capitale umano disponibile. E inoltre consentono di limitare le logiche della massimizzazione a breve che in nome del rendimento immediato sottoutilizzano il potenziale di innovazione incrementale a disposizione del sistema produttivo.

Possiamo ritenere che il concetto di «partecipazione incisiva» sia – primariamente, non esclusivamente – legato all'esperienza tedesca di codecisione. La quale si sostanzia come soluzione principale nella istituzione per via legislativa di organismi di vigilanza, a composizione (quasi) paritaria tra rappresentanti degli azionisti e dei lavoratori. Essi dunque consistono in un vero e proprio organo formale della società per azioni, che in Germania è organizzata in una struttura «dualistica» (invece che «monistica», basata sul consiglio d'amministrazione): la direzione, che svolge funzioni esecutive, e il consiglio di sorveglianza, che controlla e partecipa all'indirizzo strategico delle imprese con più di 2.000 dipendenti.

RPS

Mimmo Carrieri e Giacinto Militeello

È evidente che questa denominazione, ma anche i poteri connessi, hanno un senso dentro quello specifico assetto normativo della società per azioni: in passato ben differente da quello italiano, ed oggi non così dissimile almeno sotto il profilo dei principi generali.

Perché allora introdurre l'uso di questa formula a proposito dei possibili percorsi italiani? In questo caso se ne usa il valore evocativo per indicare uno dei punti più alti raggiunti storicamente nell'ambito della partecipazione dei dipendenti ai processi decisionali d'impresa. Quello che in passato era stato visto in Italia come «troppo poco», ora appare come «abbastanza», in quanto configura – come è stato sostenuto – una sostanziale bilateralità; tra rappresentanti dell'azionariato e rappresentanti dei dipendenti nella costruzione delle politiche dell'impresa.

È questo il tratto caratterizzante del modello tedesco che si può riprodurre, con meccanismi diversi, in altre realtà: che non è possibile decidere in azienda su materie rilevanti senza avere anche il consenso dei dipendenti. Quindi consigli di sorveglianza – o degli equivalenti da tratteggiare – non come involucro, ma come sostanza dell'approccio, più incisivo possibile, alla partecipazione dei dipendenti.

Si possono usare un'altra terminologia ed un'altra definizione, ove risultino più appropriate, purché si salvaguardi appunto il dato di fondo della bilateralità, intesa come pari opportunità per i rappresentanti del lavoro.

## 2. *Un nuovo approdo per l'Italia*

Come abbiamo ricordato non è la prima volta che in Italia si parla di regole in materia di partecipazione. Anzi, una spinta in questa direzione ha registrato in passato ondate cicliche e assestamenti più o meno insoddisfacenti. La richiesta di istituire organismi bilaterali in direzione di una partecipazione incisiva nasce proprio di qui. Dalla storia dei tentativi e delle esperienze condotte in passato. Ma anche dall'esigenza di superarli in una cornice più sistematica e più convincente.

La storia della partecipazione all'italiana ha preso le mosse, più di trent'anni fa, dall'abbozzo di una democrazia industriale fondata sulla via contrattuale. Lo strumento di questa via, che rifiutava come limitante l'intervento legislativo (proposto nello stesso periodo dai giovani imprenditori), fu la prima parte dei contratti nazionali, che disegnava e regolava i diritti d'informazione.

Per quanto generoso, quell'abbozzo è risultato poco concludente. Ha aperto una breccia nelle tradizionali prerogative manageriali. Ma non

ha costruito una cultura più bilaterale delle relazioni tra le parti, tanto per l'inadeguatezza dello strumento (le parti si studiavano e qualche volta si assediavano, ma non cooperavano), che per la persistenza di aspettative palingenetiche legate all'uso movimentista delle informazioni.

L'esigenza di superare questi limiti fu avvertita dai sindacati. E in effetti la Cgil, attraverso l'elaborazione dell'Ires (si veda il prezioso libretto di Amato, Magno e Trentin, 1980), già nel 1979 elaborò la proposta di «piano d'impresa», che era un vero e proprio testo legislativo, destinato però a non essere realizzato. Un'ipotesi suggestiva, ma che rimaneva comunque dentro un quadro prevalentemente contrattualista-conflittuale.

Da questa prima cornice si è usciti attraverso un salto innovativo: il protocollo Iri (1984), che ha portato all'introduzione (in molti gruppi delle partecipazioni statali) di commissioni miste, a presenza paritetica di rappresentanti dell'azienda e del sindacato, cui venivano imputate informazioni preventive, a fronte delle quali veniva espresso un parere obbligatorio.

Al di là del suo significato simbolico – l'accettazione del sindacato, in una fase in cui erano molto forti le spinte *anti-union* – si conviene generalmente che anche in questo caso, nonostante le rilevanti intuizioni di metodo, non si sia realizzato il pieno decollo di logiche di partecipazione. Il sindacato non è stato escluso, ma le parti non sono state capaci di dare davvero vita a meccanismi, e più ancora a prassi, effettivamente bilaterali.

Il clima e gli stessi modelli negoziali sono cambiati a partire dalla fine degli anni ottanta, quando anche molte aziende private hanno introdotto organi di tipo partecipativo, generalmente consultivi. In particolare si sono diffuse commissioni miste, spesso paritetiche, con il compito di occuparsi di materie e aspetti, anche molto diversi, della vita aziendale (dall'organizzazione del lavoro alle mense, agli inquadramenti e alla formazione).

Successivamente il protocollo triangolare del 23 luglio ha introdotto un tassello prima assente nel nostro sistema: regole del gioco stabili e incentivi alla cooperazione tra le parti per accompagnare e migliorare la contrattazione decentrata. In questo modo si è creato un retroterra più favorevole al consolidamento delle prassi di partecipazione.

E sicuramente, negli anni novanta, ha assunto maggiore consistenza un duplice fenomeno: la crescita quantitativa di modelli di partecipazione, attivati dalla contrattazione decentrata; la loro collocazione po-

RPS

Mimmo Carrieri e Giacinto Millicello

tenziale nella fascia media di una scala ideale di partecipazione, e quindi la loro tendenziale evoluzione sotto il profilo qualitativo.

Perché allora avanzare l'ipotesi di «partecipazione incisiva» dentro un quadro che, se pure è stato in movimento, oggi si manifesta come più contrastato se non stagnante?

Proviamo ad enumerare alcune ragioni. Intanto è cambiato lo scenario rispetto a quello della «democrazia industriale» degli anni settanta. Allora erano i sindacati a chiedere più partecipazione, ora sono sovente le imprese a rivolgere a lavoratori e sindacati richieste che si muovono in quella direzione, ma che sono chiaramente connesse alle istanze di miglioramento della qualità e delle performance d'impresa. Non c'è una domanda prioritaria di democrazia, piuttosto quella di impegno intelligente. Anche se il nodo non sciolto resta quello della debolezza strutturale, in questa chiave, di un sistema caratterizzato dalla stragrande maggioranza di piccole e piccolissime imprese: proprio a causa dei limiti dimensionali esse appaiono generalmente prive delle dotazioni basiche – tanto tra i datori che tra i lavoratori – necessarie per costruire elementi minimi di innovazione.

Ovviamente tutti questi elementi non oscurano il dato di fondo, ricordato sopra, che nell'era della globalizzazione si richiede ai lavoratori una condivisione, che può essere innalzata fino a soglie decisionali, anche con lo scopo di ridurre le insicurezze di fondo che questo scenario tende a riprodurre (per una recente sistemazione ampia e convincente della tematica si veda Leonardi, 2010).

Questa fase si caratterizza per la rapidità delle innovazioni su scala globale, ma anche per la loro eterogeneità e instabilità.

In particolare, si può dire che in passato si sia delineata troppa varietà nei modelli adottati e perseguiti di partecipazione; un insufficiente consolidamento, tranne in alcuni casi, degli esperimenti messi in campo; e una inadeguata e ineguale loro distribuzione su scala territoriale (influenzata da fattori locali e dalle stesse dimensioni d'impresa).

Inoltre la ricerca, da parte delle imprese più evolute, di un sempre maggiore coinvolgimento nel processo produttivo apre delle opportunità prima imprevedute. Alla comune esigenza di rafforzare l'efficienza aziendale si può accompagnare anche uno spazio di democrazia, che riconosca maggior peso ai rappresentanti dei lavoratori nel processo decisionale.

Accanto alla dimensione della cooperazione può prendere forma quella di una ridefinizione in senso più aperto delle prerogative manageriali. Anche se non possiamo nasconderci come la competizione

globale spinga anche in direzione di approcci più verticali e di un rilancio implicito del dominio manageriale (più volte enfatizzati negli ultimi anni in casi come quello Fiat).

Non è quindi solo e tanto in questione l'acquisizione di nuovi diritti, come quello di ricevere informazioni strategiche e preventive rispetto alle decisioni esecutive (aspetti già in sostanza contenuti nel protocollo Iri). Ma è in gioco la costruzione di una vera bilateralità nei comportamenti: l'accettazione del sindacato non come partner occasionale ed obbligato, ma come una risorsa per migliorare le decisioni e i loro esiti. È in gioco la costruzione di una nuova bilateralità centrata sulla definizione di un nuovo modello di impresa.

In questo senso l'idea di trovare strumenti per la «partecipazione incisiva» si traduce in una innovazione che serve a superare i limiti del passato: consentendo che azienda e sindacato si incontrino ad alto livello in sedi diverse da quelle negoziali e si muovano secondo la logica della ricerca della reciproca convenienza.

Al di là delle forme prescelte questa si configura come la strada da battere in modo privilegiato. La costruzione di una sede di alto livello, composta da soggetti fortemente rappresentativi e competenti, che opera a ridosso del consiglio d'amministrazione (o comunque dei soggetti deliberativi) e degli oggetti di maggiore portata. Un equivalente funzionale del prototipo tedesco, capace di aggiornare il lessico della bilateralità.

- Le regole da fissare servono a incentivare le parti a muoversi secondo una certa logica, che abbiamo definito cooperativa, rafforzando la ricerca di aree di comune interesse e di intese;
- proprio per questo i meccanismi da pensare debbono mettere l'accento sulla dimensione che possiamo definire di partecipazione, piuttosto che su quella del controllo. In altri termini l'obiettivo è quello di condividere alcune scelte, o soprattutto taluni percorsi decisionali, e non di pensare a procedure troppo vincolanti, del tipo diritto di veto su alcune decisioni d'impresa (come configurato in certa parte della tradizione italiana o in alcuni approcci stranieri, ad esempio nella legislazione svedese in materia di «codeterminazione»).

Per quanto i tedeschi siano gelosi nel sottolineare che la legge istitutiva dei consigli (del 1976) – che teniamo sullo sfondo come «ispirazione» – sia una legge di «codecisione» o di «codeterminazione» (per una trattazione sistematica del modello tedesco si veda Garibaldi, 2012), più correttamente si può sottolineare che questo tipo di meccanismi dà vita a:

RPS

Mimmo Carriero e Giacinto Millicello

- rafforzamento dell'informazione, relativa alle principali scelte e orientamenti di strategia delle imprese;
- sistematicità delle attività di consultazione messe in atto dalle due parti (e quindi non episodicità ma buone e fitte relazioni abituali tra le parti).

Il senso della partecipazione incisiva, se affidata ad organismi modellati sul tipo consigli di sorveglianza, non è, quindi, quello di dare vita ad un'improbabile parità tra le parti nel processo decisionale. La decisione spetterà sempre agli organi a ciò deputati e ai loro responsabili manageriali. Il punto è piuttosto quello di rendere queste decisioni il più possibile basate su un'istruttoria bilaterale, che tenga conto dei diversi interessi in gioco e che valorizzi la loro interdipendenza: cioè che né l'azienda né il lavoro possono prescindere reciprocamente l'una dall'altro.

Quindi questi organismi materializzano – almeno potenzialmente – l'influenza del lavoro sui processi decisionali d'impresa: partecipazione al processo decisionale nell'ottica dei comuni interessi (il lavoro non decide, ma influenza le decisioni).

In questo senso, mentre in passato l'ottica prevalente nel movimento operaio è stata quella di introdurre dei vincoli verso un decisore – il management – nei cui confronti si nutriva diffidenza (spesso legittima), il cambiamento consiste nel rendere il *decision making* più «ricco» (con più variabili), ma anche più scorrevole.

### 3. Un salto nelle culture degli attori intorno al ruolo dell'impresa

Si sente il bisogno di costruire meccanismi più forti di partecipazione dei lavoratori, ma nello stesso tempo sembra che questo obiettivo, che ha lunga tradizione, sia pure appannata, sia divenuto più sfuggente e difficile da raggiungere.

È vero che in altri paesi occidentali meccanismi, più o meno strutturati, di partecipazione hanno a lungo funzionato bene, e per certi versi continuano ad essere efficaci anche nella fase attuale della globalizzazione delle economie. Appare però plausibile che anch'essi abbiano bisogno di una rivisitazione di fronte alla crescente internazionalizzazione delle scelte d'impresa all'interno delle economie dell'informazione, cosa che rinvia abbastanza naturalmente all'esigenza di dare vita a regole solide di ambito sovranazionale.

Questo rende più arduo – ma ormai indifferibile – definire i contorni

di un indirizzo che abbia impatti nella nostra realtà nazionale. Come per altre materie che attengono al campo delle relazioni industriali ci sarebbe bisogno di porre mano a regole generali più istituzionalizzate che in passato. Nello stesso tempo sarebbe necessario costruire meccanismi di livello sovranazionale, tali da estendere e da generalizzare i lineamenti contenuti nello Statuto di società europea.

La necessità di un orizzonte europeo e sovranazionale non esclude, anzi richiede come condizione necessaria l'esistenza di un quadro certo di regole legali di ambito nazionale.

In passato quando si parlava di «partecipazione dei lavoratori» era automatico il rinvio a progetti più o meno ambiziosi di «democrazia industriale», di estensione dei diritti di influenza dei lavoratori in ambito aziendale, ovvero anche di «democrazia economica», il cui raggio d'azione – sempre a vantaggio dei lavoratori «organizzati» – poteva spingersi fino alle dimensioni del settore produttivo o dell'intero sistema delle imprese. In qualche caso appariva scontato – nel secolo fordista – che i lavoratori avessero diritto a far sentire la loro voce anche nella sfera economica in senso lato (non solo attraverso la «programmazione»).

Attualmente – nel nuovo secolo post-fordista – le cose non stanno così. Le prerogative manageriali – accompagnate quasi sempre da consistenti bonus – sembrano una bussola che non può essere scalfita. Ai lavoratori – mentre il potere dei loro sindacati si contrae – si richiede al più uno sforzo di adattamento, non la capacità di incidere sulle decisioni.

Eppure queste petizioni di principio non sono persuasive. Esse ci dicono semplicemente che le vecchie motivazioni non sono più sufficienti ad affermare questo diritto. Ma che nella fase attuale una partecipazione più «incisiva» debba poggiare su un set più ampio e solido di ragioni di fondo.

Non vengono meno le ragioni classiche di un'estensione alla sfera economica dell'esercizio di diritti e di opportunità democratiche: questo costituisce un classico argomento sempre valido, e su cui hanno a lungo insistito i sindacati e i partiti di sinistra (anche se una delle più convincenti argomentazioni scientifiche è stata elaborata al di fuori di questo mondo e si trova nel già richiamato Dahl, 1989).

Ovviamente non vengono meno neanche le ragioni, anch'esse tipiche dell'elaborazione sindacale (e che in parte sono contenute nelle precedenti), che collegano un ruolo più rilevante dei lavoratori e delle loro rappresentanze all'esigenza di ridurre l'eccessiva discrezionalità del ma-

RPS

Mimmo Carrieri e Giacinto Millicello

nagement, di restringere la forbice dell'asimmetria di potere dentro i luoghi di lavoro, di allargare le opportunità di accedere a benefici distributivi in presenza di vantaggi per l'impresa (questi argomenti si trovano ben riassunti nelle ormai classiche sistemazioni di Baglioni, 1995). Ma vanno aggiunti fattori ulteriori che spingono in direzione di strumenti forti di partecipazione dei lavoratori. Quelle per le quali la partecipazione non è soltanto un bene per la democrazia (perché ne allarga la portata), ma un bene potenziale per tutti gli attori, per le aziende nel loro insieme e per il sistema economico nel suo complesso, che può vedere lavoratori maggiormente coinvolti e performance migliori. In questa direzione di ragionamento, quella della partecipazione come bene sistemico, e quindi come interesse precipuo delle stesse imprese «socialmente responsabili», troviamo contributi sempre più sofisticati e convincenti (tra i quali si segnala in modo particolare quello di Sacconi, 2013).

Ma non c'è dubbio che questo orizzonte non sia acquisito del tutto dagli attori e metta in luce un ritardo da colmare nelle loro culture politiche.

Questo passaggio ad un gioco a somma positiva, potenzialmente vantaggioso per tutti, comporta dunque delle fratture sul piano culturale, che rinviano anche a qualche rivisitazione del passato.

Il punto centrale appare essere quello che tutti gli attori dovrebbero misurarsi a fondo con le questioni della governance delle imprese, con un'ottica non «dall'esterno», ma il più possibile a ridosso dell'oggetto e dei suoi problemi.

Un interrogativo che emerge subito è se questa capacità di misurarsi a fondo con le dinamiche del sistema delle imprese fosse maturata in modo più incisivo nella lunga fase fordista, come sembra suggerire in alcuni passaggi il contributo introduttivo di Silvano Andriani.

Appare lecito allargare la riflessione anche oltre questo spunto provocatorio.

L'impresa fordista è stata in generale semplicemente accettata o contestata (parliamo delle diverse prospettive presenti nel movimento operaio) anche se con tante «sfumature», per usare una formula letteraria, che vanno dalla subalternità più passiva fino alla critica più attiva. Mentre si può immaginare che più raramente sia stata oggetto di vere proposte di riforma del suo schema di funzionamento.

La strada dell'«accettazione», in alcuni periodi acritica ed in altri più marcatamente critica, è stata tipica nel dopoguerra della socialdemocrazia e dei sindacati dei paesi del Centro e del Nord Europa. I quali si

sono posti progressivamente il problema di un bilanciamento degli interessi, a favore dei lavoratori dipendenti, ma non di un intervento incisivo sulle logiche manageriali, a partire dall'organizzazione del lavoro. Questa via ha portato progressivamente all'avvicinamento dei lavoratori – e soprattutto dei loro rappresentanti – ai luoghi decisionali delle imprese: o a luoghi vicini a questi e che li potessero condizionare, come si verifica nel caso dei Consigli di Sorveglianza costruiti nell'esperienza tedesca (ma anche in altri paesi troviamo degli equivalenti funzionali). Questa marcia, che ha prodotto risultati importanti, trovava il suo fondamento nell'obiettivo di rendere le scelte delle imprese il più possibile vantaggiose per tutti: un modo per allargare le ragioni presenti nella logica della governance e ampliare il range dei soggetti beneficiari. Certo tutto questo incentivava una conoscenza – quasi sempre concentrata nelle mani di specialisti – da vicino delle logiche di funzionamento delle imprese e la rottura di meccanismi di gestione elitari. Ma non conduce – né era il suo scopo – verso un cambiamento di paradigma dell'organizzazione taylor-fordista e dei meccanismi che la presidiavano.

Più radicale invece il progetto di Piano Meidner che fu avanzato in Svezia all'inizio degli anni settanta, e che aveva l'ambizione di acquisire progressivamente, attraverso la proprietà dei «Fondi collettivi dei lavoratori», in parte o in maniera più rilevante il governo, o il co-governo, delle stesse imprese più importanti (Meidner, 1980). Un piano molto impegnativo, che produsse una frattura nella socialdemocrazia nordica, proprio perché toccava un nodo centrale, fin lì eluso, che è quello della «proprietà» stessa delle imprese. Un piano ancora oggi controverso, e anche considerato da alcuni studiosi (autorevoli come Baglioni, 2001) come troppo animato da una logica antagonistica e anticapitalista.

Invece la strada perseguita da una parte dei sindacati in Italia (ma anche in altri paesi mediterranei) è consistita nel condizionare le decisioni manageriali, orientandosi verso una sorta di logica di minimizzazione del danno, improntata ad un pregiudizio sfavorevole verso l'impresa capitalistica. Per questa via – quella che potremmo far coincidere con l'approccio del «controllo operaio», variamente declinato – non era tanto in gioco la capacità di ampliare l'influenza del lavoro dentro le imprese, ma piuttosto quella di limitare gli eccessi di discrezionalità manageriale, ed evitare effetti negativi sui lavoratori delle decisioni assunte dai vertici aziendali. A ben vedere questa attitudine «anti» è rintracciabile pure in quella che è stata largamente un'esperienza genero-

RPS

Mimmo Carrieri e Giacinto Militeo

sa – oltre che il primo passo della «via italiana alla democrazia industriale» (secondo la formula di Giugni, 1977, che però proponeva orizzonti più ambiziosi) –, l'introduzione dei diritti di informazione nella prima parte dei contratti, avvenuta nei rinnovi nazionali del 1973-74. Anche in questo caso le informazioni – sul cui utilizzo subentrò una rapida delusione – erano finalizzate a limitare le imprese, non a migliorarne il rendimento.

Ora è possibile immaginare un percorso più virtuoso in direzione di una governance democratica delle imprese in uno scenario almeno in apparenza più complesso e sfavorevole (nella chiave che Sacconi, 2013, definisce «*multistakeholder*»)?

Uno scenario dentro il quale il potere contrattuale dei sindacati è sicuramente diminuito e la loro competizione – spesso divisiva – non aiuta ad aumentare le possibilità del loro impatto su varie materie, tra cui questa. Uno scenario post-fordista nel quale è divenuto ancora più evidente che la forma delle imprese è «plurale», e dunque richiederebbe avvicinamenti mirati: imprese che si muovono come *global players*, imprese medie competitive sui mercati internazionali, una miriade spezzettata di piccole imprese, che è la vera caratterizzazione di fondo del nostro apparato produttivo, e – non ultimo – il cambiamento forse più importante di tutti, che consiste nel dato che le imprese sono sempre più posizionate nel settore dei servizi.

Ora una partecipazione più formalizzata e stringente potrà farsi strada se si presenta come una «carta in più» che tutti gli attori, ma in primo luogo quelli economici, possono giocare per migliorare la loro posizione e rilanciare il bene comune dello sviluppo.

Perché questo passaggio divenga possibile esistono alcuni presupposti: alcuni chiamano in causa quel salto di cultura che abbiamo sopra evocato, altri invece rientrano direttamente nella sfera delle scelte politiche.

Appare plausibile che rispetto alle necessità che abbiamo evidenziato – una governance democratica nell'interesse di tutti gli attori e come motore del rilancio della produttività – esista una inadeguatezza di tutti i soggetti sindacali e datoriali (nonostante alcuni di questi rivendichino di essere sulla cresta dell'onda della «modernità»).

Partiamo dalle imprese e dalle loro associazioni, che mostrano una lunga e coerente tradizione – risalente al periodo dei Consigli di gestione – avversa alla istituzionalizzazione, specie per legge, di strumenti di partecipazione dei lavoratori. Alla base troviamo l'esigenza – spesso ragionevole – di non subire troppi vincoli, specie all'interno

degli attuali processi decisionali che richiedono sempre più rapidi aggiustamenti.

Queste posizioni vanno prese sul serio, anche perché riflettono le preoccupazioni materiali di tanti piccoli imprenditori.

Si può provare però a neutralizzarle attraverso due tipi di argomentazioni.

Il primo è di ordine più generale (e si può ritenere che non intercetterà tanti imprenditori sensibili). Le imprese non debbono sopravvalutare il loro consenso sociale dentro il tardo capitalismo post shock finanziario che stiamo attraversando. Nonostante le capacità di cambiamento e di trasfigurazione di questo capitalismo, esso appare sempre più distante da consessi democratici ed esposto ad una caduta di legittimità sociale che alla lunga potrebbe travolgerlo. La contraddizione tra capitalismo e democrazia (di cui parla estesamente Streeck, 2013) è stata fin qui affrontata in modo *tranchant* ed elusivo, tagliando le possibilità di accesso alla dimensione sociale e democratica. Ma il gioco potrebbe essere rovesciato in mancanza di una significativa rilegittimazione democratica e sociale delle istituzioni capitaliste, specie se venisse messo in discussione il paradigma liberista, dominante finora nell'Unione Europea, che ha fin qui svolto un ruolo di ombrello protettivo. In questo senso la strada dell'impresa socialmente responsabile appare dunque come un'opzione promettente non solo verso gli altri attori e i beni pubblici attivabili, ma anche come un'opzione necessaria verso l'interesse «corporativo» delle stesse imprese.

Il secondo argomento si riferisce alla possibilità di modulare gli strumenti di partecipazione in relazione alla dimensione delle imprese, immaginando soluzioni più duttili per le imprese minori. In generale quando si pensa – sull'onda dell'esperienza tedesca – a meccanismi di «codecisione» o di «cogoverno», li si immagina come collegati all'introduzione di organi formali, sostenuti dalla legge, come nel caso dei Consigli di sorveglianza. In realtà anche in Germania questa modalità si applica solo alle aziende che superano una dimensione ragguardevole (i duemila dipendenti), tale che in effetti nel nostro apparato produttivo riguarderebbe ben poche imprese. Ma – ecco l'aspetto importante – le piccole imprese tedesche sono ugualmente inserite per legge in una rete di obblighi, che corrisponde all'esercizio da parte dei lavoratori di «diritti di codeterminazione», non connessi all'attività contrattuale (una descrizione di queste previsioni e della loro rilevanza si trova in Treu, Faioli, 2011). Per questa ragione anche da noi sarebbe lecito immaginare di collegare un pacchetto di diritti partecipativi, a

RPS

Mimmo Carrieri e Giacinto Millicello

disposizione dei lavoratori delle piccole imprese, da utilizzarsi per via non negoziale, e preferibilmente connessi a patti di ambito territoriale per la promozione della produttività: che è poi la vera posta in gioco di interesse comune su cui fare leva.

Dunque le imprese possono trovare delle nuove opportunità se vogliono misurarsi – o se sono indotte a farlo – con le sfide dell'innovazione, invece di rifugiarsi nelle soluzioni più tradizionali della ricerca di risorse pubbliche a fondo perduto o di agire solo sul lato della riduzione dei costi.

D'altra parte alcune novità sono rintracciabili nell'orientamento recente e prevalente dentro le nostre associazioni datoriali, che si sono mosse con maggiore convinzione con l'intento di dare vita a una serie di accordi (rappresentanza, produttività, sviluppo): i quali indicano un qualche consolidamento dell'importanza della cooperazione tra le parti. La partecipazione dei lavori potrebbe essere considerata – dentro questo quadro evolutivo – come una auspicabile, anche se non del tutto naturale, tappa ulteriore del percorso verso una regolazione bilaterale di alcuni nodi strategici.

Un ragionamento analogo può essere avanzato in relazione alle principali organizzazioni sindacali, le tre Confederazioni. Il tema della partecipazione, variamente declinato, non è estraneo al loro dna e alle loro elaborazioni, che periodicamente si focalizzano intorno a questo nodo. Eppure nonostante i sindacati abbiano un interesse, apparentemente molto forte, ad alimentare il decollo e il consolidamento di organi partecipativi, neanche essi riescono a raggiungere risultati significativi in questo campo. Questo non è solo il prodotto delle difficoltà attuali dei sindacati, ma anche di una loro disattenzione verso l'impegno comune a mettere questo tema tra le priorità effettive della loro agenda, al di là delle, più o meno, generiche dichiarazioni d'intenzione.

Peraltro l'argomento che viene generalmente indicato come giustificazione – la necessità di occuparsi degli effetti drammatici della crisi economica – può essere considerato come debole. Il tema della partecipazione – nella versione ricordata di affermazione di una governance democratica delle imprese – in realtà consentirebbe di affrontare anche le necessità difensive sulla base di una prospettiva più ampia. Non solo perché questo consentirebbe ai rappresentanti sindacali di partecipare alle tante negoziazioni per aziende in crisi, che li hanno già visti in larga misura «cogestori», su basi più sistematiche e meno legate al caso singolo. Ma anche perché una strumentazione partecipativa,

idonea ad aiutare le imprese a rimettersi in piedi, a coalizzarsi e ad aumentare la loro capacità competitiva, potrebbe svolgere una funzione essenziale nel costruire maggiori, e differenti, certezze occupazionali per il futuro: in modo che aziende e lavoratori possano poggiare su basi più solide. Maggiore partecipazione esplicita non significa un trampolino per salvare le imprese decotte, ma uno strumento per rilanciare quelle potenzialmente sane e rafforzare la produttività di tutto il sistema.

Senza una idea forte di rilancio del sistema produttivo – e del ruolo che gli altri *stakeholders* possano giocare nell'integrare le capacità dei manager – anche i sindacati si condannano alla gestione delle emergenze. Ecco perché hanno un interesse vitale a far emergere la faccia innovativa della loro azione. Un'ampia letteratura, prodotta in modo particolare dagli economisti del lavoro, ha messo in evidenza come relazioni industriali partecipative – basate in generale sul ruolo attivo delle rappresentanze dei lavoratori – siano da considerarsi uno dei fattori centrali nell'affermazione dei cambiamenti tecnici e organizzativi, oltre che nel riposizionamento competitivo delle imprese (per una concettualizzazione del problema, accompagnata da verifiche empiriche, si vedano nella realtà italiana gli studi di Pini, 2002 e Leoni, 2008). Queste pratiche virtuose trovano uno spazio adeguato attualmente – secondo stime attendibili – solo nel 20-25% delle nostre imprese. La sfida per i sindacati – oltre che per loro controparti – consiste nel trovare i mezzi e gli incentivi giusti per trasferire questo patrimonio di cooperazione «bilaterale» efficace almeno alla maggioranza delle nostre – variegate – unità produttive.

In realtà, come dicevamo, non possiamo registrare un'evoluzione nelle posizioni e nelle capacità realizzative dei nostri sindacati all'altezza dello scenario dell'economia dell'informazione.

Un passo avanti importante è stato fatto nell'ultimo quindicennio e non va svalutato. Consiste nella metabolizzazione della inadeguatezza dello strumento contrattuale come chiave per far avanzare *best practices* partecipative. Non si tratta di una grande scoperta concettuale, perché autorevoli giuristi lo avevano intuito e sottolineato precocemente sin dagli anni settanta. Ma si tratta di una significativa acquisizione pratica, che mette fine a una lunga stagione nella quale si è troppo a lungo pensato che la contrattazione potesse attingere risultati maggiori rispetto a regole istituzionalizzate, favorendo la preferenza verso l'astensionismo legislativo, dalla cui visibile debolezza sono derivati prezzi non piccoli proprio per i sindacati, e dunque per i lavoratori. Purtut-

RPS

Mimmo Carriero e Giacinto Millicello

tavia possiamo considerare generalizzata la consapevolezza che le previsioni dei contratti nazionali – i diritti di informazione e consultazione – hanno condotto ad esiti spesso insoddisfacenti e sono state adoperate in prevalenza secondo un approccio da mero adempimento formale. Quanto alle esperienze promosse mediante la contrattazione aziendale negli anni novanta, anche se alcune di esse hanno condotto a modelli e realizzazioni interessanti, anch'esse in linea di massima si sono mostrate inadeguate a produrre esiti dotati di una certa continuità e generalizzabilità.

Dunque è importante che le organizzazioni abbiano messo a fuoco l'inadeguatezza dei percorsi passati. Questo non si traduce ancora però nella prospettazione di un orizzonte ulteriore ben definito e condiviso.

In genere la Cgil viene considerata – con larga strumentalizzazione – come troppo prigioniera di una visione conflittuale per essere disponibile ad affrontare sul serio la sfida partecipativa. In realtà gli orientamenti di quella Confederazione hanno avuto nel corso dei decenni una significativa evoluzione, che ha condotto ad approdi prossimi alle migliori esperienze del mondo riformista europeo (come la socialdemocrazia tedesca, in primo luogo). La proposta di «Piano d'impresa», elaborata dall'Ires nel 1979, segnò il passaggio all'attenzione verso la regolazione legislativa in materia. Il protocollo Iri (condiviso con le altre Confederazioni nei primi anni ottanta), mise a fuoco le potenzialità di meccanismi partecipativi, chiaramente distinti da quelli contrattuali. L'intuizione di dare vita ad un processo di «codeterminazione», concetto esplicitamente voluto nei documenti congressuali dei primi anni novanta da Trentin, segna un ulteriore tassello evolutivo. Ancora generico nella sua traduzione istituzionale, ma sicuramente valido per aprire la strada ad un coinvolgimento più serrato nei destini delle imprese, purché la loro governance diventasse tanto «duale» che significativamente «plurale» (con uno spazio adeguato per le rappresentanze dei lavoratori con funzioni di vigilanza). Dunque non manca al mondo di quella Confederazione un pacchetto di aperture e di collaborazione dentro prassi partecipative: magari non condiviso da tutte le anime, ma che si situa decisamente oltre i pregiudizi del passato e l'avversione di principio verso la V direttiva (quella che negli anni settanta avrebbe generalizzato a tutti i paesi della Comunità europea la codeterminazione tedesca). Quello che continua ad essere carente appare piuttosto una piena comprensione e centralità della necessità e dell'attualità di questa *issue*: che ancora non scalda certo i cuori.

Apparentemente è opposto il caso della Cisl. Ma solo in apparenza, perché gli esiti sono largamente convergenti. La Cisl rivendica la bandiera della partecipazione come un aspetto costitutivo della sua identità sindacale. Anche se la declinazione che ne forniscono periodicamente alcuni dei suoi dirigenti appare quella, piuttosto riduttiva, di una concezione della partecipazione in «negativo»: come meramente alternativa al conflitto, e non destinata alla costruzione in «positivo» di un grado, più o meno intenso, di influenza del sindacato (e dei lavoratori) sulle decisioni d'impresa. Le elaborazioni prossime a quel mondo hanno sicuramente il merito di mettere in evidenza la necessità di trovare incentivi individuali – dunque spesso economici o quantitativi – che motivino le persone a dare credito alla strategia partecipativa: incentivi troppo spesso trascurati o non considerati dalle elaborazioni di sinistra. Centrale in questo approccio risulta dunque l'importanza attribuita al lavoratore come persona e alle sue istanze. Anche se alcuni punti di caduta di questa attenzione appaiono di incerta consistenza e più orientati verso la mera «partecipazione finanziaria». Pure nel caso della Cisl questo vessillo partecipativo, spesso sbandierato, attende però di essere messo alla prova delle scelte prioritarie per l'azione sindacale.

Anche la Uil ha coltivato nel corso del tempo un'attenzione verso questa tematica, attestandosi da tanto tempo intorno alla (ragionevole) classica opzione «socialdemocratica» di una traduzione italiana del modello tedesco di *Mitbestimmung*. Questa scelta ha perso in corso d'opera la sua carica di anticipazione «eversiva», dal momento che ormai coincide con il sentire comune di larga parte del mondo sindacale, e con una aspirazione considerata più ordinaria. Mantiene però la sua validità, proprio perché l'obiettivo non è facilmente alla portata. Ma proprio per questo esso dovrebbe essere accompagnato da una mappa di avvicinamento, che in larga misura è fin qui mancata. Insomma anche la posizione – condivisibile – assunta da quella Confederazione sembra appartenere più al campo delle scelte di natura identitaria, che non a quello delle strategie effettivamente destinate ad essere operative.

Ma se usciamo dall'ambito delle grandi scelte ed esaminiamo – anche qui per sommi capi – i comportamenti concreti dei sindacati (generalmente senza grandi distinzioni) dentro i luoghi di lavoro troviamo la conferma dell'attenzione carente verso la concreta e quotidiana gestione della partecipazione. Una parte di questa disattenzione – che alcuni però considerano una vera e propria strategia intenzionale (si veda in questo senso Pini, 2014) – è da addebitarsi alle deboli formu-

RPS

Mimmo Carrieri e Giacinto Militeo

lazioni che hanno accompagnato la contrattazione di secondo livello, a partire dalle previsioni del Grande Protocollo triangolare del luglio 1993: una contrattazione destinata ad essere, nelle intenzioni degli attori, sempre più legata ai risultati e quindi di natura non rivendicativa ma orientata appunto in senso partecipativo. In quelle formulazioni, tese a favorire il riconoscimento di meccanismi di retribuzione variabile connessi a diversi indicatori di misurazione, manca un collegamento chiaro ed esplicito tra la «la partecipazione economica» (il riconoscimento dei benefici economici connessi ai risultati conseguiti) e la «partecipazione strategica» (connessa invece alla possibilità di influire sugli indirizzi delle imprese, che precedono i risultati). Ma, accanto a questo aspetto formale – rilevante ma non decisivo –, dobbiamo segnalare, come peraltro fanno i principali repertori sulla contrattazione, che le parti nel loro insieme non hanno sfruttato generalmente le potenzialità «partecipative» insite in quei principi, per privilegiare in tanti casi accomodamenti meno impegnativi e più tradizionali. Una conferma dunque della debolezza «culturale» prevalente negli approcci molecolarmente seguiti dai nostri attori sociali.

Le stesse vicende degli ultimi anni sui nuovi investimenti e i cambiamenti organizzativi nel gruppo Fiat aiutano a mettere a fuoco questi limiti. Da un lato la mancanza di sedi attraverso le quali ricevere certezze sugli effettivi orientamenti dell'azienda e sulla loro implementazione. Da un altro lato la difficoltà dei sindacati di uscire – in mancanza di queste sedi – dalle oscillazioni tra un meccanico adattamento e un altrettanto mero riflesso di protesta.

#### 4. *Alcuni passaggi politici essenziali*

Accanto a questo salto di qualità – possibilmente bilaterale – nelle culture politiche troviamo anche l'esigenza di alcuni passaggi di natura più schiettamente politica.

Il primo, se si vuole andare in direzione di un intervento legislativo, consiste nel superare l'ostilità del mondo imprenditoriale. Senza questo elemento appare difficile che la regolazione legislativa possa prendere forma, se non al più nella modalità blanda e sostanzialmente coincidente con la pura razionalizzazione dell'esistente, che si intravede in qualche proposta legislativa presentata da esponenti di centro-destra (e quindi lungo una traccia ben distante dalla «partecipazione incisiva»). Storicamente la necessità di questo consenso si è rivelata un

presupposto necessario. Che potrebbe essere in parte superato – come è successo in passato in altri paesi europei – solo dalla presenza di governi molto interventisti e molto «*pro-labor*». Uno scenario che non appare plausibile, anche perché abbiamo attualmente *in office* un governo che si proclama molto dirigista, ma che non è dichiaratamente «*pro-labor*» (almeno secondo i parametri tradizionali).

Il secondo passaggio riguarda una chiara discesa in campo, attraverso una posizione comune, da parte del sindacalismo confederale. Le distanze tra le differenti opzioni, che oggi circolano e che abbiamo sommariamente richiamato, non sono molto ampie e potrebbero essere superate grazie ad un chiaro investimento politico. Non si tratta di uno scenario inverosimile, dal momento che questo è quello che i sindacati vengono dal realizzare sul terreno della rappresentanza e della rappresentatività, che almeno in apparenza è stato più controverso e più «minato». Soprattutto, non dimentichiamo, su questo ultimo oggetto i sindacati hanno raggiunto – a partire dall'esperienza del pubblico impiego – un compromesso paradigmatico e funzionante. Che ha provato a contaminare le culture di partenza del nostro sindacalismo, quella generalista e quella associativa, trovando nelle due gambe, dei voti e degli iscritti, il parametro condiviso e il modo più appropriato per misurare il peso di ciascuna organizzazione. Una soluzione di alto profilo – confermata e arricchita anche sul versante delle verifiche democratiche dai recenti Accordi interconfederali – e che va considerata come una felice eccezione del nostro sindacalismo dentro le esperienze europee. Ma proprio per questo uno sforzo analogo sembra maturo anche nella sfera, almeno in apparenza meno divisiva, anche se forse più «identitaria», della democrazia industriale.

Esistono significative basi di partenza, che rintracciamo in alcuni testi di riforma legislativa presentati in Parlamento già nella passata legislatura. Questi testi – ci riferiamo in particolare a quelli di Baretta, Damiano e Nerozzi – evidenziano la definizione di uno zoccolo comune di diritti di partecipazione, la possibilità di dare vita ad organi di vigilanza più strettamente raccordati alle sedi decisionali, ma anche quella di tener conto delle legittime aspettative di rappresentanza dei lavoratori azionisti. Non si tratta però di procedere ad una meccanica sommatoria dei filoni e delle ispirazioni delle nostre diverse anime sindacali. Piuttosto è auspicabile – e alla portata in termini progettuali – una sintesi forte, destinata ad essere concretamente messa in opera e a funzionare bene.

Anche in questo caso la messa in moto potrebbe avvenire – come già

RPS

Mimmo Carrieri e Giacinto Millicello

accaduto con il nodo rappresentanza – attraverso una trama definita mediante accordi tra le parti: l'accettazione da parte datoriale di un terreno comune su questo oggetto rivestirebbe una portata simbolica di assoluto rilievo. Ma ancora più che la rappresentanza sarebbe in questo caso necessario procedere attraverso il ricorso ad una legislazione di sostegno, rispetto alla cui funzione la tiepidezza di alcuni settori sindacali appare non comprensibile ed anacronistica. Più necessario perché solo in questo modo si potrebbero garantire alcune regole comuni certe e una ragionevole chance di loro generalizzabilità. Ovviamente qualunque strategia che si muova verso una regolazione impegnativa, e di carattere normativo, necessita di un intervento mirato dei *policy makers*, tanto a livello parlamentare che di governo. In questo senso negli ultimi anni si sono registrate delle evoluzioni che potrebbero aiutare la maturazione di novità. Da un lato la presentazione alle Camere di diversi disegni di legge, che hanno riportato l'attenzione sulla rilevanza di relazioni industriali più strutturate e formalizzate nel nostro paese. Come abbiamo già sottolineato, alcuni di questi testi contengono già un'ampia trama di riferimento, che potrebbe essere utilmente integrata e perfezionata. Dall'altro il riferimento ad un'azione diretta del governo, contenuto nell'indicazione della delega legislativa in materia enunciata nella legge Fornero, e più di recente l'impegno del nuovo governo Renzi ad effettuare una proposta in materia (anche se per ora dai contorni vaghi). Insomma sembra esserci qualche presupposto, e qualche intenzione, per segnare alcuni passi avanti: ragione di più perché le parti sociali a questo punto a loro volta battano un colpo e provino a stendere delle intese.

### 5. Un'evoluzione possibile?

Sul successo della partecipazione incisiva non mancano gli scetticismi, come le obiezioni dei realisti, che – con qualche giustificato motivo – ritengono poco probabile un avanzamento su questo terreno. Anche a voler tralasciare gli altri, come convincere gli imprenditori e come mobilitare i lavoratori non sono scogli da poco (come per esempio argomentava con una lettura scettica qualche anno fa Accornero, 1999). Qui abbiamo cercato di mettere in campo alcune chiavi sistemiche che possono aiutare a neutralizzare almeno in parte le resistenze presenti. Ragionare nel senso di una crescita di innovazione in tutto il sistema produttivo può essere lo snodo con cui attivare gli interessi pri-

vati di ciascun soggetto facendoli per gradi confluire intorno ad alcuni beni condivisi e di portata generale.

Appare plausibile ritenere che con un po' di fantasia istituzionale sia possibile, nel rispetto delle norme esistenti, incamminarsi sulla strada che porta a dotare di strumenti più definiti l'idea della partecipazione incisiva. Come è noto, l'utilizzazione di uno schema duale che prevede un organo di vigilanza è attualmente apprezzata soprattutto dalla Cgil, che in passato si era attestata sulla via contrattuale alla partecipazione. Una qualche traduzione dello schema tedesco non può lasciare insensibile la Uil che si è sempre collocata su quel solco e per prima ne ha apprezzato le potenzialità. Diverso è il caso della Cisl, che anche di recente ha manifestato la sua preferenza verso la «partecipazione finanziaria», e ha sempre espresso attenzione verso l'azionariato dei dipendenti, senza trascurare i diritti dei singoli azionisti-lavoratori. Questo approccio si è sempre mescolato più tradizionalmente con l'aspirazione ad una presenza nelle sedi che pesano, ed un'attenzione ai processi che riguardano la sfera economica più ampia. Non è casuale che la Cisl sia risultata in passato più reattiva alle suggestioni della partecipazione su larga scala (Piano Meidner e traduzione italiana del Fondo di solidarietà nel 1980) che configuravano una particolare declinazione di democrazia economica, tarata su fondi collettivi di investimento. Sembra per questo opportuno ragionare al di fuori di un approccio modellistico. Le organizzazioni tutte condividono con accenti diversi l'esigenza di un rafforzamento dei meccanismi di partecipazione, anche se sono tutte colpevoli – come abbiamo già rilevato – di avere trascurato l'implementazione nelle prassi esistenti, e di non averne curato la centralità nell'agenda degli attori collettivi. Se ragioniamo sulla base di una maggiore influenza sugli organi societari (e delle logiche d'azione che ne derivano) non appare in dubbio che a partire da questo obiettivo comune si possa trovare la strumentazione più adatta in cui tutti gli interlocutori possano riconoscersi. Come ha mostrato il testo di legge presentato al Senato da Baretta ed altri appare plausibile ragionare, secondo un approccio incrementale, intorno a modalità che diano corpo sia all'idea di una rappresentanza collettiva degli azionisti lavoratori, sia a quella di una vigilanza sulle decisioni strategiche. Il punto su cui ragionare riguarda la sostanza dell'assetto che si intende promuovere. In questo senso la priorità non va attribuita al modello ma alla funzione prevalente cui tendere e da affermare. E questa funzione può essere riassunta nei termini della costruzione, mediante una qualche sede di bilateralità, di una logica di lungo

RPS

Mimmo Carrieri e Giacinto Millicello

periodo nelle decisioni d'azienda che facciano prevalere un interesse di sistema (alla produttività, allo sviluppo, alla crescita locale, alla non distruzione di risorse ecc.), un interesse comune da elaborare insieme tra i diversi attori, rispetto agli interessi delle parti o di singoli pezzi. Quindi, quali che siano le forme prescelte, il punto cruciale è quello di trovare sedi «istituzionali» che facciano da involucro a questo percorso bilaterale: o forse dovremmo dire «multilaterale» tenendo in conto i numerosi angoli visuali degli *stakeholders*. Piuttosto – come rilevato – un tema di ulteriore approfondimento riguarda la possibilità di diffondere questo spirito cooperativo anche nelle imprese minori, che sono il cuore del nostro apparato produttivo, e per le quali non è immaginabile la camicia di forza di istituzioni formali. Questa diffusione a cascata di elementi di codeterminazione appare come uno dei punti di forza, e di reale radicamento della partecipazione «viva», all'interno dell'esperienza tedesca (Treu, Faioli, 2011). Spetta primariamente agli attori sindacali uno sforzo di fantasia e di mediazione, che non appare fuori portata. La sintesi che ne deve conseguire deve essere capace di attivare il meglio di tutte le nostre culture sindacali. Ai fini dell'avanzamento della partecipazione in Italia occorre qualche passo ulteriore che renda evidenti a tutti gli attori le potenzialità della cooperazione e i benefici che ne possono derivare e perché sia preferibile incamminarsi su una strada decisionale più bilaterale. Insomma sembra importante delineare meccanismi e sedi che vadano oltre l'informazione e la consultazione e comincino a costruire uno spazio aperto ad elementi di codeterminazione tra i soggetti in campo. Questa opzione appare attualmente più necessaria che in passato. Si è diffusa la consapevolezza dei limiti delle precedenti esperienze italiane in materia. Nello stesso tempo è divenuta più chiara anche al grande pubblico la grave lacuna italiana della mancanza di sostegni formali e legali alla partecipazione dei lavoratori che possano consentire di limitare gli eccessi di discrezionalità manageriale. Dunque più che in passato l'esigenza di una partecipazione incisiva è avvertita in modo diffuso. E forse più che in passato sono presenti proposte e suggestioni che meritano di essere raccolte e tradotte operativamente.

*Riferimenti bibliografici*

- Aa.Vv. (2012), *La partecipazione dei lavoratori all'impresa*, Fondazione Cercare ancora, Roma.
- Accornero A. (1999), *La partecipazione come prospettiva emancipatoria del nuovo secolo?*, «L'impresa al plurale. Quaderni della partecipazione», maggio.
- Amato G., Magno M., Trentin B. (1980), *Il piano d'impresa*, De Donato, Bari.
- Baglioni G. (2001), *Lavoro e decisioni nell'impresa*, Il Mulino, Bologna.
- Baglioni G. (1995), *Democrazia impossibile?*, Il Mulino, Bologna.
- Bordogna L., Guarriello F. (2003), *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Dahl R. (1989), *La democrazia economica*, Il Mulino, Bologna.
- Garibaldi F. (2012), *La codeterminazione in Germania*, in Aa.Vv., *La partecipazione dei lavoratori all'impresa*, Fondazione Cercare ancora, Roma.
- Giugni G. (1977), *Appunti per un dibattito sulla democrazia industriale*, in Aa.Vv., *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, Mondoperaio, Roma.
- Leonardi S. (a cura di) (2010), *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, Ediesse, Roma.
- Leoni R. (cura di) (2008), *Economia dell'innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Meidner R. (1980), *Capitale senza padrone. Il progetto svedese per la formazione collettiva del capitale*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Pini P. (2014), *Lavoro, contrattazione, Europa*, Ediesse, Roma.
- Pini P. (a cura di) (2002), *Innovazioni organizzative, risorse umane e relazioni industriali*, Franco Angeli, Milano.
- Sacconi L. (2013), *L'impresa socialmente responsabile e il suo governo multi-stakeholder. Un modello di impresa per il sindacato e la politica democratica*, «Quaderni di rassegna Sindacale. Lavori», n. 3.
- Streeck W. (2013), *Guadagnare tempo*, Feltrinelli, Milano.
- Treu T., Faioli M. (2011), *Relazioni industriali Eni e modelli europei: Francia e Germania*, Eni, Roma.



## Crisi del welfare e crisi del lavoro, dal fordismo alla Grande Recessione: un'ottica di classe e di genere

**Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova**

RPS

*Nelle pagine che seguono proveremo a impostare un discorso – sicuramente parziale – sull'intervento dello Stato in economia e la natura del welfare state. Discuteremo, in particolare, le proposte di introduzione di un reddito di esistenza e di riduzione di orario di lavoro, mettendole a confronto con una prospettiva incentrata invece sulla socializzazione*

*dell'investimento e su un piano del lavoro, in un'ottica orientata ad una piena occupazione degna di questo nome.*

*Nel nostro ragionamento, che muoverà sullo sfondo della dinamica capitalistica dal «fordismo» al neoliberismo e alla crisi attuale, ci muoveremo integrando la questione di classe con quella di genere.*

Definiamo come welfare quelle forme di intervento statale sulle economie di mercato che mirano a ridurre l'insicurezza nella soddisfazione dei bisogni fondamentali mediante l'erogazione di trasferimenti monetari, e/o di politiche regolative, e/o della fornitura di beni e servizi, e/o della creazione di infrastrutture. Tra le insicurezze cui porre rimedio vi è la disoccupazione – e dunque nel welfare rientra l'erogazione di un reddito indipendentemente dal lavoro; come anche le stesse politiche keynesiane di gestione della domanda, se finalizzate al pieno impiego. Altre forme di assicurazione sociale coprono malattie o infortuni, aiutano nella vecchiaia o nella maternità. Se passiamo dal lato della domanda di welfare a quello dell'offerta, o meglio della copertura dei suoi costi, troviamo (con maggiore o minor peso nelle diverse esperienze) i contributi sociali, l'imposizione fiscale, la fissazione di prezzi dei servizi, o ancora servizi in natura.

Il welfare va ovviamente ricompreso nel sistema di riproduzione sociale della forza lavoro, essenziale per il sistema (capitalistico) di produzione di beni e servizi nella forma di merci. Il sistema di riproduzione sociale non si esaurisce nel sistema di welfare pubblico, che ne costituisce solo un sottoinsieme. Un secondo sottoinsieme è il sistema di welfare familiare, basato sul lavoro volontario e non pagato dei componenti della famiglia (ma anche sul lavoro pagato delle immigrate). Per

riprodurre la forza lavoro non basta acquistare merci sul mercato o ottenerle tramite il settore pubblico, è necessaria pure una ingente quantità di lavoro non pagato per rendere queste merci usufruibili. Inoltre, è necessario che qualcuno/a si prenda cura dei bambini e degli anziani. Tutto questo lavoro non pagato comprende sia il lavoro domestico che il lavoro di cura.

Uno sguardo storico ci mostra una continua espansione del welfare pubblico, dall'istruzione elementare pubblica nella prima metà dell'Ottocento a primi schemi di assicurazione sociale nella Germania bismarckiana della seconda metà del secolo, alla più estesa forma che si può far risalire a Beveridge. Le diverse realtà nazionali sono state non poco disomogenee e siamo testimoni di ritorni indietro, che possono investire sia i bisogni di cui lo Stato si fa carico, sia i soggetti coperti, sia il livello di soddisfacimento. Possiamo individuare nel secondo dopoguerra, dopo un ciclo espansivo che ha visto crescere la domanda (soddisfatta) di welfare pubblico dagli anni quaranta alla prima metà degli anni settanta, un ciclo recessivo. Se si è assistito ricorrentemente ad attacchi, questi non si sono comunque mai concretizzati in una totale distruzione del c.d. Stato del benessere – così come la critica del keynesismo non ha mai veramente cancellato l'intervento di politica economica anticongiunturale e discrezionale. Si tratta probabilmente di discontinuità storiche irreversibili.

Il sistema di produzione, già prima della crisi, presenta delle forti disparità di genere, nonostante il processo di emancipazione femminile e le battaglie femministe. Donne e uomini partecipano in modo diverso al mercato del lavoro sia in termini quantitativi che qualitativi. Queste differenze sono comuni a tutti i paesi capitalistici ma, in Italia, sono più marcate: le donne italiane partecipano meno al mercato del lavoro. Il tasso di femminilizzazione dell'occupazione italiana è ben al di sotto di quello delle altre aree avanzate. Quando si quantifica la perdita dei posti di lavoro di uomini e donne, bisogna sempre ricordarsi che la base di partenza è diversa.

La convinzione a cui qui ci si atterra è che il welfare pubblico è caratterizzato da una intrinseca ambiguità: risultato di lotte sociali dal basso e strumento di controllo statale dei soggetti dall'alto, possibile luogo di compromesso tra classi, sempre esito di un conflitto. Per un verso, è rivendicazione di una soddisfazione di bisogni «dovuta», ma dunque anche di una solidarietà sociale estesa, indipendente dalle esigenze immediate della produzione capitalistica. Per l'altro verso, in quanto regolazione delle modalità di riproduzione della forza-lavoro, è inclu-

sione «produttiva» della classe lavoratrice, anche dal lato del sostegno della domanda, ed è inoltre sterilizzazione dei rischi sociali ed economici originati dall'esclusione a cui è condannata la sovrappopolazione «eccedente». Visto in questa luce, il welfare pubblico può ben esser letto come una forma di rappresentazione a livello statale del lavoro salariato – esso stesso doppio e, appunto, ambiguo, nei confronti del capitale: suo antagonista, ma anche sua parte. Frutto e luogo della lotta di classe, il welfare pubblico è espressione di una «mediazione». Lo stesso avviene, peraltro, dentro i luoghi di produzione, irriducibili a nient'altro che luogo di un conflitto interrotto soltanto dal dominio incontrastato del capitale, come ha voluto un certo operaiismo. Il luogo di lavoro è spesso e volentieri anch'esso luogo del consenso oltre che della separazione tra lavoratori.

Il sistema di welfare familiare presentava delle notevoli disuguaglianze di genere già prima della crisi. Utilizzando come indicatore il tempo dedicato al lavoro domestico, l'Italia presenta la maggiore disparità di genere: le italiane impiegano più tempo delle donne degli altri paesi per il lavoro domestico; gli italiani meno. Questa maggiore differenza italiana dipende sia dalla particolare situazione del welfare pubblico che dai forti stereotipi sociali e culturali, che vedono ancora la donna come «naturalmente» portata al lavoro domestico e di cura.

Il welfare pubblico completa, con il taylorismo-fordismo e il keynesismo, una terna finalizzata a ridurre le incertezze dell'accumulazione capitalistica costruita nei primi decenni del secolo scorso. Il taylorismo-fordismo, attraverso l'incorporazione nel sistema di macchine dei principi dell'organizzazione scientifica del lavoro, aveva reso prevedibili l'erogazione del lavoro e il flusso della produzione. Analogamente il keynesismo, attraverso la gestione pubblica della domanda e la stabilizzazione della quota dei consumi, aveva reso prevedibile lo sbocco sul mercato della produzione crescente. Conseguenza di queste tre diverse innovazioni fu una minore autonomia del mondo del lavoro. Il taylorismo-fordismo si fonda sull'espropriazione della conoscenza e dell'organizzazione operaia del processo di lavoro; il sapere e la coscienza del lavorare sopravvivono al lavoratore dall'esterno. Il keynesismo interviene a ovviare alle conseguenze di una compiuta inclusione nell'universo capitalistico del consumo operaio, che però va vista nella sua interazione con le trasformazioni del welfare familiare. Si può dunque sostenere che i soggetti siano ora dipendenti da altro – uno Stato alieno e burocratico che provvede il welfare pubblico – anche per quel che riguarda la solidarietà collettiva. Eppure è in questa

RPS

Riccardo Bellofante e Giovanna Vertova

forma rovesciata che si afferma il dato positivo e potenzialmente emancipatorio di una mutua generale dipendenza, senza cui una liberazione non è pensabile. Analogamente, può svilupparsi una parziale mercificazione della riproduzione familiare, che però è essa stessa in parte condizione dell'emancipazione femminile, a sua volta intrecciata a una possibile liberazione. Vanno evitate posizioni apologetiche o romantiche nell'uno e nell'altro caso.

Il problema da cui nasce il welfare pubblico è, in altra forma, il medesimo affrontato da Keynes: la sistematica riproduzione della «povertà in mezzo all'abbondanza», l'esclusione come altra faccia della crescita economica. Una situazione del genere è moralmente accettabile dal punto di vista di un universalismo astratto? Lo sarebbe se la povertà in mezzo all'abbondanza fosse un fenomeno transitorio, superato dallo stesso procedere dell'accumulazione privata di capitale; e/o se le condizioni dei poveri in questa società fossero comunque migliori di quelle che potrebbero loro garantire altre organizzazioni della società; e/o, ancora, se l'esser povero fosse frutto di una libera scelta. In questo caso, allora, sarebbe perfettamente legittimo accontentarsi della carità (privata), e non sussisterebbe alcun obbligo sociale ad intervenire sul meccanismo economico-sociale.

La riproduzione della povertà ha però ragioni di sistema. Se si accetta questo punto diviene evidente che è (stato) inevitabile muoversi, anche da un punto di vista «borghese» quale quello di Keynes o Beveridge, verso un sistema di welfare pubblico universalistico e inclusivo, che garantisca diritti positivi a tutti coloro che si trovano in certe, specifiche, condizioni. Tanto meno universalistico e inclusivo è un sistema di welfare pubblico – o tanto più questi caratteri sono indeboliti come conseguenza della crisi economica o dell'evoluzione politica – tanto più facilmente aumenta la percentuale di coloro i quali ritengono di pagare costi eccessivi per servizi di cui non godono direttamente; tanto più, di conseguenza, si riduce il movente egoistico per aderire. È quanto avvenne in forza della ristrutturazione capitalistica successiva alla crisi del keynesismo e del fordismo. Il lavoro diviene sempre più disomogeneo, frammentato e precarizzato, mentre si riduce quantitativamente nella grande industria manifatturiera. Si indebolisce la cultura universalistica, la riconoscibilità stessa dei bisogni degli altri, l'interesse individuale al welfare pubblico – oltre che l'area da cui prelevare i fondi per il sistema, di cui perciò aumentano i costi a carico dei singoli, con ulteriore delegittimazione dello Stato del benessere.

Le ultime considerazioni impongono di mettere in evidenza un carat-

tere centrale del welfare state che abbiamo alle nostre spalle, carattere che abbiamo sinora lasciato in penombra. Si tratta di quella che è stata definita la sua natura «produttivistica». Abbiamo visto, sul piano astratto delle categorie, come il welfare (pubblico, ma anche familiare) sia sussidiario rispetto ad un'organizzazione sociale fondata sulla centralità della produzione capitalistica di merci. In realtà, tale sussidiarietà ha caratterizzato la stessa articolazione concreta del sistema. Il welfare state dei primi trent'anni del secondo dopoguerra è stato economicamente sostenibile grazie ai redditi monetari che il lavoratore (maschio adulto) otteneva da un'occupazione stabile ed elevata, oltre che grazie ai servizi in natura che venivano erogati all'interno della famiglia. Il welfare pubblico interveniva, in seconda istanza, a integrare o a sostituire il reddito da lavoro o i servizi familiari, quando questi facessero difetto, con riferimento a particolari bisogni fondamentali. Al tempo stesso gli «esclusi» venivano talora sostenuti prevalentemente attraverso una spesa monetaria per trasferimenti. Quanto più cadevano l'occupazione e la produttività, e quanto più doveva aumentare la spesa per trasferimenti, tanto più la contraddizione si scaricava sulla «viabilità», non solo economica, ma anche sociale e politica del modello.

Elevata occupazione ed elevato salario accrescevano il monte salari e perciò le risorse a cui attingere. Era possibile garantire a tutti, incluse le classi medie, un eguale trattamento, garanzia di qualità dei servizi, senza che i costi apparissero esorbitanti, in forza di una redistribuzione regressiva dal lavoro salariato alle altre fasce di reddito. La tentazione di riservare il welfare pubblico alle fasce basse di reddito poteva essere respinta, allargando al contempo il consenso nei confronti del sistema: a condizione però che si mantenesse la simbiosi tra crescita produttiva e crescita occupazionale. La crisi del welfare state si presenta come inevitabile nel momento in cui il modello di accumulazione fordista-keynesiano entra in crisi. Quest'ultima crisi viene scambiata per una più generale crisi dell'intervento statale, una presunta «crisi finale» dello Stato. Nulla di tutto ciò. Benché oggetto di critica violenta da parte degli ideologi liberisti, lo Stato capitalistico si è in effetti ben guardato dall'abbandonare un ampio interventismo in economia. Basti pensare a Reagan, che ha compresso sì la spesa sociale, ma ha fatto esplodere quella militare e il disavanzo di bilancio. O ancora, nello stesso arco di anni, basti pensare alla ristrutturazione delle grandi imprese italiane, che fu finanziata in gran parte da trasferimenti diretti e indiretti alle imprese da parte dello Stato. Lungi dal segnalare una crisi dell'intervento statale sull'economia o un eccesso di keynesi-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

smo, i disavanzi del bilancio pubblico sono stati componenti strutturali della strada verso una mutata forma dell'accumulazione del capitale, e di una ridefinizione del ruolo dello Stato. Una ridefinizione che si è tenuta però ben strette le leve degli strumenti di controllo congiunturale, la valvola di sicurezza dell'intervento di ultima istanza delle banche centrali di fronte al pericolo di crisi finanziarie generali, la possibilità di sostenere il profitto tramite disavanzi del bilancio. Ciò risulta vero persino nell'attuale Grande Recessione, dove l'esperienza europea, soprattutto nell'area dell'euro, fa caso a sé.

È vero che il keynesismo è in crisi. A sinistra l'interpretazione più diffusa di questa crisi è però quanto mai discutibile. Sulle orme degli aspetti più deboli della scuola della regolazione francese, il c.d. modello fordista-keynesiano viene interpretato come fondato su un aumento del salario reale (diretto e sociale) proporzionale alla crescita della produttività: in questo modo, grazie cioè all'accordo sociale mediato dallo Stato-nazione tra grande sindacato e grandi imprese, l'elevata crescita della produttività garantita dal fordismo avrebbe incontrato una domanda adeguata sui mercati, e non si sarebbe più incorsi in una Grande Crisi come quella degli anni trenta. Le cose stanno diversamente. Nel modello teorico «keynesiano» di una economia chiusa ad essere determinante non è la spesa per consumi salariali, ma la spesa «autonoma»: quella per investimenti privati, che lo Stato può sostenere agendo sulle aspettative e in minor misura agendo sul costo del denaro, e quella pubblica per beni e servizi, che deve intervenire suppletivamente per raggiungere il pieno impiego; in una economia aperta può sovvenire una soluzione neo-mercantilista di esportazioni nette. Lo stesso neoliberalismo reale ha avuto il carattere di un «keynesismo privatizzato», sull'asse di una gestione macroeconomica che sosteneva una inedita forma di spesa autonoma, il consumo a debito, e di un intervento (se si vuole, foucaultiano) sulla «governamentalità» dei processi che colpiva welfare, mercato del lavoro e produzione, per (ri)costruire dall'alto i «soggetti» di un presunto, inesistente, mercato «libero». Non ha mai cessato di essere vero che l'occupazione e il salario crescono perché trainati dal buon andamento della domanda autonoma, non viceversa.

La crisi del keynesismo non comporta affatto che l'armamentario tecnico delle politiche della domanda e dell'occupazione sia inutilizzabile. Certamente, politiche monetarie autonome da parte di un singolo Stato sono impossibili (tranne che per il paese guida), non solo nell'area dell'euro: solo però se ci si ostina a ritenere intoccabili i movi-

menti internazionali di capitale a breve. È difficile comprendere la razionalità, anche economica, di un simile tabù. Altrettanto certamente, politiche fiscali anticongiunturali sono di estrema difficoltà se si nutre l'ideale della finanza «sana», cioè di pareggi del bilancio pubblico, quando molti Stati hanno i loro conti in rosso. Anche in questo caso è però difficile capire perché sia oggi così indiscussa la saggezza che prende tremendamente sul serio il debito della mano destra con la sinistra (quale è appunto, secondo Ricardo, il debito pubblico) e che si rallegra invece se aumenta il debito estero (se cioè affluiscono capitali dall'estero, con il corrispettivo o di quote di apparato industriale venduto o di pagamenti di interessi che usciranno dal paese), con il suo inevitabile complemento di accresciuta dipendenza dall'estero. Su questi terreni e su altri, si deve dire, le vecchie categorie keynesiane mantengono intatto il loro potenziale critico.

La crisi del welfare pubblico non ha nulla di naturale, essa si svolge sullo sfondo di una mutata ma pur sempre attiva gestione macroeconomica, di una diversa *corporate governance* nel segno della valorizzazione azionaria, di una ridefinizione delle politiche del mercato del lavoro nel senso del *workfare*, rispetto al modello dei primi trent'anni del secondo dopoguerra. Alla doppia crisi, del fondamento lavoristico e del fondamento universalistico del welfare pubblico, si è risposto con una «particolarizzazione» del medesimo: riducendo l'area dei beneficiari del sistema, restringendola ad un «cuore produttivistico», ormai sempre più falciato e instabile, e aumentando contemporaneamente il peso del finanziamento che grava sulle classi medie. Si è creata in questo modo una spirale esplosiva, o meglio implosiva, distruttiva del consenso originario diffuso di cui il welfare pubblico pur godeva; si sono resi più facili ulteriori interventi selettivi, discriminatori, punitivi, che hanno inciso sulla qualità del servizio e sulla (disi)stima sociale nei confronti di chi ha bisogno di assistenza. Un welfare pubblico sempre meno equo accentua i suoi caratteri di discrezionalità e di burocrazia.

Il quadro che ne emerge è disperante. La tentazione di pensare che non esistono alternative è forte. L'ineluttabilità della crisi del welfare pubblico è d'altra parte tutt'altro che scontata. Per dirne una, l'esplosione dei costi è strettamente dipendente dalla presente organizzazione della giornata lavorativa sociale. Facciamo un esempio. L'argomento forte dei riformatori della previdenza contrari alla ripartizione e favorevoli alla capitalizzazione era il seguente: l'invecchiamento demografico riduce il numero di giovani lavoratori che contribuiscono alla previdenza ed aumenta il numero di vecchi pensionati che ne usufrui-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

scono; inevitabile, se ne concludeva, allungare la giornata lavorativa, abbandonare la solidarietà intergenerazionale, incentivare pensioni integrative, e così via. L'argomento sembra inoppugnabile, ma solo dentro l'attuale struttura della giornata lavorativa sociale: non più se si immagina, e ci si muove, per un modello di lavoro intermittente nell'arco vitale, in cui non sia più rigida la divisione tra giovani che risparmiano e vecchi che consumano, in cui cioè il lavoro sia distribuito e flessibile in tutte le età. Da questo esempio (ma se ne potrebbero fare altri) è chiaro che muoversi verso un modello alternativo di welfare pubblico richiederebbe una riorganizzazione profonda, dal basso e dall'alto, del sistema produttivo e sociale (e, come diremo, della stessa riproduzione sociale: si impone, in altri termini, un'attenzione a 360 gradi alla questione di genere).

Quali possono essere le linee di questo modello alternativo? Si suggerisce talora di muoversi verso una drastica destatalizzazione, incentrata su un ritorno al mutualismo originario del movimento operaio, su una autogestione della soddisfazione dei bisogni fondamentali da parte di comunità locali. Su una linea convergente si articola la retorica dei «beni comuni». Sono proposte affascinanti, ma destinate ad una pericolosa impotenza: quando i nodi sono nazionali o internazionali, un modello che si costringe coerentemente al localismo rischia di trovarsi costantemente spiazzato, perché altri e altrove decideranno i vincoli e le regole del gioco. Il movimento dei beni comuni non può raggiungere un risultato duraturo se non tiene conto della dimensione di classe e di quella di genere del lavoro e della riproduzione sociale; e se non colloca la propria azione nell'orizzonte di una ridefinizione strutturale dell'intervento macroeconomico.

Viene ricorrentemente avanzata anche l'idea di una riduzione dell'orario di lavoro. Se però la riduzione di orario si accompagnasse a una riduzione del salario reale, dentro l'attuale modello di produzione e di consumo, si rivelerebbe sostanzialmente come una condivisione della penuria interna al mondo del lavoro a tutto vantaggio del profitto (e/o delle diverse forme di rendita). Per avviare a soluzione il problema dell'occupazione occorrerebbe semmai che, a parità di salario reale, gli aumenti di produttività che si vanno via via conseguendo fossero destinati a diminuzioni corrispondenti dell'orario giornaliero. La difficoltà sta però in questa circostanza, che un aumento del tempo libero potrebbe benissimo tradursi in ulteriore, secondo, lavoro dei già occupati, e non in una riduzione della disoccupazione: il che è evidentemente tanto più probabile quanto più ci si trova in un universo

di bassi salari e precarizzazione del lavoro. Ed è evidente che l'unico modo accettabile di portare avanti la parola d'ordine della riduzione d'orario è quella di una generale condivisione del lavoro, non soltanto nella produzione ma anche nella riproduzione sociale.

Più in generale, chi fa della riduzione d'orario a parità di salario l'asse primo, se non esclusivo, di una risposta alle contraddizioni della crisi del neoliberalismo e dell'ascesa del keynesismo commette, a nostro avviso, l'errore di reputare esaurita la fase storica di uno sviluppo economico e sociale che veda il lavoro al «centro». Ragiona, in altri termini, in una logica stagnazionistica, di stato stazionario «felice», sulla scorta di John Stuart Mill o del Keynes delle «prospettive economiche dei nostri nipoti». Non è la nostra. Riteniamo, come risulterà anche dal seguito, che si possa avere autentica liberazione dal lavoro (pagato e non pagato) soltanto se essa procede assieme alla liberazione del lavoro; e che si possa uscire da una crescita meramente quantitativa soltanto se ci si muove verso uno sviluppo qualitativo.

Un altro suggerimento è quello di chi vuole destinare il «non lavoro» nelle società contemporanee che si esprime in disoccupazione ad attività socialmente utili, esterne all'area mercantile della società. Il primo sarebbe lavoro concreto, il secondo resterebbe lavoro astratto. Non entriamo nel merito di questa dubbia traduzione delle categorie marxiane. Il rischio che qui vogliamo segnalare è non soltanto che nulla garantisce che questi lavori «concreti» non vengano poi riassorbiti dentro forme di produzione tradizionali «astratte», quanto piuttosto e in primo luogo che avremmo qui l'istituzionalizzazione di un'area di lavoro di fatto servile. Un'area, per di più, separata rigidamente dall'area del lavoro produttivo di valore: una sorta di gigantesca schizofrenia sociale nella dimensione stessa del lavoro – senza contare la dicotomia permanente tra lavoro nella produzione e lavoro nella riproduzione, e la questione del lavoro migrante troppo spesso accantonato, se no avremmo, come in un noto lp degli anni Settanta, una vera e propria *quadrophenia*.

I limiti delle proposte precedenti ci inducono a dedicare un'attenzione particolare alla proposta del *basic income*, cioè dell'erogazione universale di un reddito c.d. di esistenza. La proposta nasce dall'esigenza di pensare ad nuovo sistema di welfare che tenga conto della precarietà dilagante. La nuova organizzazione del lavoro nei paesi a capitalismo avanzato, si dice, mette in discussione la distinzione netta tra tempo di lavoro e tempo libero, occupazione e inoccupazione. Occorre, quindi, inventare nuove forme di protezione sociale. Nella sua versione teori-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

camente più articolata si ragiona, grosso modo, così. Nel «postfordismo» dei paesi avanzati l'economia si terziarizza e l'occupazione è creata fuori dalla grande impresa manifatturiera. A ciò corrisponderebbe una produttività «immediata» del tempo di vita e delle relazioni nel territorio. Il capitale si appropria gratuitamente di questa più elevata ricchezza sociale: bisogna capovolgere questa situazione e fare in modo che il tempo di vita sia remunerato con un reddito «garantito» che integri il salario. In tal modo si appronterebbe una nuova regolazione istituzionale che renderebbe stabile il postfordismo, come la crescita del salario in proporzione alla produttività (fisica) aveva un tempo stabilizzato il fordismo. Un reddito di esistenza di tal fatta, cumulabile e incondizionato, non solo aumenterebbe la produttività sociale, ma ne redistribuirebbe i frutti e farebbe crescere la domanda.

Si tratta – come è chiaro, e ancora una volta – di una misura che si colloca esclusivamente in un'ottica meramente distributiva, dando per scontata la produzione di valore/plusvalore, oltre che di ricchezza (confondendo peraltro le due dimensioni). A nostro parere la crisi recente dovrebbe avere spazzato via una supposizione del genere, che cancella i meriti astratti della misura in questione. Il problema però si complica ulteriormente quando i proponenti del *basic income*, credendo (illusoriamente) di avvicinarsi «realisticamente» alla proposta più radicale e incompatibile, suggeriscono che – per cominciare – un reddito venga garantito solo a fasce di precariato. A seconda della entità del reddito in considerazione la proposta è compatibile con l'orizzonte che altrove abbiamo definito social-liberista, e persino con un neoliberalismo compassionevole, o con un preteso antagonismo sociale.

In questo orizzonte realistico e moderato il «reddito garantito» dovrebbe essere articolato sia come erogazione monetaria (reddito diretto) sia come erogazione di beni in natura, quali beni e servizi primari (reddito indiretto). Per proteggere dal rischio di esclusione sociale dovrebbe essere erogabile ai lavoratori tradizionali in condizione di disoccupazione, ai precari a basso reddito e ai disoccupati di lunga durata. Si pensa così di riuscire anche a frenare la corsa verso il basso dei salari reali: i lavoratori avrebbero l'opportunità di rifiutare lavori servili e poco remunerati, riducendo l'offerta di lavoro e spingendo la retribuzione del lavoro «tradizionale» verso l'alto.

Erogare un reddito garantito solo ad alcune categorie di soggetti rischia di aumentare, invece che ridurre, la frammentazione del lavoro. Il «nuovo» capitalismo è riuscito pienamente a dividere il lavoro, ad individualizzare la prestazione lavorativa, a mettere in contrapposizio-

ne gli interessi dei «garantiti» (anche se quantitativamente decrescenti) e quelli dei «precari». Occorrerebbe piuttosto ricomporre il mondo del lavoro, affrontare la precarizzazione non riducendola (contro le intenzioni) a fenomeno particolare ma intendendola come realtà trasversale, tale da investire sempre più anche il lavoro c.d. tipico. Siamo in realtà di fronte ad una precarizzazione generale. Per questo il reddito garantito spingerebbe tutta la struttura dei salari verso il basso. I «padroni» avrebbero tutto l'interesse a ridurre i salari, visto che il lavoratore percepisce anche il reddito garantito – è successo dove la misura è stata introdotta in questi termini. Si indebolisce così la forza contrattuale di tutti i lavoratori, e si favorisce l'istituirsi di un compromesso malsano tra imprese e lavoratori: le prime offrono salari e posti saltuari e i secondi li accettano perché intanto c'è il reddito garantito. Così i «lavori buoni» spariscono e i «lavori cattivi» dilagano.

L'obiezione di base è comunque quella ricordata più sopra, e che colpisce anche approcci come quelli di una riduzione d'orario a parità di lavoro come mera redistribuzione dell'occupazione esistente. Si assumeva cioè, prima della crisi, che il c.d. postfordismo (una realtà, in verità, molto dubbia), magari ribattezzato come inedita «economia della conoscenza», producesse valore e plusvalore in modo stabile. Dopo la crisi, una volta saltato in aria il neoliberalismo così come lo conoscevamo, ci si immagina che il *basic income* possa, nel medesimo tempo, difendere i soggetti sociali e far ripartire l'economia. In verità, le forme classiche di redistribuzione hanno retto (laddove hanno funzionato) quando erano collocate in un contesto macroeconomico ben più sostenibile di quello presente. Proposte come il reddito universale di esistenza, nella misura limitata in cui possono avere una efficacia, possono al più rendere sopportabile la precarietà nel breve periodo, ma non la eliminano veramente, semmai la cristallizzano e la congelano se non si accompagnano a una rivoluzione della gestione macroeconomica che persegua con determinazione l'obiettivo di un pieno impiego di qualità. Esse determinano, alla fine, condizioni di maggior debolezza per i lavoratori, poiché rendono più accettabile la frammentazione del lavoro e conducono all'abbandono della lotta per un lavoro vero e garantito per tutti. È il fenomeno che Marx e Polanyi conoscevano bene, attraverso l'esperienza storica di *Speenhamland*.

È indubbio che il capitalismo sia cambiato in modo significativo negli ultimi decenni. Per capirne i termini bisogna però disperdere alcune confusioni concettuali di base. La maggiore ricchezza relazionale e cognitiva della prestazione lavorativa in alcuni casi (ma non necessa-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

riamente in generale, e non certo come parte di una tendenza unilineare) attiene al lavoro concreto, non al lavoro astratto. Detto altrimenti, la sequenza per cui è il comando tecnologico e organizzativo sul lavoro vivo finalizzato a creare neovalore (inclusivo di plusvalore) vale ovunque e sempre nel capitalismo, oggi come ieri: semplicemente, può richiedere in alcuni settori, o in alcune fasi, un lavoro di proprietà (qualità) più e non meno ricche.

L'interpretazione «regolazionista» del fordismo, su cui molte di queste analisi e proposte si basano, era, scontati tutti i suoi meriti della prima fase della scuola, pura mitopoiesi. Abbiamo già ricordato che la crescita postbellica è stata dovuta alla spinta della domanda autonoma (spesa pubblica elevata, investimenti privati, esportazioni) in un contesto internazionale di capitalismo da guerra fredda, irripetibile. Non principalmente alla spinta dei salari, che semmai sono stati trascinati: quando le lotte (nella produzione, e non solo nella distribuzione) hanno morso, il modello è saltato. Il capitalismo successivo, «terziarizzato» e «cognitivo», va anch'esso smitizzato. Il lavoro nel terziario è in gran parte lavoro connesso con mille fili al manifatturiero, quando non è esternalizzazione di quest'ultimo; e la stessa economia c.d. immateriale si nutre di lavori «manuali». Infine, non c'è nulla di più «materiale» del lavoro immateriale.

In che senso allora il capitalismo è mutato radicalmente? Ricordiamo soltanto alcune delle circostanze più significative della fase di ascesa del neoliberalismo reale: i) una gigantesca «centralizzazione» del capitale (finanziario e produttivo) senza «concentrazione» (di lavoratori in grandi imprese, con riduzione della dimensione minima d'impresa); ii) la dicotomia centro-periferia è saltata, il centro è anche dentro la Cina, la periferia è anche dentro la Germania; iii) la forza-lavoro mondiale è raddoppiata dall'inizio degli anni Novanta; iv) la concorrenza tra i *global player* si è fatta aggressiva, nel senso che il sovrainvestimento delle imprese in questi settori produce volontariamente sovrapproduzione di merci; v) la catena del valore nella stessa filiera del capitale «avanzato» non soltanto si fa transnazionale, ma include essenzialmente il lavoro precario in segmenti della linea di produzione; vi) il lavoro (le «famiglie») viene (vengono) intanto sussunto(/e) dentro la «finanza» (è il c.d. *money manager capitalism*, il «capitalismo dei fondi pensione»); vii) tutto ciò determina una continua spinta inflazionista nei c.d. mercati del capitale, proprio mentre il fenomeno del lavoratore traumatizzato appiattisce la curva di Phillips; viii) è di nuovo possibile perseguire una piena (sotto-)occupazione del lavoro (pre-

carizzato); ix) la domanda di ultima istanza proviene dal consumo sostenuto dall'indebitamento delle «famiglie» e dall'inflazione dei *capital assets* (azioni, ma anche a un certo punto abitazioni), o dalle esportazioni nette; x) è intanto mutata la natura della prestazione lavorativa, non più rigida esecuzione di un piano ma flessibile perseguimento di un compito, una maggiore «autonomia» del lavoro fortemente controllata dal capitale per i mille fili di pressioni macroeconomiche (p. es., il terrorismo sul debito pubblico, i movimenti di capitale, la concorrenza globale, ecc.) e microeconomiche (p. es., il peso del mercato nell'organizzazione, il passaggio dal *make* al *buy*, la *corporate governance* dominata dagli *shareholder* e dai fondi istituzionali, ecc. ecc.).

Di qui, come è chiaro, la precarizzazione universale di cui si diceva. Il lavoro precario è «continuo» ma senza «posto fisso»; quello a tempo indeterminato è sempre più incerto e aggredito: un avvicinamento oggettivo delle due figure. Intanto, il problema della «realizzazione» il nuovo capitalismo lo ha risolto senza *basic income*, procurandosi da sé la domanda effettiva. Un processo appunto incentrato, nel capitalismo anglosassone, sulla terna lavoratore traumatizzato, risparmiatore maniacale(-depressivo), consumatore indebitato, e in altre aree (come quella europea) sui neomercantilismi forti (come quello tedesco) e deboli (come quello italiano), o sul traino delle bolle (come in Spagna o Irlanda prima della crisi).

La stabilità di quella che fu definita la Grande Moderazione era fittizia, e i nuovi processi di creazione di neovalore così come la nuova finanza insostenibili. Ciò ha reso a un certo punto impossibile una crescita trainata dal debito privato e dalle «bolle» finanziarie. Non era affatto un modello di sviluppo «spontaneo», ma la sua gestione politica non lo immunizzava dal ritorno di una grande crisi, al contrario enfatizzando il debito privato ne creava le condizioni. L'una e l'altra caratteristica non consentono una redistribuzione egualitaria, né del reddito, né dell'orario. Impongono semmai di mettere i piedi nel piatto delle questioni fondamentali, che non sono tanto distribuzione e domanda, ma finanza e produzione.

Neppure un reddito universale di esistenza, figuriamoci un sussidio ai precari, può dare di per sé accesso ai beni o consentire una più libera scelta del lavoro. È chi comanda finanza, tecniche e domanda autonoma che definisce livello e composizione della produzione, consumo reale, quantità e qualità del lavoro. Come collettività possiamo redistribuire solo la produzione corrente. Quest'ultima, aggiungiamo, sarà tanto più elevata quanto più alta è, oggi e nel passato, l'occupazione, e

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

l'occupazione stabile; e quanto più alte sono, oggi e nel passato, qualità e quantità dei mezzi di produzione. Senza una diversa gestione politica della domanda e senza la possibilità di un attivo conflitto sociale nella produzione sussidi come il *basic income* sono acqua fresca. Domanda e produttività non aumentano per magia.

Se le cose stanno così una risposta alla crisi attuale, la c.d. Grande Recessione (o anche, come è stata definita, la Depressione Minore), ci riporta ai nodi della Grande Stagflazione degli anni settanta e richiede un coraggio progettuale pari a quello di Roosevelt e Keynes in risposta al Grande Crollo degli anni Trenta. Impone di tornare a ragionare di socializzazione degli investimenti e di piano del lavoro.

La socializzazione dell'investimento venne proposta da John Maynard Keynes nella *Teoria generale*, ma in modi che ci paiono inaccettabili. Per Keynes il capitalismo «liberista» fallisce perché non è in grado di dare vita al pieno impiego e perché determina una distribuzione inegualitaria della ricchezza e del reddito. «Salvarlo» richiede uno Stato che eserciti una influenza determinante sulla propensione a consumare (p. es., grazie alla tassazione) e sull'investimento privato (attraverso una politica monetaria che conduca al ribasso il tasso di interesse di lungo termine, e perciò all'eutanasia del *rentier*). Ciò non sarà sufficiente: Keynes era convinto di una tendenza al ristagno nel capitalismo sviluppato. Di qui l'opportunità di una significativa «socializzazione dell'investimento». Egli qualificava comunque subito il suo discorso. Erano da approvare tutti i «compromessi» e tutti gli strumenti grazie ai quali l'autorità pubblica potesse cooperare con l'iniziativa privata. «Basta» che lo Stato, gradualmente e senza alcuna «rottura» nelle tradizioni della società, muova le sue leve tanto quanto è necessario a indurre una piena utilizzazione di capitale e lavoro. A quel punto la teoria tradizionale, neoclassica, tornerebbe ad essere del tutto accettabile e non si potrebbe obiettare alle sue tesi sul come gli interessi privati guidino virtuosamente l'allocazione ottimale delle risorse. Non vi è ragione alcuna per supporre che il presente sistema determini una cattiva distribuzione delle risorse, sostiene Keynes. È nel determinare il volume, e non la direzione, dell'occupazione effettiva che il sistema attuale fallisce.

Decisamente diversa è l'aria che si respira in un intervento del 1972 di Joan Robinson. L'economista di Cambridge sostiene che nei primi anni settanta si fosse nel bel mezzo di una «seconda» crisi della teoria economica. La «prima» crisi aveva ruotato attorno al nodo del livello dell'occupazione: si trattava del fallimento del *laissez faire* per insuffi-

cienza di domanda effettiva. La seconda crisi era tutta diversa, e prendeva di petto le carenze della teoria dominante nel trattare il nodo del contenuto dell'occupazione. Era una crisi anche sul terreno della distribuzione. Per portare a casa la sua critica alla teoria neoclassica sul livello dell'occupazione, Keynes aveva dovuto dimostrare che lo Stato potesse aumentare l'occupazione, che gli investimenti (anche pubblici) inducono una spesa derivata di consumi e che questa seconda ondata è del tutto indipendente dalla natura dell'impulso iniziale di spesa. Per questo scriveva che scavare buche per poi riempirle andava altrettanto bene, dal punto di vista del suo «modello», di una spesa pubblica che producesse valori d'uso per la società. Quando però i «keynesiani» diventano la nuova ortodossia, e il pieno impiego assurge a obiettivo dichiarato e praticato dai governi capitalistici dei trent'anni successivi alla guerra, tanto conservatori quanto progressisti, si guardano bene dal cambiare il quesito, e non passano dalla questione del livello a quella del contenuto dell'occupazione, come secondo Robinson sarebbe invece stato opportuno. Così nella c.d. *golden age* il ruolo trainante lo ebbe la spesa per armamenti o la spesa pubblica «generica». La spesa in disavanzo favorita dai consiglieri keynesiani di Kennedy e la conseguente centralità del sistema militare-industriale trasformarono il sogno ad occhi aperti di Keynes in un incubo di terrore.

Per questo, rispetto a Keynes ci pare molto più produttiva l'impostazione che Hyman P. Minsky dà al problema. A dover esser messa sul banco degli imputati, secondo Minsky, è la contraddizione – palese in Keynes – tra l'idea della «socializzazione degli investimenti» e quella secondo cui il mercato svolgerebbe bene il suo ruolo di allocatore delle risorse. Esisteva, ed esiste, un'alternativa: un «socialismo di mercato» che controlli i centri di comando (*towering heights*) e promuova il consumo collettivo (*communal consumption*); a cui potremmo aggiungere nello stesso spirito il controllo diretto del movimento dei capitali. Ciò che invece i «keynesiani» hanno perseguito, non del tutto tradendo la lettera di Keynes, è stato il *Big Government*, uno Stato grande a sufficienza da stabilizzare l'economia e sussidiare il consumo. Un modello di alti profitti/alti investimenti, ed anche elevato «spreco». Un modello predicato sulla esplosione dei bisogni relativi, e che sostenendo rendite, interessi e profitti nutre nel suo seno il risorgere della finanza speculativa e di una instabilità sempre più accentuata. Un universo destinato ad una necessaria implosione e a cui non si può rispondere con la nostalgia di un keynesismo «buono».

È a questo che deve rispondere la «socializzazione degli investimenti»,

RPS

Riccardo Bellofante e Giovanna Vertova

in un senso ben più profondo di quello inevitabilmente aporetico di Keynes. Minsky vuole un'economia in cui i settori chiave siano socializzati; dove il consumo in comune – dunque non monetario, ma per così dire provveduto «in natura» – soddisfi la parte maggiore dei bisogni privati; dove la tassazione del reddito e della ricchezza sia disegnata per abbattere la diseguaglianza; dove la speculazione nella struttura delle passività sia regolata da leggi che ne definiscano rigidamente l'ammissibilità. È qui che diviene cruciale il riferimento al *New Deal*. L'era rooseveltiana di riforme e di innovazione sopraggiunse prima della *Teoria generale* di Keynes: non poteva giovare, né ne fu influenzata, dell'elaborazione più compiuta dell'economista cantabrigense. Le «riforme» del *New Deal* non erano attinenti alle politiche fiscali, oltre che monetarie, necessarie per produrre una «ripresa». Aggredivano invece il settore finanziario, istituendo quel sistema di regolamentazioni che sono state poi completamente smantellate una dopo l'altra. E contrastavano la flessibilità verso il basso dei prezzi, stabilendo un minimo salariale, incoraggiando i sindacati e sostenendo la cartellizzazione promossa dallo Stato. Nell'insieme di misure di Roosevelt, mentre il sistema della previdenza sociale rispondeva al bisogno di assistenza degli anziani, non giocavano invece un ruolo centrale i sussidi e trasferimenti monetari alle famiglie, che avevano piuttosto la funzione di transitorie misure tampone. La lotta alla disoccupazione e alla povertà veniva portata sul terreno di una volontà determinata a perseguire una maggiore e più elevata occupazione. Al concedere un reddito come sussidio si preferiva il provvedere lavoro e quindi un salario. Minsky, anche prima della crisi del «keynesismo realizzato», ha sempre ritenuto che il «liberalismo» e il progressismo di Kennedy e di Johnson con la *War of Poverty* fossero risposte non solo sbagliate, ma anche conservatrici, rispetto al «fallimento» del capitalismo sul terreno della disoccupazione e della distribuzione; in qualche misura, mentre costruivano una particolare forma del welfare, hanno determinato le condizioni che non potevano non condurlo alla crisi per ragioni interne. Misure «caritative», cieche rispetto all'effettivo modo di funzionare dell'economia e della società capitalistiche. Si voleva insieme aiutare i poveri, con i trasferimenti alle famiglie, e sostenere gli investimenti, grazie a benefici fiscali che spingessero verso l'alto i profitti. Non poteva che seguirne una compressione dei salari dei lavoratori e dei redditi della classe media, come del loro consumo. Una compressione tanto più violenta quanto più il sistema produttivo veniva trainato dalle spese militari. La condizione dei poveri veniva migliorata peggiorando

quella dei poveri solo un po' meno poveri. Di qui l'insorgere della «crisi di legittimazione» del keynesismo e insieme del welfare pubblico anche tra coloro che ne beneficiavano sul terreno dell'occupazione.

Se si prendono le cose da questo verso è chiaro che le misure per spingere sull'acceleratore della *recovery*, della «ripresa», non possono essere separate dalla *reform*, da una «riforma» radicale dell'economia e della società. Quella politica dei due tempi che già suggeriva Keynes a Roosevelt nel 1933, e che purtroppo pare essere nel codice genetico della sinistra di governo, non è più ammissibile, se mai lo è stata. Tanto più di fronte a una crisi sistemica come questa: se no, tanto vale smettere di parlare di sinistra. Una ispirazione non lontana dal *New Deal* e da Minsky ci pare essere quella del Piano del lavoro della Cgil disegnato tra la fine della degli anni quaranta e i primissimi anni cinquanta, che molto deve all'ispirazione liberalsocialista di Ernesto Rossi o Paolo Sylos Labini. Una ispirazione da riprendere oggi in una ottica di classe e di genere.

Scrivendo Minsky che l'unico modo efficace per combattere la povertà e l'impovertimento, per rispondere alle incertezze sociali, per costruire un autentico Stato del «benessere», è quello di raggiungere una situazione di pieno impiego «stretto» e vincolante, definito come un eccesso della domanda di lavoro sull'offerta di lavoro, e agendo così sull'occupazione e sul reddito che se ne può derivare. È solo in quelle condizioni, peraltro, che la flessibilità può non tradursi, ineluttabilmente, in precariato. Una prospettiva, questa, che si oppone frontalmente all'idea della *employability*, dove invece il problema della disoccupazione viene scaricato sull'offerta di lavoro, non sufficientemente «formata», o dotata delle adeguate «competenze». Una prospettiva, ancora, che si oppone seccamente anche a tutte le prospettive «distributive» che abbiamo ricordato prima. Una prospettiva che vuole superare il welfare state, e il keynesismo, in avanti.

La proposta di uno Stato che direttamente occupa i lavoratori come parte di una politica di pieno impiego e di ridefinizione strutturale dell'economia è in Minsky molto dipendente dalla lettura degli Stati Uniti come paese caratterizzato da grande disponibilità di lavoro di bassa qualificazione (che andrebbero assunti così come sono), un paese in cui il cui salario relativo tra lavoratori qualificati e no andava peggiorando nel tempo (mentre invece si dovrebbe invertire la forbice dei salari). Certamente un aggiornamento delle sue tesi nel nostro paese dovrebbe tener conto di una situazione parzialmente diversa, in cui è più abbondante un'offerta di lavoro qualificata, senza dimenticare la

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

questione del lavoro migrante e la questione di genere. Di attualità ci pare, specie nell'Europa di oggi, l'ispirazione minskiana quando insiste sulla necessità di creare le condizioni per far crescere il salario meno della produttività nei settori avanzati e aperti alla concorrenza: il che richiede però, evidentemente, una forte politica industriale (in senso lato) per consentire il recupero dei settori meno dinamici, come anche di intervenire su disparità strutturali e squilibri generali. D'altro canto, Minsky – con molta lungimiranza – non soltanto segnala i rischi che una politica di alti profitti-alti investimenti dell'era keynesiana può infliggere all'ecologia sociale e naturale (un limite che certo non è stato superato dalla realtà di alte rendite e bassi investimenti del successivo neoliberalismo), ma mette anche sotto accusa la contabilità in termini di Pil come strumento per misurare l'autentico benessere della popolazione.

Su linee convergenti ragiona, ci pare, Alain Parguez. Lo Stato deve farsi ancora di uno sviluppo che generi un pieno impiego autentico. Politiche che mirino ad un pareggio o addirittura ad un attivo del bilancio pubblico (le politiche di «austerità») non possono che rivelarsi controproducenti, determinando l'opposto di quel che dichiarano. Deprimendo produzione, occupazione, aspettative, fanno crollare investimenti e consumi. È chiaro che i disavanzi dello Stato, invece di ridursi, si riprodurranno e aumenteranno, in un circolo vizioso, che si prolunga in una caduta libera preguata di drammi sociali e individuali. Sono, questi, dei «cattivi» disavanzi, a cui non corrisponde alcuna contropartita in termini di infrastrutture materiali o sociali. È questo invece ciò che caratterizza i «buoni» disavanzi. I «buoni» disavanzi sono disavanzi voluti, *ex ante*, pianificati, che si collocano per così dire «naturalmente» in una politica di lungo termine. Sfociano nella produzione di uno stock di risorse tangibili e intangibili, non solo infrastrutture fisiche, non solo o tanto grandi opere, ma anche investimenti nella ricerca, nell'istruzione, nella salute, e così via. Possono creare un clima favorevole migliorando le aspettative, e potrebbero così favorire di rimbalzo una spesa per investimenti privati, che rimane comunque trainata dal *big push* del settore pubblico. Tale produzione di valori d'uso sociali va effettuata in disavanzo ma, in realtà, al termine degli effetti che ha indotto, finisce con l'autofinanziarsi. Sempre, nelle economie capitalistiche e dunque monetarie, il reddito segue alla spesa, come il risparmio all'investimento, e ancora come le imposte alla spesa pubblica.

Il filo di ragionamento seguito sin qui ci conduce a quattro conclusio-

ni. La prima è che una riforma del, e un intervento sul, welfare pubblico vanno concepiti dentro un discorso sullo sviluppo dell'economia e della società, fuori da una logica meramente distributiva. La seconda, che discende dalla prima, è che una riforma del welfare pubblico va configurata come parte di una politica di piena occupazione. La terza, che prolunga la seconda, è che il pieno impiego non va conseguito a partire da politiche di espansione della domanda «generica», ma da politiche «mirate» della domanda che si configurino al tempo stesso come una ridefinizione dell'offerta: politiche di «riforme strutturali», in un certo senso. La quarta, che sintetizza le precedenti, è che l'orizzonte deve essere quello di una socializzazione dell'investimento e della struttura produttiva che sia anche (oltre a socializzazione della finanza e della moneta) una socializzazione dell'occupazione: piano del lavoro. Il corollario di questo discorso è che una politica attenta al come, quanto, cosa e per chi produrre deve assumere come questioni generali, trasversali, la questione della natura e la questione di genere.

Vale la pena di tornare, sia pure telegraficamente, sulla questione del lavoro femminile e del welfare familiare, perché in questa crisi si manifesta con particolare forza un attacco alle donne che è parallelo all'attacco al lavoro. La crisi è oggi crisi della riproduzione in ogni senso possibile. Il mercato del lavoro (con differenze nei vari paesi che qui non possiamo considerare) pare aver reagito nella crisi con un «effetto di sostituzione»: si sono licenziati gli uomini e si sono assunte le donne. Tuttavia l'aumento dell'occupazione femminile si è spesso concentrato sul segmento non qualificato (p. es., servizi di pulizia ad imprese ed enti, collaboratrici domestiche, assistenti familiari), così come si è spesso materializzato come part-time involontario. Sembra anche che esista un effetto di sostituzione tra le italiane e le immigrate: le italiane rimpiazzano le immigrate nei lavori domestici pagati. È peggiorata la situazione per il welfare familiare: aumenta il lavoro domestico a carico delle donne.

Si configura, insomma, un vero «paradosso del lavoro»: nella produzione, poco lavoro pagato a disposizione, nella riproduzione tanto lavoro domestico e di cura, scaricato sulle donne. Le politiche di austerità hanno avuto ulteriori conseguenze negative sia sull'occupazione femminile, prevalentemente concentrata nel pubblico impiego, sia sul lavoro domestico, per via dei tagli che, come sempre, hanno riguardato *in primis* la spesa sociale. Di rimbalzo ne sta risentendo lo stesso sistema di welfare pubblico. I tagli alla spesa sociale rendono ancora più complicato per le donne riuscire a conciliare lavoro pagato e lavo-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

ro domestico. La situazione attuale delle italiane è diventata così problematica che, per la prima volta, la *Relazione Annuale* della Banca d'Italia ha contenuto un capitolo tutto dedicato alle donne.

Nell'attraversare questa crisi, di cui ancora oggi non si vede l'uscita, le donne stanno diventando l'ammortizzatore sociale per eccellenza: lavorano in posizioni precarie e dequalificate per ottenere un reddito e si accollano la maggior parte del lavoro domestico con pochi aiuti dallo Stato sociale. Il faticoso cammino verso l'uguaglianza di genere si è bruscamente interrotto. Non sarà possibile risolvere la crisi del welfare familiare se non riprendendo la battaglia per rivendicare un (diverso) welfare pubblico. E non sarà possibile un diverso e progressivo welfare pubblico se non verrà attuato in un orizzonte che ponga al primo posto l'attenzione alla condizione delle donne. L'una e l'altra battaglia richiedono, per essere condotte insieme con una qualche speranza di successo, che le stesse politiche dell'occupazione e strutturali abbiano un segno di genere.

## Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione

**Paolo De Ioanna**

*Il testo approfondisce quattro temi:  
Quale è la caratteristica tecnica  
generale della governance fiscale  
europea? Quale è il ruolo della  
visione tedesca in questa governance?  
Quali è la natura e quali i limiti di  
una regola fiscale, esterna (al processo  
democratico) e di natura numerica?  
Come si presenta in questo momento  
il focus della costruzione europea?  
In conclusione, l'autore ripropone  
i punti cruciali sui quali, a suo avviso,  
far leva per costruire un nuovo focus  
idoneo a ridare prospettiva*

*e respiro al progetto europeo: la  
banca centrale europea deve essere  
pronta ad agire come prestatore di  
ultima istanza, quando il panico degli  
investitori mette a rischio il  
funzionamento dei mercati finanziari;  
il Fiscal compact deve essere  
modificato, compattando le politiche  
di bilancio su una nuova linea che  
tenga fuori dall'equilibrio di bilancio  
le spese di investimento, cofinanziate  
e comunitariamente certificate,  
e le nettizzi dal calcolo del pareggio  
strutturale (Mto).*

RPS

### 1. Premessa

In avvio ripropongo una domanda che mi sembra del tutto attuale: la forza endogena dell'armatura giuridica del potere politico europeo (giurisprudenza, codici, Costituzione) è sufficiente per uscire dalla crisi attuale? In altri termini, la forza simbolica degli *acquis communitaires* (il c.d. *soft power*) e l'idea stessa di un programma istituzionale per l'Europa, che continuano a guidare il lavoro degli specialisti, sono elementi vettoriali da soli idonei a fronteggiare la crisi economica dell'eurozona e la connessa ondata di euroscetticismo (tra i molti, vedi Blanke, Mangiameli, 2006, 2012; Vauchez, 2013)?

Non solo tra le voci della politica ma anche tra quelle degli istituzionalisti, sembra ora emergere la convinzione che un credibile programma di riforme per il futuro dell'Europa deve ricostruire un'idea forte, capace di convincere ed attrarre non solo e non tanto la generazione che ha sconfitto le dittature del secolo breve, ma le generazioni nuove, che chiedono lavoro, orizzonti democratici e partecipazione. La democrazia si difende con la democrazia, non con la tecnocrazia. E prevale la democrazia se sa spiegare, con la discussione critica, ai propri cittadini lo stato reale delle istituzioni e dei rapporti economici.

È possibile fare avanzare l'Europa secondo una visione di mercati regolamentati e di uno Stato sociale basato sul diritto e sul principio democratico, secondo il modello Germania, che dalle classi dirigenti tedesche viene difeso come un tratto non rinunciabile della propria identità costituzionale? Forse è possibile, a condizione che a livello europeo si attivino strumenti di natura fiscale, monetaria, di politica di bilancio, di garanzia bancaria; ma per implementare questo modello occorre rimettere a fuoco una linea di convergenza per gli anni a venire. Questo è il senso di fondo di questa riflessione (per tutti, cfr. Offe, 2014 e la bibliografia ivi richiamata; interessante la posizione del commissario europeo Laszlo Andor, *Can We Move beyond the Maastricht Orthodoxy?*, sul sito *Vox*, 16 dicembre 2013).

In questa sede mi propongo di riprendere e approfondire meglio quattro questioni. Qual è la caratteristica tecnica generale della governance fiscale europea? Qual è il ruolo della visione tedesca in questa governance? Quali sono i limiti di una regola fiscale, esterna (al processo democratico) e di natura numerica? Come si presenta in questo momento il focus della costruzione europea? Come conclusione tornerò a riproporre quelli che, a mio avviso, costituiscono i punti cruciali per costruire un nuovo focus idoneo a ridare prospettiva e respiro al progetto europeo<sup>1</sup>.

## 2. La governance fiscale europea: un manufatto ad alta intensità tecnocratica

Sul piano generale è stato osservato che la legittimazione europea si può distinguere in una legittimazione che si riferisce alla partecipazione dei popoli alle decisioni (*input legitimacy*); in una legittimazione che si riferisce alla trasparenza, all'*accountability* e all'efficienza del processo decisionale nelle istituzioni europee (*throughput legitimacy*), in una legittimazione che si riferisce al grado di effettività che le decisioni comunitarie hanno per i popoli europei (*output legitimacy*). Questi tre profili della legittimazione hanno una dimensione europea ed una dimensione nazionale (Repassi, 2013). Tuttavia è ormai chiaro che mentre la moneta unica (Ume) configura l'unica struttura sovranazionale, affidata alla sola vera istituzione comunitaria, la Bce, che opera in condi-

<sup>1</sup> Questa riflessione riprende, riorganizza e integra temi che ho già avuto modo di affrontare di recente: De Ioanna, 2013b. I paragrafi 3 e 4 sono inediti.

zione di indipendenza, istituzionale e tecnica, in un campo (la politica monetaria) intestato alla competenza esclusiva della Ue, invece la politica economica (meglio il coordinamento delle politiche economiche) rimane un campo mediato dall'azione dei singoli Stati membri che sono coordinati dal Consiglio europeo e dalla Commissione. In questo contesto il ruolo dei Parlamenti nazionali appare del tutto secondario e parimenti il ruolo del Parlamento europeo. L'eurozona opera in una situazione di legittimazione asimmetrica. Si pone dunque oggettivamente il nodo di un recupero effettivo di ruolo e di potere per il Parlamento europeo e per i parlamenti nazionali.

La caratteristica centrale del diritto dell'economia europeo e in particolare della governance fiscale mi sembra risieda nella sequenza di atti, regolamentari e no, che sono stati posti in essere a valle del primo nucleo costituito dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità (Regolamenti nn. 1466 e 1467/1997 del Consiglio), nell'area che articola un vero dispositivo cogente, che prende le mosse dalla revisione del Patto del 2005 (Regolamenti nn. 1055 e 1056/2005 del Consiglio), dove viene introdotto il concetto di pareggio strutturale da collocare sulla linea di una programmazione pluriennale di medio termine, e si fonda ora sul c.d. semestre europeo, come strutturato dal complesso di atti che articolano il *Six pack* (una direttiva e cinque regolamenti), da collocare sullo sfondo del *Fiscal compact* (Tscg) e dell'*European stability mechanism* (Esm), che come è noto sono due fonti di natura internazionale, sia pure collegati alla Ume e al Trattato sul funzionamento europeo (Tfeu). Si tratta di due fonti collegate dalla stessa logica, frutto di accordi intergovernativi, che per qualche aspetto, vale soprattutto per il *Fiscal*, cercano di salvare una qualche dimensione comunitaria. Il segno fondamentale di questa sequenza mi sembra vada individuato nella tecnica del rinvio recettizio che le norme fanno, in definitiva, a vincoli numerici e al Codice di condotta per l'applicazione dell'Obiettivo di medio termine (Mto), Codice che dettaglia per ogni membro i coefficienti da utilizzare in concreto per definire l'obiettivo annuale di saldo netto strutturale. Il Codice di condotta contiene dunque specifiche riguardanti l'attuazione del Patto di stabilità e crescita e le linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei Programmi di stabilità e convergenza.

È redatto da un gruppo di funzionari della Commissione che traducono in formule l'input che ricevono dalla Commissione stessa e dal Consiglio economico, quindi dall'indirizzo politico che prevale in questi organismi.

RPS

Paolo De Ioanna

Dunque, in questo contesto come funziona questo specifico e strutturato segmento del diritto dell'economia europeo?

Funziona con un rinvio alle formule numeriche e ai metodi determinati dai tecnici della Commissione e approvati, in seno al Consiglio economico finanziario, dai ministri dell'Economia e delle Finanze di ogni paese membro. Ci sono molte ottime ricostruzioni della legge 243/2012 e della nuova cornice costituzionale (Luciani, 2014; Tosato, 2014; Bergonzini, 2014; Boccaccio, 2014). Esse si possono ordinare secondo due linee interpretative; la prima tende a mettere in evidenza il carattere di sostanziale continuità tra i regolamenti del 2011 (*Six pack*, ecc.) e le scelte del *Fiscal compact* (vedi Tosato, 2014); queste scelte, quasi naturalmente, potranno essere assorbite nell'ordinamento comunitario (sulla base dell'art. 16 del *Fiscal compact*). La seconda linea vede con più nitore gli elementi di discontinuità che si aprono già con il *Six pack* ma che segnano un vera rottura col *Fiscal compact*. La tesi di chi scrive è che il *Fiscal compact* ha una valenza sostanzialmente e prevalentemente politico-istituzionale, come tutto il processo in cui si inserisce, peraltro introducendo tratti di profonda innovazione. La valenza analitica del *Fiscal compact* sul terreno economico appare debole (cfr. De Grauwe, 2012); la valenza politico-istituzionale è invece fortissima; ma questo tratto di forza è anche la sua interna debolezza: perché sbilancia tutta la fase di integrazione economica su un solo «pilastro» e così facendo accentua le divaricazioni di competitività in essere (Gavrinsky, 2014); ma soprattutto sottrae ai parlamenti nazionali un'area di decisione e controllo democratico su scelte cruciali della vita di una collettività. A prescindere dai dubbi sulla stessa legittimità del processo che si è svolto a partire dal 2005, dubbi avanzati da un'autorevolissima dottrina (Guarino, 2014), appare piuttosto chiaro che l'area di mediazione politica sottesa alle regole di Maastricht è stata fortemente prosciugata; tutto il meccanismo di controllo risulta inserito dentro una regolazione di tipo quasi automatico, che incorpora, in realtà, un sostanziale grado di espropriazione del potere politico dei governi e dei parlamenti nazionali. In questo senso, la valenza istituzionale del *Fiscal compact* sta tutta nella imposizione *ab externo* di un vincolo interno agli ordinamenti nazionali, di ordine possibilmente costituzionale, e nella determinazione di vincoli automatici di correzione, in caso di scostamenti dal percorso del Mto (obiettivo di medio termine). Nella costruzione costituzionale introdotta in Italia con la legge costituzionale n. 1 del 2012 e con la c.d. legge rinforzata n. 243 del 2012, l'equilibrio di bilancio viene fatto coincidere con l'obiettivo

di medio termine scelto dal governo per gli anni di riferimento; pareggio strutturale ed obiettivo di medio termine sono costruiti in modo da renderli uguali<sup>2</sup>.

Ora, la questione non sta nell'opportunità di vincoli finanziari che orientino il processo decisionale; in realtà questi vincoli hanno sempre operato, anche nel precedente assetto costituzionale; i punti in discussione sono due: in primo luogo, si tratta di testare lo stesso fondamento, teorico-pratico, della preferenza di vincoli numerici rigidi rispetto a vincoli in ultima analisi procedurali; in secondo luogo, si tratta di capire la struttura interna di questi vincoli e la procedura con cui essi vengono determinati e adeguati. Se sia la struttura che la procedura sono espressione di un processo piuttosto opaco e tecnocratico, senza alcuna vera legittimazione democratica e trasparenza interna

<sup>2</sup> Va segnalato che nei commenti giuridici al *Fiscal compact* prevale la descrizione esterna della sequenza del piano delle fonti e l'esame delle questioni procedurali legate alla possibilità di adire la Corte di giustizia: nella sostanza, nel migliore dei casi, nei testi giuridici troviamo forme di parafrasi dell'art. 3.1 del Tscg e lo stesso avviene nei documenti ufficiali o semiufficiali (la letteratura grigia di fonte parlamentare); vi si osserva che questo testo prescrive la regola del pareggio del bilancio generale dello Stato, che si considera raggiunto con il rispetto di alcuni parametri, fra cui un deficit strutturale non superiore allo 0,5% (secondo l'art. 4 del Tscg la soglia è dell'1% per i paesi il cui debito è inferiore al 60% del Pil). Gli Stati contraenti devono assicurare una rapida convergenza verso tali obiettivi nel medio termine, secondo un calendario che sarà proposto dalla Commissione Ue, che terrà conto dei rispettivi rischi di sostenibilità di ciascun paese in linea con il Patto di stabilità e crescita, già in vigore (cfr. ad esempio, L. Serena Rossi, 2012, p. 296). Secondo l'art. 3, par. 2, tali regole dovranno essere attuate dagli Stati contraenti al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del Tscg per mezzo di disposizioni vincolanti e permanenti, possibilmente di carattere costituzionale.

Ogni Stato dovrà poi predisporre, nel rispetto delle prerogative del Parlamento nazionale, i meccanismi di aggiustamento automatico, regolandone tempi e dimensione, nonché il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni nazionali preposte a sorvegliare e far rispettare le regole in questione. Tutte le questioni tecniche legate alla definizione dei parametri e della linea di costruzione di un percorso di convergenza verso il Mto sono in definitiva rimesse a quanto stabilito dai tecnici (nel Codice di condotta del Patto di stabilità). Quindi una normativa ad alto tasso di rinvio a fonti tecniche, elaborate da organismi non connessi ad alcuna legittimazione democratica. Le regole di condotta del Patto di stabilità e le regole di condotta della politica monetaria sono determinate da due organismi (gli uffici della Commissione e il Board della Bce) del tutto slegati da ogni legittimazione democratica.

ed esterna, si pongono questioni molto delicate, che investono tutti e tre i profili di legittimazione delle istituzioni comunitarie a cui abbiamo fatto cenno in premessa. Il richiamo alle prerogative dei parlamenti nazionali, recato nel *Fiscal compact*, è una pura formula di rito, con un forte carico di involontaria ironia. Ed infatti tutta la posizione politica che sostiene in Germania la linea dei vincoli numerici ed una politica di drastica e rapida stabilizzazione fiscale per tutti i paesi della zona euro, poggia proprio sul punto della responsabilità/irresponsabilità politica delle classi politiche (*rectius* parlamenti) di questi paesi; questo mentre tutta la costruzione costituzionale tedesca, ferreamente presidiata dalla Corte costituzionale federale di Karlsruhe, si fonda sui poteri e sulle prerogative del Bundestag e sulla non rinunciabilità dei caratteri fondativi della Costituzione tedesca, *in primis* il principio di democrazia. Il *Fiscal compact* è dunque un trattato internazionale che intende imporre ai paesi firmatari l'assetto fiscale della Germania federale, in un contesto comunitario nel quale sono carenti o inesistenti gli strumenti di coordinamento della politica economica di cui dispone l'ordinamento federale tedesco. Inoltre è un meccanismo – sul punto torneremo più avanti – che prevede tempi di aggiustamento della formula del Mto di una lentezza e complessità (cfr. il Codice di condotta) controfattuali rispetto a quelli di un'area monetaria unica; e questa controfattualità è organizzata proprio per «costringere» l'ambito delle scelte dei governi e dei parlamenti nazionali.

### L'Obiettivo di medio termine (Mto)

L'Obiettivo di medio termine (Mto) è un certo valore del saldo netto strutturale, ed è un valore *country specific*, a seguito della riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2005. Fino al 2005 era invece un valore uguale per tutti i paesi («*close to balance*»). Esso costituisce il pivot della disciplina di bilancio nell'ambito della Ume. Fornisce un margine di sicurezza per soddisfare il parametro sul deficit nominale del Patto di stabilità e crescita (3% del Pil), assicura la sostenibilità delle finanze pubbliche (o un rapido progresso verso la sostenibilità), consentendo al contempo margine di manovra alla politica di bilancio (in funzione di stabilizzazione). Viene rivisto ogni tre anni dalla Commissione, oppure in caso di riforme strutturali che hanno impatto rilevante sulla finanza pubblica, segnatamente le riforme pensionistiche, sulla base della formula indicata nelle pagine successive. Esso dipende crucialmente dalle condizioni cicliche normali del paese (ossia dalla dimensione normale del ciclo economico in ciascun paese), dal livello del rapporto debito/Pil, e



attuale dell'incremento di tali spese che si intende coprire, oppure la stima di quale sia la dimensione normale del ciclo in ciascun paese. D'altra parte, la stessa idea che il bilancio pubblico debba farsi carico oggi dell'evoluzione della demografia tra 50 anni è frutto di una precisa scelta politica, non è semplicemente un'ipotesi tecnica.

Il valore che scaturisce da questa formula viene definito in gergo tecnico «Mto minimo». Tuttavia, ogni governo deve adottare e annunciare un proprio Mto, che non può essere meno ambizioso di quello fornito dalla formula precedente. Ecco perché la formula definisce quindi un Mto minimo.

Per il nostro paese, l'Mto del governo è zero (ossia pareggio di bilancio in termini strutturali). Per la Francia l'Mto del governo attualmente è zero, mentre per la Germania è -0,5.

In questo contesto, il *Fiscal compact* limita il *range* dei valori ammissibili per l'Mto scelto dal governo a -0,5 per cento, per paesi come l'Italia con un alto rapporto debito/Pil. Mentre sostanzialmente non ha impatto per quei paesi con debito significativamente sotto la soglia del 60 per cento e rischi bassi di sostenibilità della finanza pubblica, per i quali il limite inferiore ammissibile per l'Mto continua ad essere quello stabilito inizialmente per i paesi Euro o Erm2, ossia -1 per cento. In sostanza, i paesi (con alto debito) sottoscrittori del *Fiscal compact* hanno assunto l'impegno politico, per mezzo di un trattato internazionale, a non adottare un Mto che implichi un indebitamento netto strutturale superiore a -0,5 per cento. Le interpretazioni secondo cui il *Fiscal compact* darebbe ai paesi, Italia compresa, la possibilità di allentare la posizione fiscale, consentendo da subito un indebitamento netto strutturale annuo pari a -0,5 per cento non tengono conto degli impegni assunti a suo tempo dal nostro governo, impegni che andrebbero opportunamente rinegoziati<sup>5</sup>.

### 3. La visione tedesca nella recente posizione della Corte federale tedesca (Bvg) sulle Omt

Forse è utile cercare di comprendere meglio quale sia la posizione tedesca facendo riferimento alla recente ordinanza con cui la Corte federale di Karlsruhe (Bvg) ha rimesso, entro precisi paletti, alla Corte di giustizia europea, la valutazione finale della coerenza comunitaria della ormai notissima decisione della Bce di operare sul mercato secondario, senza limiti precostituiti, a sostegno dei titoli pubblici dei paesi che hanno chiesto o chiederanno l'intervento del Mes (Meccani-

<sup>5</sup> Si veda De Ioanna, Landi, 2012 e Landi, 2014.

simo europeo di stabilità), accettandone tutte le condizionalità. L'ordinanza della Corte federale rende ragione assai bene dell'ampiezza, profondità e criticità del dibattito che viene svolgendosi, proprio in Germania, sulle prospettive dell'integrazione europea; è un dibattito che coinvolge tutti i piani e gli specialismi in gioco; tra la posizione economico monetaria della Banca centrale di Germania e di importanti economisti, quelle giuridiche di importanti scuole teoriche e quelle filosofico-istituzionali di pensatori del calibro di Habermas, Beck, Offe, e di commentatori politici come Sarazin e Oscar Fischer (ho fatto solo alcune citazioni esemplificative di una discussione assai intensa e ampia), mi pare che tutti i temi e i nodi del processo di possibile federalizzazione delle politiche fiscali e di bilancio siano nitidamente in campo. Temi che intrecciano strettamente strumenti giuridici ed analisi e categorie economiche. Ora proprio questo nesso, tra diritto ed economia, a me sembra la questione più complessa e delicata in cui si è infilata l'attuale fase storica dell'integrazione europea. Mi sembra che i caratteri del dibattito che è in corso in Germania riflettano assai bene quel principio di responsabilità democratica che permea tutto l'assetto istituzionale tedesco ed in particolare la giurisprudenza della Corte federale di Karlsruhe. Principio di responsabilità che opera come un profilo qualificante del principio democratico che funge da guida di tutta questa giurisprudenza.

È importante sottolineare che la Corte federale per la prima volta riconosce, in via preliminare, la competenza della Corte europea di giustizia a valutare in concreto la questione della conformità delle Omt al diritto comunitario; ma nello stesso tempo fissa i paletti che non sarebbero superabili per riconoscere la compatibilità di questo specifico strumento comunitario con la Costituzione tedesca; l'ordinanza della Corte federale pone una notevole mole di questioni, formali e sostanziali, squisitamente giuridiche, sulla stessa ammissibilità delle questioni trattate e sul seguito giuridico politico da dare ad un'eventuale pronuncia nel merito sulle Omt, nei confronti del governo e del Bundestag. Provo a metterne a fuoco alcune, di ordine sostanziale. Del resto è la stessa natura delle Omt a porre domande molto stringenti sul tema dell'obiettivo intreccio tra politica monetaria e politica economica; ciò ha spinto la Corte federale a utilizzare per la prima volta lo strumento del rinvio pregiudiziale; lo strumento del rinvio porta in evidenza nitida il punto di potenziale conflitto che esiste tra l'adesione della Germania al processo di integrazione europea (art. 23 Legge fondamentale) e il criterio non negoziabile della tutela dell'identità co-

RPS

Paolo De Ioanna

stituzionale nazionale (art. 79, III, Lft). Del resto abbiamo prima sottolineato che il criterio limite costruito dalla Corte federale in materia di partecipazione tedesca al processo di integrazione europea è centrato sul principio democratico. Questo principio va letto come l'indicazione delle condizioni politico-procedurali non rinunciabili che l'ordinamento tedesco stabilisce per procedere lungo la via dell'integrazione. Per procedere questo processo non può che essere democratico; deve fondarsi sulla titolarità dei diritti sovrani intestati al cittadino elettore, veicolati nei poteri e nelle responsabilità costituzionali e di bilancio del governo e del Parlamento; quest'ultimo deve sempre essere messo nelle condizioni, effettive e procedurali, di dominare il processo sul piano cognitivo e poter dire l'ultima parola. E qui appare con estremo nitore la difesa della Costituzione operata dai giudici costituzionali, anche e soprattutto nei confronti dei processi di possibile federalizzazione delle politiche monetarie e fiscali europee e di contro la via del tutto opposta con cui i gruppi dirigenti italiani hanno modificato la Carta costituzionale per agganciarsi ai vincoli internazionali ribaditi nel *Fiscal compact*, sulla base delle ultime regolamentazioni comunitarie. Due traiettorie che testimoniano la diversa forza e posizione internazionale delle due economie e la diversa autonomia, politica e culturale, dei rispettivi gruppi dirigenti.

Nel caso del programma Omt il suo carattere *ultra vires* viene motivato dalla Corte federale con un riferimento preliminare ma molto sottolineato al principio di attribuzione (art. 5, comma 1, TUE); questo principio viene declinato sotto due profili: in primo luogo, le Omt non si configurerebbero come uno strumento di politica monetaria, unica materia questa che entra nel mandato della Bce; in secondo luogo, le Omt violerebbero il divieto di finanziamento monetario del debito degli Stati membri (art. 123 TUE). Ora queste conclusioni si appoggiano integralmente sulle tesi della Banca centrale tedesca, che vengono condivise in modo esplicito, mentre vengono scartate, in modo altrettanto esplicito, le tesi svolte dalla Bce. Si tratta del punto a mio avviso più delicato e discutibile. La Bce, nella sua audizione davanti ai giudici del BvG, ha messo l'accento sul tratto irrazionale che emerge nella formazione dei tassi di interesse sui titoli di Stato oggetto di attacchi speculativi, tassi che non riflettono i reali divari nei fondamentali tra le economie dei paesi dell'eurozona (cfr. Di Cesare et al., 2012). L'obiettivo delle Omt è quello di ripristinare un andamento normale dei tassi e dei mercati e non quello di finanziare i bilanci di

alcuni Stati membri (art. 18 Ssebc). È quello di ripristinare le condizioni tecniche che consentono di trasmettere in modo corretto gli impulsi monetari, proprio per mantenere un rapporto corretto tra i tassi che si formano nel finanziamento sul mercato delle economie dei paesi dell'eurozona. E del resto i Trattati impongono in modo esplicito che non si formino eccessivi divari nelle eccedenze della bilancia dei pagamenti, proprio per guidare i processi di coesione economica ed evitare che eccessivi divari di competitività si autoalimentino, divaricando ulteriormente le economie dell'eurozona. È ormai piuttosto chiaro che qualcosa di simile si è prodotto nell'eurozona, a partire dal 2008.

Sul punto, il Bvg osserva però che ogni valutazione sulla razionalità/irrazionalità dei mercati sarebbe ultronea nel contesto di un esame preliminare di conformità costituzionale e comunque priva di esiti operativi; ma questa considerazione in realtà si appoggia su un'analisi di merito: in quanto la determinazione dei prezzi dei titoli di Stato e del relativo tasso di interesse sembra non possa per definizione risentire mai di manovre speculative, ma si porrebbe, in certo senso, come un dato quasi naturale del mercato, intrinsecamente corretto. Da qui una separazione nettissima tra strumenti della politica monetaria e strumenti della politica economica, e sulla distribuzione delle relative competenze. Da qui l'indicazione dei paletti interpretativi che il Bvg passa alla Corte europea ai fini della valutazione di compatibilità costituzionale della Omt: rispetto e rafforzamento delle condizionalità; eliminazione del carattere condizionato degli acquisti sul mercato secondario; mancata influenza sul procedimento di formazione dei prezzi di mercato; garanzia dell'immunità rispetto a possibili perdite della Bce in caso di ristrutturazioni che penalizzano gli investitori privati. Si tratta sostanzialmente proprio delle caratteristiche che hanno garantito il successo delle Omt, al solo loro annuncio (*forward guidance*). Ora sappiamo che la Corte di giustizia europea riconosce che sulla base dell'art. 125 Tfu è da escludersi un obbligo tra gli Stati membri di mutualizzare i propri debiti, configurandosi per questa via un principio di solidarietà in nuce di natura federalista. Tuttavia, la stessa Corte europea, occupandosi del Mes, ha riconosciuto che questo strumento è legittimo, in quanto lo Stato che ne beneficia resta responsabile nei confronti dei suoi creditori e non vengono resi nulli gli stimoli a condurre una politica di bilancio virtuosa; qui forse c'è una tonalità diversa tra la giurisprudenza del Bvg e quella della Corte europea; la prima esclude che possano configurarsi interferenze tecniche (attraverso le

RPS

Paolo De Ioanna

Omt) con il dispiegamento «naturale» dei tassi di interesse; la seconda sembra ammettere interventi che circoscrivano la speculazione sui tassi, a condizione che permangano gli stimoli ad una politica di bilancio equilibrata; c'è forse una differenza di accenti e di toni che potrebbe costituire lo stretto sentiero entro il quale far avanzare il processo di possibile federalizzazione delle politiche fiscali e di bilancio, anche attraverso un dialogo tra livelli giurisdizionali.

Ma questo processo, al di là dell'auspicabile dialogo tra Corti di giustizia, incontra ormai un limite obiettivo; l'integrazione democratica di ordinamenti statuali che mantengono la loro signoria sui Trattati si scontra con la contraddizione interna tra un'area monetaria unica e la impossibilità, sancita sempre dai Trattati, di monetizzare in parte il debito e utilizzare strumenti di perequazione che vadano al di là dei ristretti limiti del programma pluriennale di spesa comunitaria (meno dell'1% del Pil europeo). Non è casuale se la crisi si è coagulata lungo gli interventi innovativi nella operatività della Bce, unico organo comunitario che agisce alla frontiera tra politica monetaria e politica economica *tout court*. Ma questo tema può essere ancora affrontato in prevalenza con un'ottica di esatta distribuzione dei poteri e delle competenze tra organi comunitari o invece chiama in gioco una discussione aperta e spassionata sugli strumenti della politica economica e monetaria e sui rapporti tra queste due aree? A me pare che in realtà la Corte federale abbia preso posizione in modo nitido sulla separazione netta tra queste due aree; ma qui si colloca un rischio di conflitto, non solo e non tanto con la Corte europea, ma con i potenziali svolgimenti dell'ordinamento comunitario.

Mi spiego meglio. Il tema della trasmissione efficace degli impulsi monetari della Bce si incrocia subito con quello della valutazione delle condotte speculative che divaricano i rendimenti tra i titoli dei debiti sovrani dei paesi membri ben al di là dei divari di competitività fisiologicamente ammissibili. Già la stessa ammissione dell'esistenza di divari di origine solo speculativa tra i tassi di rendimento dei titoli sovrani cambia, sul piano teorico e pratico, la natura dell'azione della Bce; ma tale cambio è interno o esterno al suo mandato statutario? La Corte federale afferma che la Bce è andata *ultra vires*. Ma la motivazione è dentro una spiegazione di natura procedimentale (distribuzione delle competenze), mentre sul piano sostanziale essa assume in toto, senza discussione apparente, le conclusioni della Banca centrale di Germania. Ora, è questo è il nodo sostanziale che voglio mettere in

evidenza: appare sempre più chiaro che non è possibile guidare verso gli obiettivi di Lisbona un'area comunitaria e nello stesso tempo non avere strumenti di politica economica per contrastare le spinte speculative che sono generate dagli stessi gap di competitività progressivamente approfonditi (tra il 2008 e il 2013) tra i paesi membri. Ha poco senso economico dire: non siete stati abbastanza virtuosi; i processi economici non sono un fatto moralistico ma devono possedere al proprio interno strumenti di compensazione e di perequazione idonei ad intervenire nel breve, medio e lungo termine.

Ma c'è un altro argomento, assolutamente fondamentale. L'articolo 2 dello statuto del Sistema europeo delle banche centrali e della Bce subordina l'attività dell'istituzione al raggiungimento degli obiettivi espressi proprio dall'articolo 3 del Trattato dell'Ue, che al comma 1 definisce quale obiettivo principe dell'Ue la promozione «della pace, dei suoi valori e del benessere dei popoli», precisando, poco più in basso, che «l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». È un punto che raramente viene ricordato (così Nocella, 2014).

La Corte federale spiega perché il comportamento della Bce è esterno ai Trattati, ma comunque rimette la valutazione finale, sul piano dell'ordinamento comunitario, alla Corte europea. Questa sorta di deviazione preliminare consente di prendere tempo; ma la questione sostanziale è ormai posta e non può essere elusa. Guadagnare tempo significa offrire spazi di soluzione al nodo in essere solo se si ripropone un nuovo focus all'azione comunitaria. Se ognuno rimane sulle stesse posizioni non c'è soluzione; l'esito è sicuro; se invece si riconosce che occorre rinnovare il focus, l'orizzonte operativo, allora c'è speranza. E sul focus i punti di attacco sono ormai chiari: nuova politica monetaria e investimenti comunitari fuori del vincolo di bilancio; rileggere il vincolo alla luce delle mutate condizioni economiche dell'eurozona e rivedere i limiti dell'azione della Bce sono due facce della stessa medaglia: ma sono due facce che devono essere esaminate democraticamente, con piena cognizione di causa (come per il Bundestag sulla base della giurisprudenza del Bvg dal Parlamento europeo; e qui si apre il vero nodo dei caratteri democratici che deve assumere la costruzione europea.

RPS

Paolo De Ioanna

#### 4. Regole «esterne» e procedure dimostrative

Vi è consenso sul fatto, di ordine intuitivo, che le regole hanno un ruolo essenziale nello svolgimento della nostra vita individuale e collettiva: leggi, regolamenti, istruzioni tecniche, principi morali e di prudenza, ma anche regole di giochi, della moda, del galateo, logiche grammaticali e matematiche. (cfr. Sluga, 2012, p. 176). Vorrei tornare sul nesso della «ambiguità» di fondo di due prescrizioni del *Fiscal*; si raccomanda l'utilizzo di strumenti possibilmente costituzionali di recezione (formula politica); ma si devono comunque fare salvi i poteri del Parlamento e le prerogative costituzionali di ogni assetto costituzionale (criterio che sta nel Trattato di Lisbona e nel TUE). Ma mentre si afferma ciò, si chiede agli ordinamenti interni degli Stati che ratificano il Trattato una considerevole, ulteriore, mutilazione della loro autonomia fiscale. Che cosa si offre in cambio sul terreno politico ed economico?<sup>6</sup>

La regola ci sembra non abbia alcun valore cognitivo e scientifico in sé; è solo uno strumento di senso per conformare il comportamento di soggetti e collettività. Il valore della regola sta solo nella sua forza conformativa con gli strumenti interni allo stesso ordinamento. Come abbiamo accennato prima, la giurisprudenza della Bvg valorizza in modo intransigente la funzione dimostrativa del procedimento legislativo; nel suo farsi questo procedimento (cfr. Luhmann, 1995, sul valore dimostrativo del procedimento legislativo) spiega le determinanti della discussione e crea le condizioni sostanziali del consenso; il gioco (della democrazia) esprime l'adesione alla regola del gioco; ma se la regola del gioco rimette ad un criterio esterno, rigido, non modificabile e di natura numerica la questione si complica: il criterio esterno pone un problema di spostamento del potere di decidere in testa ad un altro soggetto; quindi un problema di legittimazione democratica che coincide con gli strumenti cognitivi che costruiscono la regola; pone poi un problema di analisi della validità interna della regola: se

<sup>6</sup> Cfr. G. Frege. C'è una evidente connessione tra regole logiche e la nostra capacità di assorbire un numero illimitato di norme. Le formule aritmetiche esprimono verità logiche; nella teoria si devono formulare regole con estensioni infinite; giochi e teoria dei giochi. «Le azioni all'interno del gioco procedono secondo le regole, come tutti riconoscono, ma le regole non sono parte del gioco; i pezzi degli scacchi si muovono secondo le regole del gioco», Frege, 1965, citato da Sluga, 2012, p. 178.

infatti la regola reca in sé un elemento di errore, e il gioco deve essere giocato da tutti secondo la regola, l'errore si autoaccumula e tende a far perdere di vista che la traiettoria collettiva è sbagliata: la scelta «ambigua» di dare valore costituzionale alla regola svela che la sua funzione è solo e soltanto politico-istituzionale.

Come si fa a discutere la regola, sulla base dei dati, se la funzione interna della regola è proprio quella di non essere discussa? In effetti la funzione della regola è proprio quella di espellere la decisione parlamentare (democratica) da un tratto rilevante della decisione di politica fiscale e di bilancio. Ed è questa la motivazione di fondo alla quale hanno internamente aderito politici e tecnici che hanno collaborato alla modifica dell'art. 81 Cost. e alla stesura della legge «rinforzata» n. 243 del 2012.

Purtroppo la tecnica della democrazia non chiarisce nulla sul valore cognitivo in sé della regola; cerca di costruire quella che potremmo definire una metodologia per il consenso informato; ma se la regola è prodotta da una piccola élite tecnica, a sua volta si perde il vantaggio del «consenso informato». In questo caso non solo la regola è prodotta da una piccola ed oscura burocrazia tecnica, ma è protetta nella sua modificabilità da un vincolo che si è voluto assumere a livello costituzionale.

Imporre a tutto il gioco istituzionale dell'Ue una regola sul debito, sui prezzi, sulla moneta comporta rischi di errore molto gravi. È un pilota automatico che non produce convergenza.

Dunque, se la regola è sbagliata la costruzione si concentra su un focus sbagliato che amplifica l'errore insito nella regola. È quello che sta avvenendo. Non abbiamo né il valore dimostrativo (Luhmann), né il risultato effettivo di una regola esatta; l'effetto conformativo amplifica l'errore tecnico. Bisogna tornare alla regola democratica. È l'unica che comunque ha un valore in sé a prescindere dal contenuto della norma. Ma la regola democratica è una regola di procedura che deve mantenere aperti tutti gli esiti possibili e coerenti col programma base di una Carta costituzionale storicamente data (cfr. Luciani, 2013).

Ma allora dove si situa il cuore della regola del *Fiscal*? Qual è il linguaggio segreto ed esplicito di questa regola? Le c.d. leggi economiche devono essere analizzate come tendenze verificate dai fatti (Klein, 1986). Perché mentre l'analisi economica è concorde sul carattere solo tendenziale delle c.d. leggi economiche e sull'interna incertezza insita in ogni modello macroeconomico, l'Europa ha scelto (superando il tratto politico convenzionale interno al meccanismo di Maastricht) di

RPS

Paolo De Ioanna

operare con una regola costitutiva che da politico-discrezionale è divenuta via via (*Six pack*, *Fiscal compact*, *Two pack* ecc.) quantitativa e strettamente numerica? È un punto cruciale da indagare con cura e che è alla base delle attuali difficoltà.

### 5. *Un nuovo focus per l'Europa: note per una discussione*

Il metodo funzionale, che egemonizza il lavoro dei giuristi, dovrebbe servire a costruire il percorso per una specifica visione istituzionale del rapporto tra economia e politica. In ultima analisi un'idea della politica economica e del ruolo dei pubblici poteri e delle politiche pubbliche nel contesto della Ue. Tra la logica dei mercati finanziari e la visione ordoliberalista tedesca ci sono lo spazio e la forza (economica e sociale) per costruire una funzione istituzionale europea che superi quella attuale?

Il nodo cruciale della fase attuale è, a mio avviso, la moneta, la politica monetaria e le funzioni della Banca centrale europea. La mia opinione è che il *Fiscal compact*, da solo, rischia di accentuare gli elementi di divaricazione e di conflitto, economico e sociale, se non è accompagnato da nuovi congegni istituzionali: poteri della banca centrale, bilancio europeo; unione bancaria.

En restreignant la methode d'évaluation des instruments de la politique budgetaires aux seuls écarts de previsions, on debouche sur des comparaisons interessants mais partiales. Mais en posant le problems dans sa globalité, c'est à dire en prenent en compte l'ensemble des interations entre previsions, decisions e risultats économiques, on le pose des façon plus correcte, mais on ouvre des voies difficiles, qui restent encore à explorer (Didier, 1994).

Perché è prevalsa invece un'idea così costrittiva e unilaterale della politica di bilancio? Se non si parte da una riconsiderazione di questo nodo, se non si comprende che occorre invertire la marcia ed andare alla radice istituzionale degli squilibri, si mette a rischio tutta la costruzione europea; pensare che il nodo sia inserire il *Fiscal compact* nei Trattati tal quale, che questa è la questione principale, significa ripetere l'errore che ha portato al *Fiscal compact* ed accelerare il processo di (lento o rapido, dipende da circostanze non controllabili) allontanamento centripeto dell'Unione da un focus costruttivo. Sarebbe una catastrofe (politica ed economica) che a posteriori dimostrerebbe solo la forza dei nemici dell'idea europeista e la debolezza del pensiero democratico europeo.

Dunque non si tratta di integrare il *Fiscal compact* nell'ordinamento comunitario, ma di superarlo. C'è il nodo dei Trattati. Il *Fiscal compact* da solo è in contraddizione con lo sviluppo delle istituzioni comunitarie; è un ostacolo che deve essere sciolto dentro un nuovo equilibrio dei poteri democratici della Comunità e delle sue istituzioni.

Di fronte al nodo della regola della unanimità per modificare i Trattati si può forse agire sul *Six pack* e il *Two pack*, modificandoli, contestualmente all'inserimento del *Fiscal compact*: compattando le politiche di bilancio su una nuova linea che tenga fuori dal pareggio le spese di investimento cofinanziate e comunitariamente certificate e che elimini dallo strutturale (Mto) queste spese. Questa disciplina dovrebbe essere vincolante per i soli paesi della zona euro.

Nello stesso tempo si può dare dei compiti statuari della Bce una interpretazione che consenta stabilmente operazioni non convenzionali (Omt), dentro un margine costituito dalla divaricazione tra la quota dello spread che riflette in modo fisiologico i differenti fondamentali macroeconomici e di bilancio tra i paesi e la quota dello spread che riflette solo intenti speculativi (vedi Di Cesare et al., 2012). Che è poi la giustificazione teorico-sistematica che ha consentito la messa in campo delle Omt. La difesa della stabilità del sistema monetario potrebbe includere in modo permanente azioni di riequilibrio sistematico dei rapporti tra spread non legati a differenze nei fondamentali dei paesi. In particolare, come è stato sottolineato (B. Eichengreen, da ultimo, in «Sole 24 Ore» del 14 agosto 2013), lo statuto della Bce prevede che la banca centrale deve essere pronta ad intervenire per garantire «il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti». E questo snodo della liquidità (e quindi indirettamente anche della solvibilità del sistema) deve esser assicurato anche e soprattutto attraverso la stabilità del sistema finanziario. La banca centrale deve essere pronta ad agire come prestatore di ultima istanza quando il panico degli investitori mette a rischio il funzionamento dei mercati finanziari; e se le transazioni e i trasferimenti interbancari si bloccano è autoevidente che il sistema finanziario opera in una condizione di stress che deve essere eliminata, pena il suo malfunzionamento strutturale.

A mio parere queste due rilevanti innovazioni, agibili dentro il normale processo di produzione regolamentare comunitaria, aprirebbero da sole una nuova fase di equilibrio dinamico per il futuro dell'eurozona, in attesa che maturino tempi propizi ad una revisione più profonda dei Trattati.

Ma queste riforme implicano che la zona euro intende avere una ge-

RPS

Paolo De Ioanna

stione unitaria e controllata della politica fiscale e degli investimenti: intende cioè uscire dalla logica «ognuno per sé» ed entrare in una fase di politica economica comunitaria, strutturata ed integrata, che opera con mezzi monetari, fiscali e di bilancio. E in questa fase nuova può esser possibile gestire insieme crescita, inflazione e controllo del debito in un'ottica di lungo periodo: l'ottica di una unione che si è ristabilizzata nella sua prospettiva storico politica. Se invece l'unica chiave di uscita dalla crisi si individua in risposte fondate sul proseguimento di un'austerità che punta a riequilibrare i rapporti con l'estero di ogni paese, singolarmente preso, ritengo che rimarremo fermi per lungo tempo; l'orizzonte di un progresso reale nell'unione economica e politica rimarrà lontano.

### Riferimenti bibliografici

- Andor L., *Can We Move beyond the Maastricht Orthodoxy?*, sul sito *Vox*, 16 dicembre 2013.
- Basu K. (2013), *Oltre la mano invisibile*, Laterza, Roma-Bari.
- Bergonzini C. (2014), *Parlamento e decisione di bilancio*, in corso di pubblicazione.
- Blanke H.J., Mangiameli S. (2012), *The European Union after Lisbon*, Springer Verlag.
- Blanke H.J., Mangiameli S. (2006), *Governing Europe under a Constitution*, Springer Verlag.
- Boccaccio M. (2014), *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012*, Note e studi, Assonime, n. 1.
- Cera V. (2013), *Towards the Integration of the Fiscal compact in the Eu Treaties: An Institutional Perspective*, paper for *Lisboan Seminar, Towards a European Economic and Political Union*, Moncalieri, 16-17 settembre 2013.
- De Grauwe P. (2012), *Economia dell'unione monetaria*, ottava ed., Il Mulino, Bologna.
- De Ioanna P. (2013a), *Efficienza e controllo della spesa pubblica*, in *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico (Scritti in onore di G. Muraro)*, Giappichelli, Torino.
- De Ioanna P. (2013b), *Un nouveau focus pour l'Europe. Notes pour une discussion*, paper for *Lisboan Seminar, Towards a European Economic and Political Union*, Moncalieri, 16-17 settembre.
- De Ioanna P. (2012), *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, «Il Filangieri», numero unico su *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Napoli.
- De Ioanna P., Landi L. (2012), *Politica e tecnica: un nodo cruciale per la democrazia*, «Econpubblica, Short Notes Series», Bocconi, Milano, settembre, n. 3.
- Di Cesare A. et al. (2012), *Recent Estimates of Sovereign Risk Premia for Euro-area Countries*, in Banca d'Italia, Temi di economia e finanza, Occasional Papers, n. 128/9/2012, Roma.
- Didier M. (1994), *Methodes et instruments de la politique budgetaire*, «La politique budgetaire, Revue française de finances publiques», n. 46.

- Frege G. (1965), *I principi dell'aritmetica*, in *Logica ed aritmetica*, Boringhieri, Torino.
- Gavronsky P.G. (2014), *Progetto Euro: che cosa è andato storto?*, «Rivista di politica economica», gennaio-marzo.
- Guarino G. (2014), *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Ed. scientifica, Napoli.
- Hollard M., Saez G. (a cura di) (2010), *Politique, science e action politique*, Pug.
- Klein L.R., 1986, *La teoria economica della offerta e della domanda*, Giuffrè, Milano.
- Landi L. (2014), *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, Lezioni per la Scuola superiore di economia e finanze.
- Luciani M. (2013), *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte Costituzionale, *Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*.
- Luciani M. (2012), *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio. Prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del convegno di Varenna, Giuffrè, Milano.
- Luhmann N. (1995), *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffrè, Milano.
- Nocella G. (2014), *In attesa di condanna*, paper.
- Offe C. (2014), *L'Europa in trappola, Riuscirà l'euro a superare la crisi?*, Il Mulino, Bologna.
- Repassi R. (2013), *The Issue of Legitimacy of European Parliament and National Parliament in the New Institutional Context*, paper (dove viene richiamata la posizione di Vivien A. Schmidt in *Democracy and Legitimacy of the Eu and the European Parliament*, «Political studies», vol. 61).
- Rossi L.S. (2012), «Fiscal compact» e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue, «Il diritto dell'Unione Europea», n. 2.
- Sluga H. (2012), *Wittgenstein*, Einaudi, Torino.
- Tosato G.L. (2014), *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, paper, in Corte Costituzionale, *Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*.
- Vauchez A. (2013), *L'union par le droit*, Sciences Po, Parigi.



## Mercatizzazione e insufficienza del mercato<sup>\*</sup>

**Colin Crouch**

*Siamo nel mezzo di una grande ondata di mercatizzazione, che si radica non solo vecchie pratiche residuali, ma lo stesso welfare state, le idee dei diritti dei lavoratori e altri aspetti dei compromessi sociali che hanno dato alla seconda parte del ventesimo secolo il suo carattere distintivo. Quali risultati produce questo processo e quali danni provoca? Per approfondire la questione l'autore esamina alcuni dei più rilevanti punti di confronto tra i mercati e altre istituzioni,*

*a cominciare dalla Fiducia e dalla Moralità. La conclusione cui giunge Colin Crouch è che il processo di mercatizzazione deve essere accompagnato o rapidamente seguito da nuove istituzioni che correggano le sue stesse insufficienze e tutelino quei valori che sono considerati importanti ma che verosimilmente il mercato nella peggiore delle ipotesi danneggerà (come la fiducia e la sicurezza) e nella migliore relegherà ai margini, se non può commercializzarli.*

RPS

I critici del neoliberismo si stringono sempre più attorno alla figura di Karl Polanyi, quale osservatore della crescita originale del capitalismo industriale. I suoi argomenti hanno fornito una base per criticarne il nuovo corso, nella forma neoliberista e postindustriale. Lo studioso faceva parte di quella straordinaria generazione di intellettuali ebrei fiorita a Vienna prima che l'avvento del nazismo li costringesse a emigrare verso occidente. Polanyi si trasferì nel Regno Unito e negli Stati Uniti prima di stabilirsi in Canada, dove scrisse nel 1944 *The Great Transformation*, uno studio sulla crescita del capitalismo in Inghilterra, descrivendo il modo in cui l'introduzione del mercato durante l'espansione del capitalismo, prima nell'agricoltura poi nella rivoluzione industriale, aveva distrutto il tessuto delle relazioni sociali della società tradizionale. Ciò non vuol dire che si debba necessariamente rimpiangere il superamento di tali relazioni. Tra quelle cancellate vi era il potere dei proprietari terrieri locali sui braccianti, nonché certe forme di subordinazione delle donne e diversi aspetti del potere della chiesa. Il punto è considerare quando vi è distruzione; domandarsi cosa il mercato ha messo al suo posto; chiedersi anche se sia un miglioramento;

<sup>\*</sup> Il brano è la traduzione, curata da Carlo Gnetti, di «Marketing and Market inadequacies», terzo capitolo del volume *Making Capitalism Fit for Society*, di Colin Crouch, Polity Press, Cambridge 2013, pp. 49-62, di prossima uscita in Italia per gli Editori Laterza che ringraziamo per l'autorizzazione concessa.

e, in caso contrario, proporre alternative. Le stesse questioni si pongono per noi oggi, così come si ponevano alla fine del diciottesimo secolo. Siamo nel mezzo di una grande ondata di mercatizzazione, che questa volta sradica non solo vecchie pratiche residuali ma lo stesso welfare state, le idee dei diritti dei lavoratori e altri aspetti dei compromessi sociali che hanno dato alla seconda parte del ventesimo secolo il suo carattere distintivo. Quali risultati produce questo processo e quali danni provoca? Sono questioni che possono essere utilmente approfondite se esaminiamo in breve alcuni dei più rilevanti punti di confronto tra i mercati e altre istituzioni. Questa non è in alcun modo una discussione esaustiva; l'intenzione è usare alcuni esempi per illustrare i dilemmi e le complessità sia dei mercati sia dei tentativi di affrontare i problemi che essi generano.

### *1. Mercatizzazione e fiducia*

Possiamo iniziare con il caso della fiducia. Nelle società tradizionali, dove i mercati moderni non sono penetrati, gli accordi commerciali sono basati sulla fiducia: io faccio un accordo con te, sia perché credo di poter contare su di te sulla base dell'esperienza passata, sia perché sono certo che se verrai meno all'accordo acquisterai una cattiva reputazione nella tua comunità. È un affare rischioso; gli strumenti di costrizione non sono sviluppati a dovere, ed è molto difficile spingersi fino a fare accordi con gli stranieri, dai quali dipendono le economie avanzate. Il mercato trasforma tutto ciò. È possibile fare accordi con altri, siano pure stranieri in tutto e per tutto, se si è convinti che il mercato funzioni di per sé. Se si ritiene plausibile che gli attori inaffidabili, incompetenti o disonesti siano messi fuori dal mercato dal processo competitivo e che, se questo non succede, vi sia una legislazione contrattuale efficace (oppure vi siano adeguati strumenti privati per risolvere le controversie), non è necessario avere fiducia e neppure essere a conoscenza della probità personale o della competenza della persona con cui si negozia. Normalmente, quindi, la crescita del mercato porta con sé un diritto contrattuale sempre più sofisticato, che sostituisce la fiducia tra individui con termini e definizioni molto precisi per stabilire come affrontare il fallimento delle transazioni, e con chiare convenzioni sul modo in cui la legge può essere utilizzata per risolvere le controversie. Si tratta di un considerevole passo avanti rispetto agli accordi basati solo sulla fiducia, ed è anche un buon esempio di come la di-

struzione delle istituzioni tipiche delle società tradizionali da parte delle forze del mercato produca un importante avanzamento.

Ma vi sono anche svantaggi. La legislazione contrattuale richiede elevati costi di transazione, che coinvolgono principalmente le istituzioni legali necessarie per la sua applicazione. Più importante, alla luce dell'approccio di Polanyi, è il fatto che la sostituzione della fiducia con il contratto può portare alla distruzione delle istituzioni che finora hanno supportato la fiducia. La fiducia diventa superflua; e dunque non è più coltivata né valutata; i meccanismi che la supportavano sono ignorati. Sempre più, quindi, le persone ritengono di non potersi fidare le une delle altre e devono affidarsi in tutto e per tutto ai contratti, i termini dei quali devono diventare più che mai complessi, utili ad affrontare qualsiasi forma di comportamento disonesto. La fiducia viene offuscata anche in aree esterne al normale raggio d'azione del mercato, fino all'introduzione di analogie del mercato e del contratto in aree della vita considerate di norma al di là dei loro confini. Ciò, a sua volta, riduce ulteriormente il bisogno di fiducia.

Un importante esempio che illustra la profonda ambiguità di questo processo è la crescente tendenza dei pazienti a citare in giudizio i medici se le cure non producono i risultati attesi. Fino a pochi decenni fa i pazienti tendevano a fidarsi dei medici e a ritenere che facessero sempre del loro meglio. Oggi sembrano sempre più scettici, e sono inclini a pensare che i medici non siano degni di fiducia se non sotto minaccia di una probabile azione legale. Di conseguenza i costi degli interventi sanitari lievitano, dato che gli stessi medici si vedono costretti a stipulare costose assicurazioni. Quando danno suggerimenti o propongono trattamenti ai pazienti, devono pensare non solo alle questioni mediche connesse ma anche alle possibili implicazioni legali, che possono alterare il loro giudizio clinico. Emerge così la tendenza crescente degli avvocati a cercare di ampliare il raggio delle questioni di pratica medica assoggettabili a vertenze legali, in modo che il loro ruolo e i loro guadagni ne traggano giovamento. Questi sviluppi raggiungono punte estreme negli Stati Uniti, il paese avanzato nel quale il mercato penetra di più sul terreno delle pratiche e delle relazioni mediche, sostituendo quello basato esclusivamente sui codici professionali. La posizione estrema a questo riguardo ha una scarsa capacità di attrazione. «Fidati di me, sono un medico», è una prescrizione inaccettabile per questo tipo di relazioni; così come lo è quella governata in ogni momento dalla minaccia di ricorso ai tribunali, e dalle minuziose tutele contro di esso. Una volta che l'estrema fiducia richiesta dal modello tradizionale è, le-

RPS

Colin Crouch

gittimamente, messa in discussione, come possiamo raggiungere posizioni intermedie che ricreino un equilibrio tra la fiducia e una relazione più contrattuale, prima di scivolare interamente nella seconda?

In un mondo in cui non c'è bisogno di fiducia e non si coltiva la fiducia come un valore, solo i «babbei» hanno comportamenti degni di fiducia; le persone avvedute navigano sul filo della legislazione contrattuale, cercando per quanto possibile di farla franca.

Il sistema finanziario contemporaneo ci offre ulteriori e significativi esempi di tale fenomeno. I sistemi bancari nazionali, quelli ad esempio della Germania e del Regno Unito, erano tradizionalmente dominati da piccoli gruppi, che sviluppavano tra loro relazioni tipiche di fiducia basate su legami familiari e di amicizia. La Borsa di Londra aveva come motto «*My word is my bond*» (La mia parola è il mio vincolo, dal latino «*dictum meum factum*»), ma l'inglese gioca anche sul doppio significato della parola «*bond*», titolo, obbligazione, *n.d.t.*), l'equivalente finanziario di «Fidati di me, sono un medico». Tali convenzioni sono soggette ad abusi: i profittatori giocano proprio su questa informalità; si rinchiudono in piccole élite, difficili da penetrare; e vi sono forti limitazioni alla loro capacità di espansione. Come ha messo bene in luce Susanne Lütz in uno studio su ciò che è accaduto nei sistemi inglese e tedesco durante il processo di liberalizzazione globale del mercato avviatosi negli anni ottanta, questi sistemi parzialmente informali di tradizione locale, organizzati in rete e basati sull'accumulazione, sono stati messi in discussione perché inadatti alle rapide transazioni di massa fra perfetti estranei, che sono parte costitutiva della globalizzazione finanziaria. Sono stati sostituiti da un approccio più trasparente, fondato su regole, che ha consentito alle persone di fare transazioni finanziarie con perfetti estranei in tutto il mondo. Ciò ha reso necessario stabilire nuove regole di contratto formali. Nella pratica, e in contemporanea, si è prodotta così un'americanizzazione delle relazioni finanziarie; gli Stati Uniti, paese relativamente giovane la cui popolazione proveniva da tutto il mondo, avevano gestito a lungo transazioni finanziarie che non dipendevano da accordi condivisi tra piccoli gruppi. Da qui il paradosso per cui la liberalizzazione finanziaria globale ha significato stabilire nuovi ed elaborati sistemi di regolazione legislativa, sostituendo gli accordi informali.

Uno dei tanti aspetti messi in luce dalla crisi finanziaria del 2007 e 2008 è che di fatto la fiducia ha continuato a svolgere un ruolo nelle relazioni tra operatori finanziari. Quando le banche hanno scoperto di avere venduto le une alle altre pacchetti di titoli che contenevano quelli poi diventati famosi come «titoli tossici», hanno cessato di fare

prestiti reciproci e la conseguente crescita dei tassi d'interesse ha provocato la crisi globale della liquidità. Se ne è parlato come di una crisi dovuta all'insufficiente regolazione, ed è una interpretazione corretta. Ma non si è trattato solo di questo; è stata anche una crisi di fiducia. A quanto pare, le banche non solo confidavano sul fatto che i meccanismi di mercato e la legislazione contrattuale fossero sufficienti per proteggerle contro le irregolarità; confidavano anche sulla reciproca professionalità e lo facevano in modo piuttosto antiquato. Poi, quando hanno capito che la loro fiducia era stata tradita, sono entrate nel panico. Nel 2012 la portata del tradimento si è rivelata ancora più grave, quando si è capito che a Londra il principale meccanismo per fissare i tassi a cui le banche concedevano prestiti le une alle altre, il *London interbank offered rate* (Libor), era stato manipolato dagli operatori in molte delle banche di punta. Queste azioni avevano violato la legislazione criminale del Regno Unito, e più tardi vi sono state azioni legali anche nella giurisprudenza civile degli Stati Uniti. Ma, nel coro di critiche che hanno accompagnato queste rivelazioni, è stata chiamata in causa anche l'immoralità, e non solo l'illegalità. In altre parole i banchieri coinvolti sono stati accusati di avere tradito la fiducia. Ciò significa che, a dispetto di tutte le lezioni altisonanti di neoliberalismo secondo cui il mercato da solo potrebbe gestire le relazioni economiche, la fiducia gioca ancora un ruolo irriducibile nelle interazioni umane, anche nel campo del più schietto calcolo finanziario.

Questo esempio molto importante può essere considerato come una competizione fra tre fonti di ordinamento, ciascuna delle quali ha fallito: la vecchia istituzione conservatrice della fiducia; l'istituzione neoliberalista del mercato (aiutato dalla legislazione civile); la preferenza socialdemocratica per la regolazione legislativa di riferimento. La presoché totale mercatizzazione del settore finanziario ha insidiato sia gli accordi basati sulla fiducia sia la regolazione legislativa. È rimasto il puro mercato, che ha iniziato a reagire e a correggersi solo dopo che era già stato fatto un enorme danno. Coloro che fanno parte del sistema hanno chiaramente sottostimato la misura in cui la fiducia e la regolazione sono state distrutte.

La lezione che si può trarre da questa vicenda è che il mercato può distruggere più di quanto si pensi; e che non si può contare solo sul mercato per avere funzioni equivalenti a quelle che istituzioni più antiche e più sottintese erano solite assicurare. La mercatizzazione ha distrutto le basi della fiducia piuttosto che sostituirla con la perfezione delle sue previsioni. La lezione immediata per le società che sperimentano l'ini-

RPS

Colin Crouch

ziale mercatizzazione descritta da Polanyi è stata la necessità di un intervento pubblico, che preveda la regolazione, da affiancare, o da fare immediatamente seguire, alla mercatizzazione per rimediare, riparare, se possibile migliorare gli accordi che vengono distrutti lungo il suo cammino. Più in generale, il solo modo per assicurare che la massimizzazione del profitto non entri in conflitto con l'affidabilità sta nell'avere mercati con una trasparenza così perfetta da non rendere possibile alcuna ambiguità verso i consumatori finali. Ma questo richiede che sia garantito, almeno per grandi linee, il pari accesso a un'informazione attendibile tra società e consumatori, e non una capacità asimmetrica per le società di produrre informazioni favorevoli a se stesse e sfavorevoli ad altri interessi. Questo potrebbe accadere solo se vi fosse una ragionevole uguaglianza di ricchezza e di potere nella società. In una società in cui una piccola minoranza può massimizzare il profitto traendo vantaggio dalla ingenua fiducia di molti, l'appello a rimuovere la regolazione e a contare esclusivamente sulla fiducia nella responsabilità personale è un appello a far sì che lo sfruttamento possa avanzare indisturbato.

La fiducia è un bambino nell'acqua del bagno delle società tradizionali, a forte rischio quando l'affermazione di nuovi mercati, seguita rapidamente dalla legislazione contrattuale, scarica l'acqua della vasca. Noi vogliamo buttare via l'acqua sporca ma tenere il bambino. Ciò richiede un attento progetto di mercatizzazione. Non abbiamo bisogno né dell'estremo neoliberista della mercatizzazione pura né della sostituzione socialista del mercato con la regolazione pubblica, ma di accordi che riservino un ruolo alla fiducia negli scambi prodotti dall'uomo, e che perciò ci diano forti incentivi per coltivare ciò di cui abbiamo bisogno per far germogliare la fiducia.

## 2. Mercati e moralità

Se prendessimo sul serio gli insegnamenti degli economisti neoclassici e i modelli degli operatori finanziari di maggior successo, dovremmo mettere un prezzo su ogni cosa che facciamo, su ogni relazione che intratteniamo; nessun criterio dovrebbe essere applicato al di fuori di quella cornice. Così si trascura del tutto il bisogno di moralità e di etica nei comportamenti. Il mercato, pertanto, è amorale nel senso stretto del termine. La questione della fiducia che abbiamo discusso può essere un esempio di comportamento morale, ma non necessariamente. Quando io dico «mi fido del mio medico, perché credo che sia una

persona buona e onesta», sto utilizzando la fiducia in un senso morale. Ma se dico «mi fido del mio medico perché credo che le istituzioni che regolano la sua professione siano molto efficienti nel garantire standard elevati di prestazione», sto parlando di un tipo diverso di fiducia, fiducia istituzionale piuttosto che fiducia morale. Il rapporto dei mercati con la moralità richiede dunque una discussione a parte.

Poche persone hanno fatto più di Michael Sandel, con il suo libro *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, per esplorare le ramificazioni dell'amoralità del mercato. Sandel fornisce alcuni esempi straordinari per dimostrare quanto l'idea neoliberista che vendere e comprare siano gli strumenti più efficienti e razionali per scoprire cosa dovremmo fare ci allontani da qualsiasi tentativo di esercitare un giudizio morale. Lo studioso cita l'esempio di una madre single dello Utah che, avendo bisogno di denaro per l'istruzione del figlio, si è fatta pagare 10.000 dollari da un casinò online per tatuarsi sulla fronte in modo indelebile l'indirizzo web di quel casinò. Il traffico di organi umani da usare per i trapianti solleva questioni dello stesso genere anche più grandi. Molto più frequente è il caso di chi è disposto a offrirsi come cavia umana nei test per sperimentare medicinali per un'azienda farmaceutica, dove la tariffa corrisposta dipende dall'invasività della procedura utilizzata per valutare l'effetto del medicinale e dal disagio richiesto. Negli Stati Uniti i *contractor* militari privati reclutano mercenari per combattere in Somalia e in Afghanistan per 1.000 dollari al giorno. In un caso del tutto diverso, i bambini di alcune scuole degli Stati Uniti sono incoraggiati alla lettura retribuendoli per ogni libro portato a termine. Sandel cita anche alcuni casi negli Stati Uniti in cui i conducenti che non sono membri di *carpool* possono accedere alle corsie riservate ai *carpool* dietro pagamento di una quota.

Di fronte a esempi di questo tipo, tutti noi ci poniamo un limite oltre il quale consideriamo accettabile o meno l'utilizzo del denaro e dei mercati. Può essere quando le persone vendono l'uso dei loro corpi, o di parti del corpo; può essere quando il denaro è utilizzato per compensare possibili rischi mortali; o quando i servizi di vigilanza dello Stato possono essere scavalcati. Ci saranno dibattiti e divergenze sulla questione, e affrontare tali argomenti ci porterà ad attingere alle fonti della nostra sensibilità morale. Qualcuno potrebbe scoprire di esserne del tutto sprovvisto. Il punto è che dovremmo discutere e non andare in cerca di scappatoie come «il mercato ha sempre ragione» – o sempre torto. I giudizi morali possono essere contestati. Ad esempio la moralità può portare ad azioni ostili contro persone con credenze religiose particolari,

RPS

Colin Crouch

forme di comportamento sessuale o origini etniche. La cecità morale del mercato ha preservato molte persone dal pregiudizio e dal maltrattamento. Allo stesso tempo, il mercato non opererà necessariamente in questo modo. Se un'azienda desidera operare in un paese dove ci sono profondi pregiudizi contro persone con certe caratteristiche, e può attirare clienti solo seguendo questi pregiudizi, allora il mercato diventa l'alleato del pregiudizio. Non si può mai contare sull'amorale.

Seguendo le rigide norme del pensiero neoliberista, dovremmo compiere azioni che ci costano qualche sforzo solo se potessimo dare una risposta positiva alla domanda «Che cosa me ne viene?», che è la negazione di un approccio etico. Tale approccio alla vita rischia di erodere la capacità di compiere azioni generose, volontarie e spontanee, che lubrificano gli ingranaggi dell'interazione sociale. In realtà pochissime persone che accettano in generale un approccio neoliberista desiderano spingersi così lontano. Ciò vale soprattutto per i conservatori, la cui opposizione al welfare state socialdemocratico e al sistema fiscale redistributivo li spinge ad allinearsi all'agenda neoliberista del «poco Stato», ma che non sono a loro agio con l'amoralità e l'indifferenza per la società civile che derivano da un rigoroso approccio di mercato. Incapaci di accettare che l'attività del mercato o delle *corporation* private possa provocare conseguenze negative, devono inventare elaborate spiegazioni sul perché il welfare state sia da biasimare per gli aspetti della società contemporanea che a loro non piacciono.

Ad esempio, nelle *Reith lectures* del 2012, sponsorizzate dalla *British broadcasting corporation*, il filosofo britannico conservatore Niall Ferguson ha affrontato alcuni temi analoghi. Ha deplorato il declino dell'attivismo civile volontario, che secondo alcuni sociologi ha colpito gli Stati Uniti, e ha biasimato il ruolo forte dello Stato nella società moderna perché ha diminuito la fiducia nella responsabilità personale e nella società civile. Questa affermazione è curiosa, dato che oggi gli Stati Uniti hanno un welfare state più ridotto rispetto alla maggior parte dei paesi europei occidentali e il ruolo dello Stato è in declino costante sin dalla fine degli anni Settanta. Non è facile trovare studi che ci consentano di porre l'esperienza statunitense in una prospettiva comparativa. Tuttavia, la *Better life initiative* dell'Ocse ha cercato di misurare la qualità della vita nei suoi Stati membri. La voce della ricerca che più si avvicina all'argomento trattato da Ferguson si chiama «Comunità» e indica la percentuale di popolazione che dichiara di avere parenti, amici o vicini su cui poter contare in caso di bisogno. In realtà i dati sono molto alti per la maggior parte dei paesi, e gli stessi Stati

Uniti si collocano al 92%. Ma tutti i paesi con welfare state più forti degli Usa hanno livelli almeno altrettanto elevati, che variano dal 92% in Francia e in Svezia al 95% in Germania, al 96% in Danimarca e nel Regno Unito. Sembrerebbe che né il mercato né lo Stato abbiano intaccato alcuni elementi fondamentali della società civile.

Questa analisi degli effetti dei mercati su altri ambiti della vita non può risolvere i nostri dilemmi morali. Il suo valore consiste nel mostrarci il danno che i mercati arrecano alle istituzioni tradizionali. Questo non ci consente di criticare automaticamente il ruolo dei mercati, non più di quanto abbracciare i mercati ci consenta di mettere da parte i giudizi morali.

### *3. Polanyi e le esternalità*

Più mercatizzazione abbiamo, più vengono allo scoperto le inadeguatezze del mercato. Questo è vero in particolare per il terzo e il quarto gruppo di inadeguatezze identificate nel capitolo precedente: beni pubblici ed esternalità. Gli altri due, competizione inadeguata e informazione incompleta, sono più riconducibili a soluzioni tecniche. Probabilmente il modo migliore per riportare le tesi di Polanyi in una prospettiva coerente con la teoria economica contemporanea è pensare che ci stia illustrando l'intera portata del significato di esternalità del mercato. Tutte quelle caratteristiche della società che, secondo Polanyi, nel bene o nel male sono distrutte e non sostituite dal mercato rientrano nell'idea di esternalità. Come per tutte le esternalità, sta a noi stabilire se ciò che è perduto è compensato da un guadagno. Gran parte della seguente discussione si concentrerà dunque su alcune esternalità che stanno assumendo rilievo crescente in conseguenza dell'attuale ondata di mercatizzazione, e sul modo in cui la socialdemocrazia predispone i suoi approcci per superarle. Si tratta di una forma piuttosto insolita in cui esprimere il contributo della socialdemocrazia, che in genere i suoi sostenitori considerano inerente ai beni pubblici in quel contesto familiare che sta tra l'individuale e il pubblico (o collettivo). Non voglio discostarmi da quella posizione, ma voglio attirare l'attenzione sul ruolo della socialdemocrazia anche a proposito delle questioni legate all'esternalità. Trattandosi di un approccio meno familiare, mi concentrerò su di esso, ma prima è essenziale riconoscere la persistente importanza delle questioni legate ai beni pubblici di fronte a cui ci troviamo oggi.

RPS

Colin Crouch

I problemi legati ai beni pubblici incombono ad ampio spettro sulle società contemporanee, soprattutto quelli che riguardano la sostenibilità del nostro stile di vita. Sono questioni che si sovrappongono in modo preoccupante agli enormi problemi delle esternalità associate con i danni ambientali e con il cambiamento climatico. Quando consideriamo queste crisi come esternalità, pensiamo principalmente al ruolo dell'azione umana nel crearle. Gran parte dei danni ambientali sono il risultato di esempi perfetti di esternalità: la produzione di beni per il mercato, dove il danno ambientale non ha iscritto i calcoli dei costi delle aziende che lo producono – anche se dobbiamo sempre ricordare che l'economia stalinista del blocco sovietico ha contribuito a tale inquinamento in misura maggiore di quella che sarebbe stata la sua quota. È importante riconoscere e valutare questo ruolo dell'azione umana nel contribuire al cambiamento climatico, perché dobbiamo modificare il nostro stile di vita e stabilire incentivi diversi per il nostro comportamento rispetto a quelli generati dal mercato stesso.

La lotta contro i negazionisti del cambiamento climatico – in testa le ricche *corporation* statunitensi che continuano a trarre profitto da metodi di produzione e da prodotti che provocano danni persistenti – è molto importante. Tuttavia, quando pensiamo alla sostenibilità ambientale soprattutto in termini di beni pubblici piuttosto che di esternalità di mercato, non abbiamo neppure bisogno di queste argomentazioni. Qualunque sia la molteplicità delle cause, il cambiamento climatico minaccia la sostenibilità della vita umana. In una certa misura evitare questa minaccia va al di là del nostro potere, ma sappiamo che alcuni dei nostri processi economici acquiscono il problema anche se non lo hanno provocato in origine. Per rimediare in qualche modo, occorrono provvedimenti che vadano oltre la portata del mercato, poiché sono in gioco i beni pubblici. La nostra atmosfera è un classico esempio di bene pubblico, nel senso che nessuno può possederla né esserne escluso e pertanto nessuno è incentivato a ricavarci del denaro prendendosene cura. Il mercato può risultare utile per alcuni aspetti della sostenibilità ambientale; ad esempio lo sviluppo dell'energia solare diventa commercialmente redditizio quanto più diventano costose le fonti di energia non rinnovabile. Ma il mercato tende a rispondere con lentezza a queste grandi sfide. È solo quando le conseguenze negative dei danni ambientali si fanno davvero sentire nella nostra vita quotidiana che i prezzi di mercato ne risentono, e con tutta probabilità allora è già troppo tardi. Soltanto la pressione dei gruppi di sensibilizzazione della società civile, che sollecita i governi ad agire, può

operare in anticipo. Per quanto riguarda le questioni più ampie di come proteggere il futuro del nostro pianeta abbiamo un disperato bisogno di intraprendere azioni che possono ben includere l'uso del mercato, ma devono abbracciare una gamma più ampia di misure, in particolare l'uso del potere pubblico e la disponibilità a pagare le tasse e a rinunciare ad alcuni consumi privati.

L'insieme delle questioni che qui abbiamo messo insieme costituisce un perfetto esempio della politica delle società neoliberiste, probabilmente il migliore che si possa immaginare: ci sono coloro che sono disposti a riconoscere il problema e ad agire nei limiti delle soluzioni di mercato; e coloro che, a causa degli interessi che rappresentano, premono sempre per avere più mercato e rifiutano di riconoscere le sue inadeguatezze. Oggi solo la socialdemocrazia ha una lunga tradizione politica che le consente di rappresentare a pieno titolo le posizioni del primo gruppo. I partiti verdi e i movimenti ambientalisti comprendono interamente la portata del problema e diventano alleati vitali dei socialdemocratici, ma si tratta di forze politiche più deboli. Tutti gli altri movimenti politici della nostra epoca hanno percorso troppo a lungo la via del neoliberismo e della dipendenza dal sostegno delle *corporation* perché si possa affidare loro la sostenibilità della vita umana sul nostro pianeta. Solo una coalizione di socialdemocratici e movimenti verdi ci può salvare. Ma questa coalizione ha bisogno anche di essere internazionale, dato che il cambiamento climatico non riconosce i severi controlli alle frontiere messi in atto dagli Stati nazione.

#### *4. I mercati e la loro correzione: una relazione complessa*

Una fondamentale lezione positiva che possiamo trarre da questi esempi è che la mercatizzazione deve essere accompagnata – ma non sostituita – da misure che controllino le sue conseguenze negative. I grandi conflitti socio-economici e politici degli ultimi 150 anni hanno avuto luogo tra coloro che volevano più mercato e coloro che volevano controlli sui mercati, in una sorta di gioco a somma zero. In realtà la relazione deve essere e può essere a somma positiva. Il processo di mercatizzazione, mentre distrugge una serie di istituzioni non legate al mercato – spesso con risultati positivi –, deve essere accompagnato o rapidamente seguito da nuove istituzioni che correggano le sue stesse insufficienze e tutelino quei valori che sono considerati importanti ma che verosimilmente il mercato nella peggiore delle ipotesi danneggerà

RPS

Colin Crouch

(come la fiducia e la sicurezza) e nella migliore releggerà ai margini, se non può commercializzarli. Nel frattempo, bisogna riconoscerlo, le misure che inizialmente sono adottate per proteggere i gruppi più deboli dal mercato possono finire a volte per difendere i privilegi di pochi, con esclusione degli altri. Per evitare che ciò accada possono essere necessarie una dose ulteriore di mercatizzazione o altre forme di intervento – questo era, dopotutto, un problema di routine nel mondo premoderno prima della grande trasformazione. Questa posizione che accetta molti dei benefici della mercatizzazione, ma cerca anche di agire per rimediare ai danni e per raggiungere gli obiettivi che il mercato cancella, è tipica di coloro che accettano il neoliberalismo del secondo tipo, ma diffidano di quello del primo tipo. Quasi tutti i richiami tradizionali della socialdemocrazia possono essere incorporati in questa istanza di carattere generale. Cittadinanza, solidarietà, compassione per i poveri e gli svantaggiati, volontà di ridurre le disuguaglianze, tutto ciò può essere riaffermato chiedendo cosa si guadagna e cosa si perde con la mercatizzazione, e cosa dovremmo fare nel caso in cui le perdite superino i guadagni. Ma è una posizione che inquadra tali preoccupazioni storiche in un modo compatibile con il pensiero economicista dell'epoca attuale.

Spesso riusciamo a ottenere risultati a somma positiva tra i mercati e le misure attuate come compensazione, ma di solito ciò non avviene con una programmazione coerente. Si raggiungono piuttosto attraverso il conflitto e lo scontro, per le ragioni spiegate nel capitolo precedente. In genere gli interessi serviti con l'intensificazione dei mercati e quelli serviti dalle protezioni contro di essi sono differenti e si distinguono per i diversi livelli di reddito e di ricchezza. È probabile che le cose rimangano così, dato che il conflitto e la contesa aumentano le nostre probabilità di trovare nuove soluzioni ai problemi – e di sfuggire al dominio di dittatori benigni che dichiarano di lavorare per tutti noi. Un argomento centrale di questo libro è che oggi sono i socialdemocratici e i movimenti verdi a rappresentare l'occasione migliore per garantire la diversità vitale che deriva dall'ammettere che non abbiamo alcuna certezza. Ma prima di investigare questo tema, dobbiamo considerare più in dettaglio il principale terreno classico della politica sociale, dove possiamo vedere in azione la tensione creativa tra la mercatizzazione e le misure necessarie per compensare le sue conseguenze negative: la politica sociale e soprattutto il modo in cui essa agisce sul mercato del lavoro.

**ATTUALITÀ**  
Condizione economica e welfare



## Cosa cambia nell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee)

**Lelio Violetti**

*Nei primi quindici anni di vita l'Isee («Indicatore della situazione economica equivalente»), che misura con criteri oggettivi la ricchezza reddituale e patrimoniale delle famiglie (la prova dei mezzi), ha mostrato evidenti limiti applicativi dovuti a cause interne (le regole di calcolo dell'indicatore) ed esterne (elevata evasione dell'imposizione sui redditi, autodichiarazione dei dati che contribuiscono al calcolo ed assenza di controlli tempestivi e sistematici).*

*Con il Regolamento (Dpcm n. 159 del 5 dicembre 2013) l'Isee è stato completamente revisionato sia nelle*

*regole di calcolo che nelle modalità di esecuzione dei controlli.*

*Il nuovo Regolamento contiene una definizione più equa degli elementi che contribuiscono a determinare reddito e patrimonio ed avvia interventi informatici per eliminare l'evasione, cosiddetta «involontaria», dovuta all'autodichiarazione e per ridurre quella «volontaria», relativa soprattutto alla componente patrimoniale.*

*Il principale punto critico dell'Isee in futuro resterà l'evasione fiscale in quanto con poche migliaia di euro di reddito non dichiarato questo assume valori molto più bassi.*

RPS

L'esigenza di misurare con criteri oggettivi la ricchezza delle famiglie (la prova dei mezzi) nasce nei paesi ad economia avanzata negli anni novanta del secolo scorso in conseguenza della necessità di ridurre la spesa sociale destinata ai servizi e alle prestazioni (meno risorse disponibili) e di indirizzare il supporto economico pubblico, selezionando chi ne ha bisogno con un metodo imparziale.

La misura della ricchezza delle famiglie, pertanto, viene introdotta nel nostro ordinamento dal decreto legislativo del 31 marzo 1998 n. 109.

Allo strumento di misura viene dato il nome di «Indicatore della situazione economica equivalente» (Isee). L'indicatore è pari al rapporto tra l'«Indicatore della situazione economica» (Ise) e un parametro legato alla numerosità della famiglia (Scala di equivalenza). L'«Indicatore della Situazione economica», a sua volta, è pari alla somma dell'«Indicatore della situazione reddituale» (Isr) e del 20% dell'«Indicatore della situazione patrimoniale» (Isp) di tutti i componenti della famiglia. L'Isee è calcolato attraverso i dati, indicati dal richiedente la prestazione, in una apposita dichiarazione, chiamata Dichiarazione Sostitutiva Unica (Dsu).

$$Isee = \frac{Ise (Isr + 20\%Isp)}{\text{Scala di equivalenza}}$$

In questo modo l'Isee valuta la situazione economica del nucleo familiare cui appartengono coloro che richiedono «prestazioni o servizi sociali o assistenziali». Prendendo in considerazione il reddito e il patrimonio, l'Isee tiene conto di tutti gli elementi che concorrono a formare la ricchezza d'un nucleo familiare e quindi, dal punto di vista teorico e metodologico, è uno strumento fondamentale per garantire l'equità dello Stato sociale.

Conseguentemente lo strumento è utilizzato in numerosi campi: assegno per il nucleo familiare con tre figli minori, assegno di maternità, asili nido, mense scolastiche, libri, borse di studio, riduzione delle tasse universitarie, servizi socio-sanitari, servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas), ticket sanitari, tributi e tariffe comunali, reddito minimo, trasporto pubblico, assegnazione di case popolari, agevolazioni nell'affitto, ecc.

Nel corso del 2011 sono state presentate poco più di 7,5 milioni di Dsu che si riferiscono a circa 19 milioni di soggetti (un terzo della popolazione nazionale); tali soggetti fanno parte di 6,5 milioni di nuclei familiari. Nel 2012 le Dsu presentate sono scese a 6,5 milioni appartenenti a 5,8 milioni di nuclei familiari<sup>1</sup>.

Si stima, probabilmente per difetto, che ogni anno vengano trasferiti alle famiglie attraverso l'Isee circa 10 miliardi di euro sotto forma di servizi o attraverso la riduzione di tariffe e imposte locali o direttamente in denaro.

### 1. Breve storia della normativa alla base dello strumento

Le regole di calcolo dell'Isee vennero stabilite con il decreto legislativo n. 109/1998 e con il relativo Dpcm attuativo n. 221/1999. Tuttavia nel tempo sono state apportate numerose modifiche all'originario testo del decreto legislativo.

In particolare, prima che lo strumento andasse a regime, tutti gli articoli del decreto legislativo n. 109 sono stati modificati dal decreto le-

<sup>1</sup> I dati che seguono sono stati estratti dal *Rapporto Isee 2012* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; il dato del 2012 è estratto dalla relazione illustrativa della «Riforma dell'Isee» pubblicata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in occasione dell'approvazione del nuovo Regolamento.

gislativo n. 130 del 3 maggio 2000. L'approvazione di questo decreto legislativo comportò, a sua volta, la modifica delle disposizioni attuative che venne effettuata con il Dpcm n. 242/2001.

Questo primo intervento si rese necessario per risolvere alcuni problemi che si erano verificati in sede di prima applicazione dello strumento e che rischiavano di comprometterne l'efficacia. In particolare il decreto legislativo intervenne su tre aspetti tra loro collegati, riducendo la flessibilità e la discrezionalità nell'uso dello strumento da parte degli enti erogatori delle prestazioni e semplificando contemporaneamente il lavoro delle amministrazioni pubbliche e gli adempimenti dei richiedenti.

Sempre in linea con la necessità di stabilire delle regole uniformi e univoche su tutto il territorio nazionale ed anche con lo scopo di semplificare e facilitare l'uso dello strumento il decreto legislativo n. 130/2000 creò il Sistema informativo dell'Isee, affidandone la gestione all'Inps che, oltre a sviluppare e rendere disponibili i programmi per il suo calcolo, doveva raccogliere in unico archivio nazionale tutte le Dichiarazioni sostitutive uniche presentate, consentendone un utilizzo condiviso da parte di tutti gli enti erogatori. Era anche previsto uno scambio di dati fra Inps e Dipartimento delle entrate (ora Agenzia) per controllare l'autodichiarato dai richiedenti. Questo scambio non è stato mai realizzato.

Successivamente sono state apportate modifiche all'impianto originario nel 2007 con la legge n. 244 e nel 2010 con la legge n. 183.

Con la legge n. 244 del 24 dicembre 2007 il secondo governo Prodi trasferì la ricezione delle dichiarazioni dall'Inps all'Agenzia delle entrate nella convinzione che il controllo dei dati autodichiarati dai richiedenti sarebbe stato più efficiente ed incisivo se svolto direttamente e senza intermediazioni dall'Anagrafe tributaria, l'ente titolare del trattamento di gran parte delle informazioni necessarie al calcolo.

Il trasferimento della ricezione delle dichiarazioni prevedeva che, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, venisse emanato un decreto attuativo del presidente del Consiglio dei ministri. Nei primi mesi del 2008 entrò in carica il successivo governo Berlusconi che non emanò il decreto e che, con la legge del 4 novembre 2010 n. 183, attribuì di nuovo all'Inps il compito di governare e gestire il flusso informativo delle dichiarazioni presentate dai richiedenti.

Questo secondo intervento normativo, incomprensibile da un punto di vista logico, costituisce una sorta di marcia indietro e ha fortemente depotenziato la possibilità di effettuare controlli efficaci, rapidi ed

RPS

Lelio Violelli

esaustivi su gran parte dei dati necessari al calcolo dell'Isee e autodichiarati dai richiedenti le prestazioni.

Nei primi anni di vita, quindi, lo strumento ha mostrato evidenti limiti applicativi, che hanno concorso a diminuirne l'efficacia. Limiti legati principalmente alle modalità di controllo della veridicità dei dati autodichiarati dai richiedenti e alla elevata evasione dell'imposizione sui redditi esistente in Italia. Evasione che squilibra la struttura del prelievo fiscale a svantaggio dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, che hanno meno possibilità di omettere di dichiarare per intero i propri guadagni.

Un altro limite derivava dalle elevate franchigie concesse alla parte patrimoniale che facevano sì che, in molti casi, l'indicatore non ponderasse adeguatamente questa componente nelle posizioni dei richiedenti. L'effetto risultava poi amplificato dalla mancanza di controlli sulla correttezza dei dati patrimoniali dichiarati.

Altre insufficienze hanno riguardato fattori interni allo strumento come:

- la non adeguata definizione in alcune particolari situazioni del nucleo familiare;
- il fatto che non tutti i redditi effettivamente percepiti concorrevano a determinare la relativa componente;
- la mancata detrazione degli assegni di mantenimento corrisposti al coniuge;
- la necessità di collegare la determinazione dell'indicatore ad alcune specifiche prestazioni;
- l'impossibilità di aggiornare il reddito a nuove ed impreviste situazioni che si verificavano in corso d'anno come la perdita di lavoro.

Con l'articolo 5 («Introduzione dell'Isee per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie») del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (cosiddetto «Salva Italia»), così come modificato della legge di conversione del 22 dicembre 2011, n. 201, il governo ha posto le premesse per avviare a superamento tali criticità, aprendo la strada a una prima significativa trasformazione dello strumento verso una maggiore equità.

L'introduzione di queste innovazioni è avvenuta con il Dpcm [«Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee)»] n. 159 del 5 dicembre 2013 che apporta consistenti modifiche alle regole di calcolo dello strumento e alle modalità d'esecuzione dei controlli.

## 2. *L'Isee calcolato con le regole del nuovo Dpcm (n. 159/2013)*

Il nuovo Dpcm interviene su tutti gli elementi che contribuiscono alla determinazione del valore dell'indicatore: nucleo familiare, componente reddituale, componente patrimoniale e scala di equivalenza.

Nella composizione della famiglia viene superato il principio che «ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo» aprendo la possibilità di definire, solo per alcune prestazioni, come ad esempio per quelle socio-sanitarie rivolte agli anziani o per quelle rivolte ai minorenni o per quelle per il diritto allo studio universitario, l'appartenenza di un soggetto ad un diverso nucleo familiare.

Risulta, inoltre, largamente modificato l'Indicatore della situazione economica in tutte e due le componenti che contribuiscono a formarlo. In particolare nella prima, l'«Indicatore della situazione reddituale», sono state introdotte rilevanti novità tra le quali sono da segnalare:

1. l'inclusione nella determinazione del reddito di ogni componente di tutti i corrispettivi che contribuiscono alla disponibilità economica del nucleo;
2. la sottrazione dal reddito di chi li eroga dell'importo degli assegni di mantenimento che in precedenza contribuivano sia al reddito di chi li erogava che a quello di chi li riscuoteva;
3. la sottrazione dal reddito del componente che le sostiene delle spese sanitarie per disabili fino ad un massimo di 5.000 euro;
4. la deduzione d'una quota (il 20% fino a 2.000 euro) del reddito da lavoro dipendente ed assimilati;
5. la deduzione d'una quota (il 20% fino a 1.000 euro) per i redditi da pensione o per i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari;
6. la deducibilità, dal reddito complessivo del nucleo, del canone annuo di locazione dell'abitazione di residenza fino ad un massimo di 7.000 euro, importo maggiorato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo;
7. le franchigie per i nuclei con disabili nella misura di 4.000 euro (disabilità media) o 5.500 euro (disabilità grave) o 7.000 euro (presenza di persone non autosufficienti); tali importi salgono rispettivamente a 5.500 euro, 7.500 euro e 9.500 euro se trattasi di soggetto minorenne;
8. la deducibilità delle spese per collaboratori domestici e addetti all'assistenza personale, nei limiti dell'importo risultante dalla dichiarazione di assunzione presentata all'Inps e dai contributi versati al medesimo istituto, per i non autosufficienti;

RPS

Leio Violetti

9. il fatto che il trattamento economico erogato da un'amministrazione pubblica è detraibile solo ai fini del calcolo dell'Isee da utilizzare per erogare il trattamento stesso.

Anche nella seconda componente, l'«Indicatore della situazione patrimoniale», il Dpcm introduce rilevanti novità. Tra queste si segnala che:

- nel caso in cui il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà il valore della franchigia passa da 51.646 euro (concessa in alternativa alla sottrazione del debito residuo del mutuo) a 52.500 euro con una maggiorazione di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo; la nuova franchigia abbatte il valore dell'abitazione determinato ai fini dell'Imu e si applica, in ogni caso, al netto del debito residuo del mutuo; inoltre la parte che eccede la franchigia contribuisce al patrimonio per i due terzi;
- la franchigia del patrimonio mobiliare scende da 15.493,70 euro a 6.000 euro per un componente, incrementata di 2.000 euro per ogni componente aggiuntivo fino ad un massimo di 10.000 euro; questa soglia viene maggiorata di 1.000 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo;
- viene aggiunto al valore del patrimonio del nucleo quello relativo agli immobili posseduti all'estero dai componenti;
- sono stati precisati i valori che debbono essere presi a base e la data di riferimento per il calcolo dell'ammontare complessivo del patrimonio mobiliare.

La scala di equivalenza, infine, è stata modificata con un aumento delle maggiorazioni previste per i nuclei con figli minorenni.

Altre importanti novità riguardano:

- le maggiorazioni per i componenti con handicap psicofisico permanente, che non sono più presenti nella Scala di equivalenza in quanto di queste si tiene conto nelle deduzioni e nelle franchigie della componente reddituale;
- l'introduzione dell'«Isee corrente» che attualizza il calcolo dell'indicatore all'anno in corso nei casi in cui si sono verificate, per almeno uno dei componenti del nucleo, situazioni impreviste che hanno modificato sensibilmente la condizione economica della famiglia;
- le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria per le quali il nucleo familiare del beneficiario può essere costituito secondo le regole ordinarie ovvero, in alternativa, dal coniuge, dai figli minori di anni 18, nonché dai figli maggiorenni;
- ancora le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria, per le quali vengono risolte alcune questioni che avevano originato non poche

criticità in quanto, in alcuni casi, l'applicazione dello strumento dava origine a situazioni chiaramente inique; a tale proposito si rileva che già la legge originaria prevedeva l'emanazione d'un apposito Dpcm, mai pubblicato, per regolamentare il nucleo dei soggetti con handicap grave o anziani non autosufficienti;

- l'introduzione di un articolo che regola alcune situazioni particolari collegate alla definizione del nucleo familiare in caso di erogazione di prestazioni che hanno come beneficiari figli minorenni; viene così colmata una lacuna del vecchio ordinamento che aveva creato notevoli difficoltà applicative;
- le «Prestazioni per il diritto allo studio universitario», per le quali il Dpcm in corso di attuazione ha fissato una dettagliata e specifica casistica relativa al nucleo del beneficiario che risolve gran parte delle criticità evidenziate nell'applicazione dell'Isee in questo campo.

### 3. *Confronto tra vecchio e nuovo ordinamento*

Il nuovo Dpcm concentra l'attenzione esclusivamente sulla risoluzione per via normativa ed operativa dei problemi emersi nei primi quindici anni di applicazione. L'Isee mantiene, pertanto, la sua natura di misuratore oggettivo e neutrale della ricchezza del nucleo familiare.

In particolare il nuovo Isee contiene:

- una definizione di nucleo familiare più corretta e più rispondente alla realtà;
- un'articolata e dettagliata enunciazione delle componenti reddituale e patrimoniale in cui rientrano tutti gli elementi che contribuiscono alla loro determinazione;
- una rimodulazione delle franchigie con importi più aderenti ai fattori che rendono necessaria la loro introduzione;
- una maggiore considerazione nella Scala di equivalenza della spesa sostenuta per il mantenimento del nucleo per la presenza di tre o più figli minorenni;
- l'introduzione dell'Isee corrente in caso di perdita di lavoro o chiusura dell'attività con la relativa componente reddituale attualizzata all'anno in cui si è determinata la nuova situazione;
- un collegamento, per alcune specifiche prestazioni, delle modalità di calcolo dell'indicatore alla natura stessa della prestazione.

Sono, tuttavia, da esprimere alcune notazioni critiche sulla rimodulazione delle franchigie.

RPS

Lelio Violetti

La franchigia concessa al valore del patrimonio del nucleo di chi risiede nell'abitazione di proprietà non appare in equilibrio con quella concessa sul reddito al nucleo che risiede in una casa in affitto. La condizione delle famiglie che vivono in una casa non di proprietà è sicuramente di maggiore disagio e la determinazione dell'indicatore non sembra tener conto di ciò in quanto concede al valore dell'abitazione occupata direttamente dal nucleo proprietario una franchigia sulla componente patrimoniale di 52.500 euro (corrispondente ad una riduzione della parte reddituale di 7.000 euro come risultato di  $52.500 \times 0,2 \times 2/3$ ) oltre all'abbattimento del mutuo residuo e di un terzo della parte eccedente.

Per quanto riguarda la premialità, con aumento delle franchigie in base al numero di componenti, concessa sia in riferimento all'abitazione (di proprietà o meno), sia per abbattere il valore del patrimonio mobiliare, si osserva che ciò è in contraddizione con la funzione della Scala di equivalenza quale unico elemento di parametrizzazione della ricchezza della famiglia rispetto alla sua numerosità.

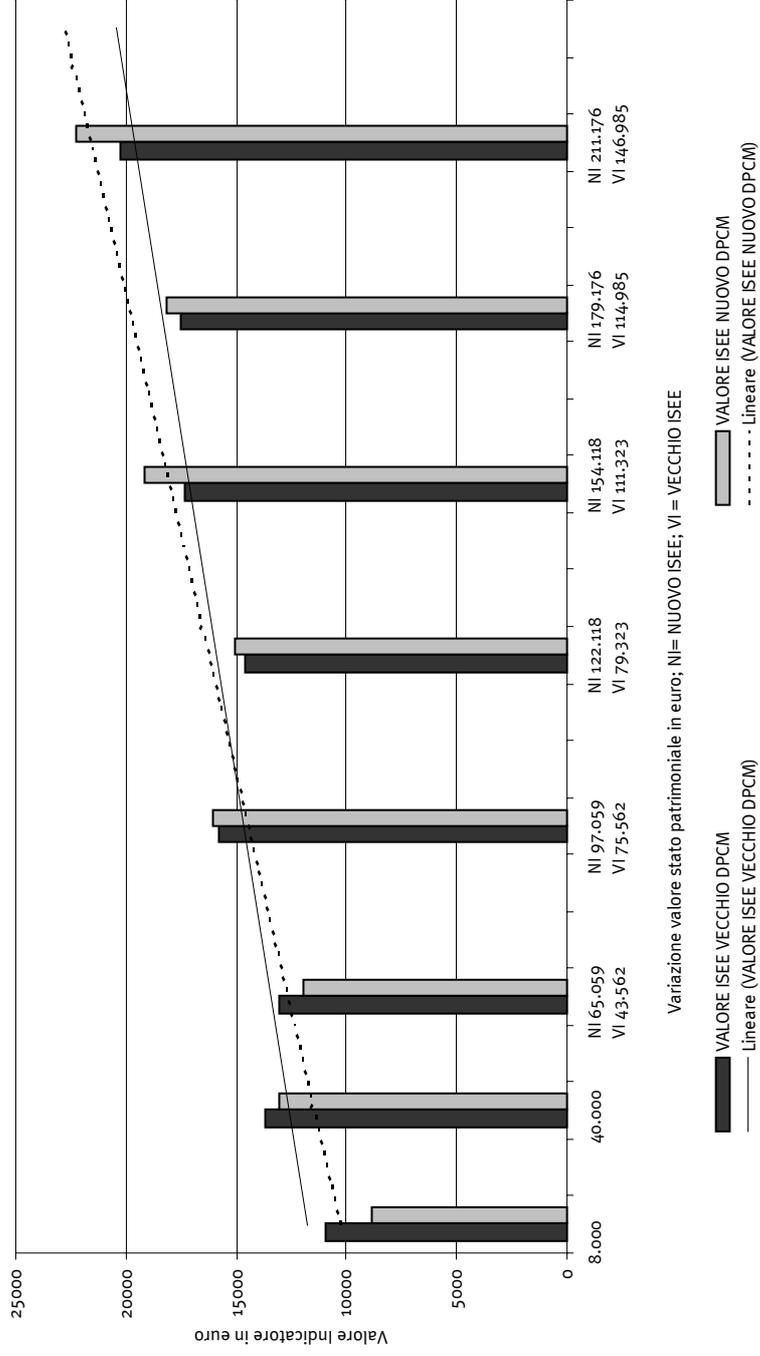
Si rileva, infine, che la percentuale con cui la componente patrimoniale concorre al calcolo è rimasta invariata (20%). La componente patrimoniale fu introdotta perché nel nostro paese l'evasione è elevata e, in genere, gran parte della ricchezza sottratta al fisco si trasforma in patrimonio. L'elevato tasso di evasione avrebbe fatto ipotizzare un incremento della percentuale del 20% anche in considerazione del fatto che i lavoratori autonomi e i titolari d'impresa, con partita Iva e al disotto d'una determinata soglia di ricavi, godono del vantaggio degli studi di settore attraverso cui il contribuente può limitarsi a dichiarare l'ammontare dei ricavi (e conseguentemente del relativo reddito) congruente, omettendo di denunciare gli importi che vanno oltre tale ammontare.

Il grafico<sup>2</sup> che segue evidenzia come il valore dell'Isee, calcolato con il nuovo Dpcm, cresca al crescere del patrimonio in modo tale da consentire una migliore classificazione (graduatoria) tra i soggetti richiedenti il servizio o la prestazione.

Tale migliore diversificazione è dovuta principalmente al fatto che la componente patrimoniale immobiliare e quella mobiliare incidono in maniera maggiore e più progressiva.

<sup>2</sup> Tabelle e grafici sono estratti dal Rapporto annuale *Indagine conoscitiva sui primi anni di applicazione dell'Isee - l'Indicatore della situazione economica equivalente (1998-2013)* dell'Associazione per la legalità e l'equità fiscale, [www.fiscoequo.it](http://www.fiscoequo.it).

Figura 1. Confronto sul calcolo dei valori indicatore per una coppia con due figli minori e un reddito di 31.600,18 euro



#### 4. Il rafforzamento dei controlli

Nel nuovo Regolamento per rafforzare i controlli sono state apportate rilevanti modifiche alle modalità di dichiarazione in quanto è previsto che:

- tra i dati da autocertificare non compaiono più le informazioni sui redditi gestite dall'Agenzia delle entrate e quelle gestite dall'Inps; conseguentemente questi dati verranno automaticamente rilevati dalle banche-dati dei sistemi informativi dei due enti e allo scopo è prevista la stipula di una convenzione per lo scambio dei dati fra Inps e Agenzia delle entrate;
- per il patrimonio mobiliare inizialmente è previsto il riscontro dell'esistenza di rapporti con l'apposita sezione istituita presso l'Anagrafe tributaria e poi l'acquisizione diretta del loro valore sintetico.

Per quanto riguarda il primo punto si tratta d'un importante passo avanti verso la semplificazione degli adempimenti del cittadino/dichiarante e d'un significativo miglioramento dei controlli di base (non si potranno più autodichiarare dati reddituali diversi da quelli già in possesso dell'Agenzia delle entrate e dell'Inps).

In particolare il richiedente non deve più autocertificare i seguenti dati:

- reddito complessivo dichiarato ai fini Irpef;
- la gran parte dei redditi soggetti a imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo d'imposta in quanto rilevabili dalla dichiarazione dei redditi;
- le prestazioni erogate dall'Inps come trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari.

Il secondo punto, relativo al patrimonio mobiliare, rappresenta una novità considerevole e particolarmente significativa ai fini del «rafforzamento dei controlli» in quanto il Regolamento prevede, per l'autodichiarato sul patrimonio mobiliare, che l'Agenzia delle entrate da subito verifichi la sua corrispondenza con quanto presente nell'«apposita sezione dell'anagrafe tributaria» che contiene questo tipo d'informazioni (la cosiddetta «Anagrafe dei conti»).

È, inoltre, previsto che al fine di ridurre ulteriormente le informazioni autodichiarate entro un anno vengano emanati uno o più decreti in cui «sono identificate le componenti del patrimonio mobiliare per cui è possibile acquisire il dato, sotto forma di valore sintetico».

Progressivamente, quindi, il richiedente la prestazione non dovrà più autodichiarare nessun dato già conosciuto dall'amministrazione pubblica; il disegno è ambizioso e dovrà essere verificato alla prova dei fatti. Il suo successo dipenderà principalmente dalla maturità dei si-

stemi informativi in gioco, in particolare dalla qualità dei dati in questi contenuti, e dalla loro capacità di colloquiare e di scambiare informazioni in maniera massiva ed in tempi prestabiliti.

In merito al fatto che non si dovranno più dichiarare dati già presenti negli archivi della Amministrazione pubblica si osserva che il controllo incrociato e automatico dei dati autodichiarati con quelli presenti negli archivi dell'Anagrafe tributaria era già previsto nelle precedenti versioni della legge e non era stato, a quello che si sa, mai realizzato. Ora viene riproposto con maggior dettaglio, nei tempi e nei modi, dal nuovo Regolamento. C'è da osservare che la creazione d'un collegamento telematico, che consenta la realizzazione anche dei controlli automatici d'incrocio, non è solo un banale scambio di dati, ma richiede l'attivazione d'un servizio d'interoperabilità e di cooperazione applicativa tra sistemi informativi (quello dell'Inps e quello dell'Agenzia delle entrate).

A questo proposito non fa ben sperare la tempistica stabilita per l'introduzione delle innovazioni iniziali, 120 giorni dall'emanazione del Regolamento, e quanto in questo riportato: «Ai maggiori compiti previsti [...] per l'Inps e per l'Agenzia delle entrate si provvede con le risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

Collegato al nuovo Regolamento, inoltre, è il decreto interministeriale per la «Definizione delle modalità di rafforzamento del sistema dei controlli» dell'8 marzo 2013 in cui è istituita la «Banca Dati delle prestazioni agevolate» che dà attuazione pratica all'obbligo degli enti erogatori di trasmettere all'Inps i dati dei soggetti che ne hanno beneficiato (legge del luglio 2010).

Questo decreto colma una grave lacuna in quanto, ad oggi, si è a conoscenza delle informazioni relative ai nuclei familiari che hanno presentato dichiarazione ai fini della determinazione dell'Isee, ma poco o nulla si sa, a livello nazionale, in merito a quali benefici questi nuclei hanno ottenuto attraverso questa dichiarazione.

Data la diffusione dello strumento si tratta di una carenza non di poco conto che non permette di valutare l'efficacia e l'equità dell'Isee attraverso dati quantitativi circa la fruizione delle prestazioni. La banca dati dei beneficiari avrebbe dovuto essere, a livello informatico, il naturale completamento del processo amministrativo che viene avviato dalla presentazione d'una dichiarazione ai fini dell'erogazione d'una prestazione sociale e si conclude con l'acquisizione o meno dell'agevolazione. Aspetto critico della creazione di questa banca dati è l'assenza d'una infrastruttura tecnologica specifica di colloquio fra i soggetti che ope-

RPS

Leio Violetti

rano nella gestione amministrativa dell'Isee: Inps al centro e regioni e comuni in periferia.

### 5. *L'autonomia degli enti territoriali*

La legge originaria consentiva ampia autonomia a Regioni e Comuni di modificare ed integrare, per le prestazioni da loro erogate, le regole di calcolo dell'indicatore.

La regione Lombardia e le province autonome di Trento e Bolzano hanno, pertanto, adottato propri misuratori della capacità dei mezzi denominati, rispettivamente, Fattore famiglia lombardo (Ffl), Indicatore della condizione economica familiare (Icef) e Dichiarazione unificata di reddito e patrimonio (Durp) che differiscono notevolmente dall'Isee nazionale.

L'Icef e il Durp delle province autonome di Trento e Bolzano hanno modificato la determinazione della componente reddituale, passando dall'applicazione del criterio di reddito disponibile, adottato dall'Isee nazionale, a quello di reddito spendibile ovvero al netto di una serie di spese sostenute dal nucleo familiare.

Il Fattore famiglia, invece, ha modificato la scala di equivalenza e le franchigie, presenti anche nell'Isee nazionale sia sui redditi che sul patrimonio, a favore dei nuclei più numerosi.

Tra i comuni l'esempio più rilevante è quello di Parma, che ha adottato un proprio indicatore con una scala di equivalenza mutuata dal coefficiente familiare utilizzato ai fini fiscali in Francia e conosciuta come «quoziente Parma».

Sia il Fattore famiglia lombardo che il «quoziente Parma» trasformano un misuratore oggettivo della ricchezza della famiglie in uno strumento per agevolare le famiglie numerose.

Il nuovo Regolamento ha fortemente limitato l'autonomia degli enti territoriali nella definizione delle regole di calcolo dell'Isee in quanto «ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate» l'indicatore «costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

Questa specificazione dovrebbe impedire l'adozione da parte di regioni e comuni, in sostituzione o ad integrazione dell'Isee nazionale, di deliberare e rendere operative, come in passato, varianti della «prova dei mezzi», come se il modo di misurare la ricchezza delle famiglie, di per sé neutrale, rispondesse in questi luoghi a regole diverse.

## 6. Il problema dell'evasione

Il principale elemento che ha contribuito ad indebolire l'Isee è il fatto che nel nostro paese l'evasione dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche è molto elevata e il reddito nel calcolo dell'indicatore è l'elemento più importante.

Altra condizione che ha influenzato in negativo l'Isee è dovuta al fatto che il valore del patrimonio mobiliare è, in genere, tassato a titolo d'imposta alla fonte (non rientra cioè nella dichiarazione dei redditi) e quindi non è, allo stato attuale, verificabile. Infatti non esiste nel nostro paese una imposizione sul patrimonio mobiliare che evidenzia la ricchezza a livello dichiarativo.

Anche il patrimonio immobiliare è iscritto in un registro, tenuto dall'Agenzia delle entrate (fino a poco tempo fa Agenzia del territorio), in cui il valore dell'oggetto (fabbricato o terreno) in molti casi non è aggiornato e la qualità dei dati su proprietari e diritti non è elevata per la presenza di errori e mancati aggiornamenti accumulati nel tempo.

La poca attenzione del nostro sistema fiscale alle «manifestazioni di ricchezza» dovuta all'assenza d'una imposizione organica sul patrimonio (ad esempio il valore dell'abitazione principale non è imponibile nelle imposte locali così come non lo è nell'imposta sui redditi) ha favorito la possibilità di non autodichiarare correttamente queste informazioni. È vero che il valore del patrimonio pesa sull'indicatore solo per il 20%, ma è altrettanto vero che chi evade l'imposizione sul reddito in genere investe nel patrimonio.

Chi ha occultato reddito e patrimonio si è trovato, pertanto, nella condizione, in particolari situazioni, anche di godere di prestazioni sociali, aggravando la «piaga» dell'evasione fiscale con il trasferimento di ulteriori risorse economiche aggiuntive ai «furbi» a danno dei cittadini «onesti».

Il nuovo Regolamento ha posto le basi per ridurre sensibilmente questi fenomeni, almeno quelli derivanti dalla non veridicità dell'autodichiarato sia nella componente reddituale che in quella relativa al patrimonio mobiliare. Resta l'evasione fiscale pura e semplice in cui sarà necessario rafforzare anche i controlli sostanziali affidati dal nuovo Regolamento, come in precedenza, alla Guardia di finanza.

La tabella che segue evidenzia come l'evasione condizioni e distorca pesantemente il valore dell'indicatore, sbilanciando il risultato a vantaggio dei nuclei all'interno dei quali ci sono soggetti che non dichiarano tutto ciò che guadagnano e che in questo modo acquistano un illegale vantaggio competitivo piuttosto consistente.

*Tabella 1. Valore dell'indicatore Isee nel nuovo Dpcm per nucleo familiare: coppia con 2 figli minori con reddito complessivo Irpef di 31.600,18 euro*

<i>Altre componenti: affitto/ occ. direttamente, patr. mob.</i>	<i>Intero</i>	<i>Reddito evaso di 10.000,00 €</i>	<i>% vantaggio illegale</i>
Aff. = 9.000,00 € patr. mob. = 8.000,00 €	8.894,38 €	4.829,34 €	45,70
Aff. = 9.000,00 € patr. mob. = 40.000,00 €	13.008,20 €	8.943,16 €	31,25
Val. ab. occ. dir. = 57.058,78 € patr. mob. = 8.000,00 €	11.987,00 €	7.921,96 €	33,91
Val. ab. occ. dir. = 57.058,78 € patr. mob. = 40.000,00 €	16.100,82 €	12.035,78 €	25,25
Val. ab. occ. dir. = 114.117,57 € patr. mob. = 8.000,00 €	15.079,62 €	11.014,58 €	26,96
Val. ab. occ. dir. = 114.117,57 € patr. mob. = 40.000,00 €	19.193,44 €	15.128,40 €	21,18
Val. ab. occ. dir. = 171.176,35 € patr. mob. = 8.000,00 €	18.172,23 €	14.107,19 €	22,37
Val. ab. occ. dir. = 171.176,35 € patr. mob. = 40.000,00 €	22.286,05 €	18.221,01 €	18,24

### *7. L'Isee tra passato e futuro*

Lo strumento della «prova dei mezzi» ha una sua validità intrinseca ed oggettiva in quanto, in particolare nella nuova versione, mette insieme famiglia, reddito e patrimonio «valorizzando» e «classificando» la disponibilità economica del nucleo.

Il principale punto critico che incide sulla sua efficacia resta l'evasione. Con poche migliaia di euro di reddito non dichiarato, infatti, l'indicatore assume valori molto più bassi riducendo significativamente l'equità della misurazione.

Tenendo conto che comunque si tratta d'uno strumento necessario per erogare agevolazioni e prestazioni sociali a chi ne ha effettivamente bisogno, il percorso da compiere verso un suo utilizzo trasparente e imparziale è, pertanto, ancora piuttosto lungo anche se il nuo-

vo Regolamento, nel momento in cui andrà a regime, risolverà, almeno in parte, l'evasione, cosiddetta «involontaria», dovuta all'autodichiarazione e, ampliando i controlli informatici, darà un grosso contributo a ridurre l'evasione «volontaria», soprattutto quella che falsa la componente patrimoniale.

In futuro, se si vuole salvaguardare il suo utilizzo ed estendere il suo campo d'azione, è necessario che le informazioni che sono alla base del calcolo dell'indicatore siano verificate e controllate allo stesso modo e con gli stessi criteri con cui sono trattate quelle presenti nelle dichiarazioni fiscali.

Significativi in tale ambito saranno gli interventi che dovranno essere effettuati dall'Agenzia delle entrate nel breve e medio termine, sia sul fronte delle gestioni mobiliari del contribuente, con la messa a regime della «anagrafe dei conti correnti», che su quello della gestione dei dati immobiliari, con l'aggiornamento delle rendite ai valori di mercato degli immobili e con una esaustiva operazione di «pulizia» delle banche dati catastali (identificazione corretta dell'immobile e dei soggetti che vantano diritti, quali diritti vantano e in quali quote).

Il nuovo Regolamento ha risolto tutte quelle problematiche interne che condizionavano l'uso dello strumento, rendendolo, almeno dal punto di vista astratto, più equo e più aderente alle esigenze pratiche dei soggetti che richiedono la prestazione.

Oltre che dall'evasione il pregevole lavoro fatto per il nuovo Regolamento rischia, tuttavia, di essere vanificato anche dalla non andata a regime in tempi ragionevoli delle innovazioni informatiche che prevedono che il richiedente non autodichiari più quanto già conosciuto da Agenzia delle entrate ed Inps.

Giustamente per renderlo più equo il nuovo Regolamento ha di molto incrementato i dati che contribuiscono al calcolo dell'Isee, aumentando di conseguenza la complessità dello strumento. La mancata attuazione di quanto previsto nella norma in campo informatico andrebbe a ricadere sui richiedenti che si troverebbero ad autodichiarare molti più dati che in passato. Forse sarebbe stato auspicabile introdurre gradualmente tali cambiamenti, prevedendo una fase di collaudo e di sperimentazione.

RPS

Lelio Violetti



## Fisco e welfare locale nella crisi

**Cristian Perniciano e Maria Guidotti**

*Nella crisi le risposte degli enti locali si sono allineate a quelle nazionali (ed europee), nel solco del pensiero liberista, che ha trovato nel rigore dei conti l'unica soluzione possibile, frustrando un mondo del lavoro già in difficoltà e senza prendere in considerazione cambi di paradigma che puntassero sul lavoro, sui servizi e sugli investimenti, anche locali. Se consideriamo il taglio del welfare locale e l'aumento dei costi di compartecipazione, che una patrimoniale è stata trasformata*

*in service tax e spostata in parte sugli inquilini, che il costo dei servizi indivisibili dei comuni dovrà essere coperto esclusivamente dai relativi tributi, e che il resto delle entrate comunali è costituito dall'addizionale Irpef in gran parte pagata da dipendenti e pensionati, giungiamo alla conclusione che in una crisi straordinaria ci si è appiattiti su soluzioni ordinarie, che ne hanno aggravato gli effetti specie per le categorie che già ne risentivano maggiormente.*

RPS

Viviamo una stagione sociale, politica ed economica ricca di inquietudine, di ansia, di incertezze per il futuro, con un generale restringimento ed impoverimento degli spazi di democrazia e partecipazione. È inquietante il perseverare nell'attuazione di politiche neo-liberiste per affrontare la crisi, le cui evidenti inadeguatezze sono sotto gli occhi di tutti, come pure i nefasti effetti che producono in termini di disuguaglianza sociale.

La crisi esplosa nel 2008 ha palesemente sancito il fallimento dell'idea secondo cui le istituzioni finanziarie avrebbero svolto con efficacia anche il ruolo di regolatori delle dinamiche sociali e di mercato.

Sembra impossibile che, ancora nel 2003, autorevoli economisti, tra cui Lucas (premio Nobel per l'economia) affermassero che «i rischi dell'alternanza irregolare di fasi di crescita e di recessione, che da almeno un secolo e mezzo accompagnano l'economia, fossero di fatto superati, nel senso da essere stati addomesticati a tal punto che gli interventi necessari ad evitarne gli effetti negativi dovessero essere del tutto marginali» (il recente rapporto della rivista «Lancet» sugli esiti in termini di aumento della morbilità e della mortalità tra la popolazione greca, che le politiche di austerità, imposte dall'Europa, hanno prodotto, sono la più tragica smentita di queste affermazioni).

Neanche le crisi susseguenti del Sud-est asiatico e dell'Argentina sono state sufficienti a creare l'allerta e l'attenzione necessarie per avvertire

che qualcosa nel sistema non funzionava più e si dovevano prendere provvedimenti per evitare gli esiti catastrofici che si sono verificati, sia in termini sociali che economici.

Anzi, possiamo dire che le teorie neoliberiste hanno assunto un'aura quasi sacrale, unica via per lo sviluppo, altare sul quale sacrificare i diritti del lavoro, i diritti sociali, e perseverare nella depredazione dell'ambiente, e il mercato continua ad essere considerato l'unico allocatore giusto ed imparziale delle risorse, a prescindere dalla realtà dei fatti.

La crisi sta producendo una enorme polarizzazione della ricchezza, sia tra paesi che all'interno delle stesse società.

Viviamo in una società sempre più spaventata dal futuro, in cui i legami sociali continuano ad indebolirsi e il cui grado di coesione e di inclusione è sempre più fragile: crescono l'individualismo e l'antagonismo laddove servirebbero relazioni e solidarietà.

I diffusi fenomeni di illegalità e di corruzione, oltre ad essere una vera e pesantissima zavorra per lo sviluppo sociale ed economico del nostro paese, hanno minato profondamente il senso di responsabilità civica, di appartenenza collettiva.

In questo ambito si colloca anche la crisi fiscale del nostro paese: elevata imposizione (in crescita) per chi paga le tasse, insostenibili tassi di evasione fiscale, taglio dei servizi

È questo, molto sinteticamente, il contesto rispetto al quale valutare, tra l'altro, le scelte relative alle politiche sociali del nostro paese.

Secondo Eurostat i 28 paesi dell'Unione Europea investono, in media, nelle politiche sociali il 29,1% del loro Pil (dati aggiornati al 31 dicembre 2011).

Per l'Italia il confronto con il resto dell'Europa continua ad essere desolante: siamo al 23° posto insieme all'Estonia per le spese a sostegno della disoccupazione, al 26° per quelle riguardanti malattia e invalidità, siamo gli ultimi d'Europa, 28° posto, per la famiglia, l'infanzia, l'edilizia sociale e la lotta all'esclusione.

Come si traducono questi dati nel concreto delle politiche sociali del nostro paese? A tal proposito è interessante evidenziare l'andamento del Fondo nazionale per le politiche sociali (compreso Fondo nazionale famiglia e infanzia, Fondo per le politiche giovanili, Fondo pari opportunità, Fondo nazionale non autosufficienze ed escluso il Fondo per il sostegno degli affitti): nel 2008, 1231,2 milioni di euro; nel 2009, 1147,2 milioni di euro; nel 2010, 900 milioni di euro; nel 2011, 178,5 milioni di euro.

Considerato che una parte di questa spesa è rigida (ad esempio quella

per il personale dipendente) queste misure si riflettono integralmente sugli individui e sulle famiglie traducendosi in:

- a) impoverimento delle famiglie, particolarmente quelle con figli;
- b) riduzione o cancellazione di nuovi ingressi ai nidi e alle scuole materne con grossi problemi per le famiglie e per le donne lavoratrici;
- c) riduzione delle prestazioni per i disabili;
- d) diminuzione dell'assistenza domiciliare e residenziale agli anziani e ai non autosufficienti, per i quali si ridurranno anche le prestazioni di sostegno al lavoro di cura privato, con le prevedibili conseguenze di aggravio del ricorso alle strutture ospedaliere;
- e) ricaduta sui Lea sociosanitari per effetto del contenimento della spesa sanitaria, che con i reiterati tagli al sociale avrà conseguenze dirette anche sui costi dei servizi integrati per minori, disabili e anziani;
- f) difficoltà, se non impossibilità di avviare nuove strutture;
- g) criticità a far interagire interventi di supporto sociale con attività e programmi di reinserimento lavorativo;
- h) aumento delle povertà e delle esclusioni sociali.

Dall'attività negoziale che il sindacato svolge sul territorio un dato emerge con chiarezza: le politiche sociali stanno diventando sempre più interventi monetari di carattere assistenzialistico, se non caritatevole, finalizzate a rispondere «solo alle persone più bisognose» come previsto nella delega assistenziale del 2011, che di fatto riconducono le finalità delle politiche sociali a quelle ante legge Crispi del 1890.

Siamo molto lontani da politiche sociali intese come una delle leve che promuovono lo sviluppo, la coesione e l'inclusione, pilastri per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita intelligente, sostenibile e solidale (obiettivi di Lisbona, Agenda europea 2020).

Nello specifico è interessante osservare l'evoluzione delle politiche di welfare rispetto all'andamento dell'imposizione locale e delle tariffe.

### *1. Fisco locale*

Gli effetti della crisi economica si sono dispiegati nelle finanze degli enti locali in una maniera che possiamo definire paradigmatica.

Il federalismo fiscale «incompiuto» (così definito, da ultimo, anche da Piero Fassino, presidente dell'Anci, nel febbraio 2014) e i tagli delle risorse decisi centralmente hanno lasciato gli enti locali con un'autonomia impositiva che si è risolta quasi esclusivamente nella possibilità di elevare addizionali e imposte locali, e nel continuo taglio di spese e

RPS

Cristian Perniciano e Maria Guidotti

servizi. La Corte dei conti nelle sue ultime due relazioni sulla gestione finanziaria delle autonomie locali ci disegna un quadro abbastanza preoccupante.

L'esempio più lampante è proprio inerente al bilancio dei comuni, che, secondo la relazione del luglio 2013, nel triennio 2009-2011, quasi a parità di entrate correnti (53.629 milioni nel 2009 contro 53.354 milioni nel 2011), vede passare le entrate da tributi da 19.621 milioni a 30.020 milioni, ed i trasferimenti da 23.387 milioni a 11.461 milioni.

Questo ha prodotto un vero e proprio ribaltamento, in poco tempo, dei sistemi di finanziamento comunali.

*Tabella 1. Comuni – Composizione percentuale delle entrate*

	2009	2010	2011
Entrate tributarie	36,59	37,50	56,27
Trasferimenti	43,61	42,96	22,25
Entrate extratributarie	19,80	19,55	21,48
Totale entrate correnti	100,00	100,00	100,00

*Fonte:* elaborazione della Corte dei conti su dati Siope

In merito alle spese, quelle correnti risultano quasi invariate, ma analizzando i dati delle relazioni ci si accorge di come diminuisca la spesa per il personale e per l'acquisto di beni e cresca invece quella per l'acquisto di servizi, segno, sostiene la Corte, di una decisa virata verso l'*outsourcing*.

In merito alle spese in conto capitale, ovvero gli investimenti, queste passano dai 19.337 milioni del 2009 ai 15.482 milioni del 2011, con una diminuzione attorno al 20%, ed in particolare con un aumento delle spese per partecipazioni azionarie e trasferimenti di capitale, derivanti probabilmente, sostiene la relazione della Corte dei conti, da «interventi in soccorso a società in difficoltà oppure da operazioni di ristrutturazione indotte dall'esigenza di rivedere l'assetto della governance locale»; gli enti locali hanno di molto rallentato i loro investimenti in opere pubbliche, proprio nel momento in cui gli investimenti privati sono calati dai 330 miliardi del 2008 ai 301 miliardi del 2011<sup>1</sup>. Ancor più preoccupante è seguire il trend disponibile per il settore privato ma ancora non ragguagliato ufficialmente per gli enti locali: gli investimenti fissi lordi negli anni successivi calano a 281 miliardi nel 2012 e a 269 miliardi nel 2013. Tutto depone, insomma, a favore della tesi per

<sup>1</sup> Istat, dati aggiornati al marzo 2014.

cui possiamo aspettarci per i consuntivi 2012 e 2013 performance ancora più negative anche per gli investimenti pubblici. La nostra lettura della crisi, del resto, resta che questa sia una crisi di domanda, con diminuzione di consumi ed investimenti che, vista la risposta impostata sull'austerità, ha generato una spirale recessiva da cui è possibile uscire proprio aumentando gli investimenti. E laddove siano fermi gli investimenti privati c'è necessità di un intervento pubblico, ai suoi vari livelli. L'investimento dell'ente locale è di particolare interesse in questa ottica, in quanto produce effetti immediati ed è valutabile dai cittadini con una certa immediatezza. Molti comuni si trovano invece nelle condizioni di non potere investire e non far partire progetti su cui è già stato trovato un accordo a causa del patto di stabilità interno<sup>2</sup>.

La situazione più diffusa ci descrive comuni in seria difficoltà economica, e non a caso le addizionali comunali, il cui massimo stabilito dalla legge è pari allo 0,8%, prelevano lo 0,46% del reddito imponibile. Le addizionali regionali, dal canto loro, influenzate anche dall'obbligo di rientro del debito del sistema sanitario, le cui aliquote formali sono generalmente nella forbice tra 1,23 e 2,03, originano un prelievo attorno all'1,5%<sup>3</sup>.

## 2. Il sistema fiscale locale

Le principali entrate fiscali dei comuni derivano dalle addizionali comunali all'Irpef e dalle imposte sugli immobili.

Per quanto riguarda le regioni, esse si alimentano principalmente attraverso le addizionali regionali Irpef e l'Imposta regionale sulle attività produttive (Irap).

<sup>2</sup> La relazione della Corte dei conti in merito al patto di stabilità e ai suoi effetti dichiara: «Il sistema complessivo di queste misure ha gravato sulla spesa di investimento degli enti locali investendo anche l'avvio di nuove iniziative nella fase dell'impegno, che seppure non attratta direttamente nell'ambito di applicazione del patto è risultata negli ultimi anni in costante flessione. Le restrizioni, che si dimostrano più stringenti nella fase del pagamento, non consentono di superare le difficoltà nella erogazione della spesa per gli investimenti locali».

<sup>3</sup> Il dato è più alto di quanto possa sembrare, in quanto ottenuto attraverso la proporzione tra imposta incassata e reddito imponibile, quindi calcolando anche coloro i quali non pagano imposte a causa di un reddito troppo basso. Con la stessa metodologia l'Irpef nazionale si attesterebbe al 19,7%. I dati sono elaborati a partire da quelli del Dipartimento delle Finanze relativi alle dichiarazioni 2012, le ultime disponibili.

Parlando di sistema fiscale, è purtroppo d'obbligo descrivere le dimensioni e gli effetti di un male italiano di lungo tempo: la grande diffusione dell'evasione fiscale.

Dai dati del rapporto prodotto nel 2011 dall'Istat rileviamo che il valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso<sup>4</sup> è stato oscillante, nel 2008 (ultimo anno considerato nella rilevazione) da un minimo di 255 miliardi ad un massimo di 275 miliardi.

Ma non tutte le categorie evadono allo stesso modo. Lo stesso rapporto ci presenta una differenza tra i tassi d'evasione delle varie tipologie di contribuenti che pone tra i più virtuosi dipendenti e pensionati, ed invece associa ad un tasso di evasione più alto *rentiers* e autonomi/imprenditori.

Il tasso di evasione è calcolato attraverso la valutazione della differenza tra i redditi netti stimati da Banca d'Italia nella sua ricerca sulla ricchezza delle famiglie e i redditi netti Irpef rilevati da Sogei.

Nella tabella 2 si confrontano i redditi netti così desunti e il relativo tasso di evasione riferito alla tipologia di contribuente.

Al grande tasso di evasione italiano si affianca una distribuzione della ricchezza assolutamente sproorzionata.

Secondo le statistiche Ocse, l'Italia, anche negli anni Duemila precedenti alla crisi, tra tutte le principali economie avanzate del pianeta, risultava al terzo posto per disuguaglianza nella distribuzione del reddito primario e al sesto nella distribuzione secondaria dopo gli effetti di mitigazione di imposte e trasferimenti, ovvero in termini di reddito disponibile netto. Aggiungiamo che i confronti internazionali sulla ricchezza delle famiglie confermano che il rapporto tra ricchezza netta e reddito netto disponibile colloca l'Italia al primo posto con un rapporto pari a 8,07 mentre nel Regno Unito a 7,93, in Francia a 7,63, negli Stati Uniti a 5,28 e in Germania a 5,26. Questa proporzione così forte tra ricchezza e reddito, e gli alti valori assoluti e percentuali dell'economia sommersa ci suggeriscono che in Italia grandi patrimoni concentrati in poche mani si siano formati anche grazie ai flussi di risorse occultate al fisco e finite perlopiù a formare grandi patrimoni improduttivi, che sono scarsamente tassati e quindi a loro volta finiscono per sparire dal circuito virtuoso produzione-redistribuzione-tassazione.

<sup>4</sup> L'«economia sommersa» nelle definizioni internazionali coincide con il solo sommerso economico, cioè con l'insieme delle attività produttive legali svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione.

Tabella 2. Tipologia di contribuente ed evasione

Tipologia di contribuente	Indagine Banca d'Italia		Dati Sogeti		Differenza redditi	Tasso di evasione (%)
	Contribuenti	Reddito netto (€)	Contribuenti	Reddito netto (€)		
Lavoratore dipendente	16.513.566	14.690	17.675.343	14.931	-241	-1,60
Pensionato	12.223.823	10.940	13.582.001	11.023	-83	-0,80
Lavoratore autonomo/imprenditore	4.645.534	27.020	4.318.697	11.798	15.222	56,30
Rentiers	1.122.165	21.286	1.122.929	3.462	17.824	83,70
Pensionato e dipendente	1.063.240	21.065	675.158	22.694	-1.629	-7,70
Autonomo con lavoro dipendente o pensione	910.369	36.745	1.222.658	20.372	16.373	44,60
Residuale (altre miste, triple)	4.555.905	11.494	1.895.310	16.942	-5.448	-47,40

La presenza di tali grandi patrimoni non ha ancora portato ad un cambio di rotta (dal reddito al patrimonio) nella tassazione. A livello nazionale come a livello locale.

### 2.1. *Le addizionali Irpef locali*

Le addizionali sono dovute da tutti i soggetti passivi Irpef, e gli scaglioni dell'aliquota devono ricalcare quelli dell'Irpef nazionale. L'autonomia impositiva risiede nella possibilità di modulare le aliquote in relazione agli stessi scaglioni.

Le differenziazioni insite nel sistema delle addizionali hanno provocato non poche disparità territoriali, oltre che non poche difficoltà tecniche ed organizzative per gli intermediari fiscali, date anche dal fatto che i termini per stabilire l'entità di tali addizionali è stata spesso collocata a ridosso delle scadenze<sup>5</sup>, ed il sistema saldi/acconti introdotto dal 2007 (legge 296/2006) non semplifica il compito.

Nella crisi l'ammontare delle addizionali locali è cresciuto, rispetto al Pil, a dimostrazione di quanto l'imposizione locale sia stata parte integrante delle politiche di compressione fiscale, in particolare dei redditi fissi.

Nelle figure 1 e 2 l'aumento delle addizionali regionale e comunale dal 2007 al 2012<sup>6</sup>.

Come abbiamo detto le addizionali Irpef si applicano all'imponibile Irpef, e questo di fatto fa ricadere tali imposte quasi esclusivamente sui redditi da lavoro e pensione (che contribuiscono circa all'80% delle entrate di tale imposta). L'Irpef infatti è l'unica imposta progressiva diffusa presente nel nostro ordinamento, e negli ultimi anni ha visto erodere la propria base imponibile a causa dell'esclusione di alcuni redditi (es. rendite) e a seguito dell'introduzione di tassazioni separate, si pensi ad esempio ai redditi da fabbricati locati (d.lgs. 23/2011), o ai contribuenti minimi (normati nel 2007 e nel 2011).

Questo significa che buona parte delle entrate locali dipendono dai redditi fissi, i più colpiti nella crisi. Nel 2011 su 10.958 milioni di addi-

<sup>5</sup> Addirittura per il 2013 per i bilanci preventivi c'è stato tempo per i comuni fino al 15 dicembre dello stesso anno.

<sup>6</sup> Per l'anno 2012 è stata fatta l'ipotesi di riportare i consuntivi riportati dal Bollettino delle entrate del Dipartimento delle finanze alle differenze consuntivo/effettivo degli anni precedenti, tenendo in considerazione il meccanismo saldo/acconto e gli aumenti stabiliti dal DI 201/2011.

zionale regionale, da lavoro e pensioni ne sono pervenuti 10.387. Su 3.359 milioni di addizionale comunale 3.194 milioni (Dipartimento delle finanze).

Figura 1. Andamento dell'addizionale regionale (2007-2012)

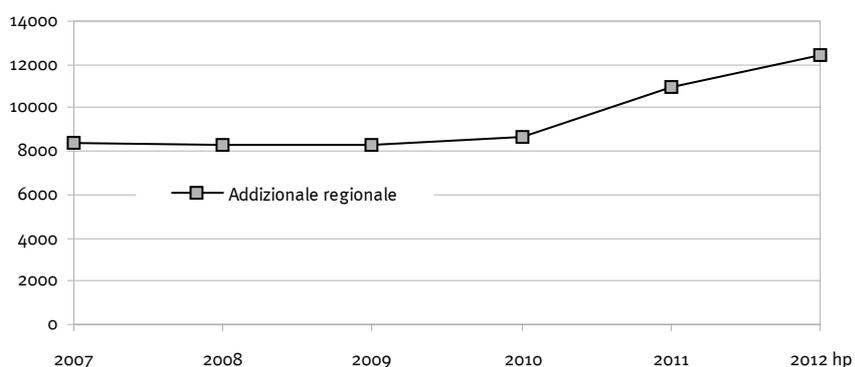
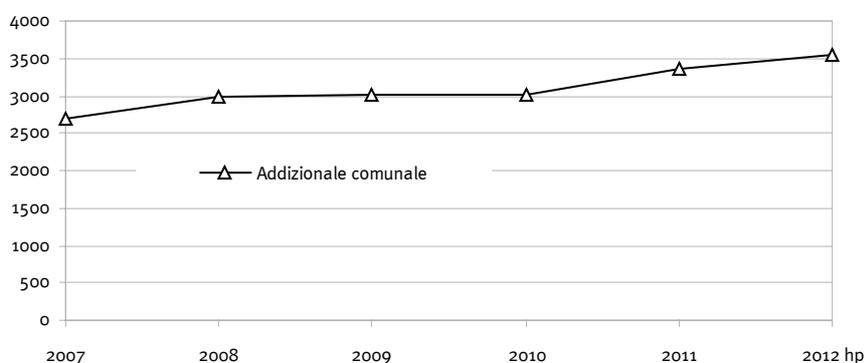


Figura 2. Andamento dell'addizionale comunale (2007-2012)



## 2.2. Le imposte sugli immobili

L'abrogazione dell'Imu sulle prime case è stata la grande protagonista del dibattito politico del 2013, fin dalla nascita del governo Letta. Era questa, infatti, una delle promesse elettorali del Pdl.

In effetti nel 2013 l'Imu sulle prime case non di lusso (quelle cioè contraddistinte dai codici A1, A8 e A9, circa 70.000 fabbricati sul totale di 20 milioni di case d'abitazione, quindi un'inezia trascurabile in questa analisi) non è stata pagata.

Il passaggio dall'Ici all'Imu non è stato indolore, avendo portato ad un aumento del gettito pari a 14 miliardi e mezzo, di cui 600 milioni di euro solo sulle abitazioni principali (dato Imu 2012 contro Ici 2011, Ici 2007 per la statistica sulle case d'abitazione). Il dato sul gettito derivante dalle case d'abitazione è esposto nella tabella 3.

Tabella 3. *Gettito Imu sulle case d'abitazione*

<i>Fascia di versamento (in euro)</i>	<i>Numero di contribuenti</i>	<i>Versamento totale</i>
<=50	17,97	2,17
50-100	18,07	5,98
100-150	14,76	8,11
150-200	11,25	8,66
200-300	14,76	16,03
300-400	8,33	12,73
400-500	4,95	9,76
500-600	3,12	7,52
oltre 600	6,79	29,04
Totale	100,00	100,00

Fonte: Dipartimento delle finanze, *Imu: analisi dei versamenti 2012*

Dalla tabella si evince come una parte importante del gettito (circa il 29%) derivasse esclusivamente da proprietari di immobili che hanno pagato oltre 600 euro di Imu, probabilmente perché in possesso di un'abitazione ampia o comunque di un certo pregio. Evitare di esentare il 6,7% dei proprietari di case di maggior valore avrebbe probabilmente evitato ammanchi ai bilanci comunali e una parte della paralisi politica della seconda parte del 2013. È tuttavia necessario tenere in considerazione il fatto che le rendite catastali non sono aggiornate, per cui assistiamo a profonde differenze tra i diversi comuni, nonché a differenze ingiuste all'interno dello stesso comune, derivanti dall'epoca di costruzione delle abitazioni stesse; nelle grandi città<sup>7</sup> è capitato in più d'un caso che a parità di metratura case ubicate nei centri storici, e dal valore di mercato assai elevato avessero rendite catastali più basse di case periferiche, accatastate più di recente. Per tale moti-

<sup>7</sup> Le grandi città sono state quelle che maggiormente hanno contribuito al gettito Imu; dai dati del Dipartimento delle finanze ricaviamo che addirittura le sole Roma, Torino, Genova e Napoli hanno prodotto oltre un terzo del gettito Imu sulle case d'abitazione, e che le stesse città, con l'aggiunta di Milano, hanno prodotto oltre un quarto del gettito Imu sulla totalità degli immobili.

vo si rende urgente la revisione delle rendite catastali prevista nella Delega fiscale di recente approvazione (articolo 2), visto che in sua assenza ogni imposta o tariffa che le utilizzi come base imponibile non può essere equa per definizione.

La risoluzione della querelle su Imu e prime case, del resto, si è risolta in un gran caos, che ha scaricato comunque sui cittadini il peso delle mancate entrate Imu.

Ci riserviamo un inciso per commentare i grandi disguidi causati dall'obbligo per i proprietari, sorto a fine anno, di dover pagare una parte della differenza tra aliquota base al 4 per mille e le aliquote deliberate dai singoli comuni. Il tutto si è risolto in lunghe file di cittadini, lavoratori e pensionati, agli sportelli postali e presso i Caf, il più delle volte per versare pochi euro.

La quota Tasi dell'Imposta unica comunale (Iuc) che ha sostituito l'Imu sulle prime case, non ha ancora una precisa definizione, in quanto molto è stato delegato ai comuni, che dovranno stabilire l'aliquota (dall'1 per mille al 2,5 per mille), la quota aggiuntiva (fino allo 0,8 per mille) e le eventuali detrazioni.

Le aliquote più basse, e le (credibilmente) più basse detrazioni, rendono la Tasi complessivamente più bassa rispetto al tributo che l'ha preceduta, ma molto probabilmente i vantaggi ricadranno in maniera più evidente sui proprietari di abitazioni di pregio, il cui effetto dell'aliquota più bassa andrà ad incidere su un imponibile maggiore, mentre i proprietari di case di scarso valore, per cui le detrazioni azzeravano l'imposta dovuta, rischieranno di dover pagare.

È bene sottolineare che la Tasi dovrà essere pagata in parte anche dagli inquilini, oltre che dai proprietari. Questa differenza marca un segno evidente del passaggio da una imposta puramente patrimoniale (per quanto limitata al patrimonio immobiliare diffuso) ad una *service tax*.

### 2.3. Tarsu - Tia - Tares - Tari: una evoluzione che prelude alla *service tax*

Il pagamento del servizio di smaltimento dei rifiuti ha avuto in questi anni una evoluzione che per molti versi ha anticipato l'arrivo dell'Iuc. Caratteristica fondamentale di quest'ultima imposta, infatti, è quella di essere una cosiddetta *service tax*, ovvero una tassa sui servizi erogati dai comuni.

Ed uno dei servizi erogati dal comune (attraverso aziende municipalizzate) è proprio lo smaltimento dei rifiuti.

RPS

Cristian Perinciano e Maria Guidotti

A partire dalla Tarsu (che copriva in media il 79% del costo del servizio) attraverso i passaggi alla Tia prima, e alla Tares poi, si è arrivati alla Tari, quota dell'Iuc, che invece impone ai comuni la copertura, attraverso le entrate, di almeno il 93% dei costi del servizio.

Una *service tax* è, per sua natura, una tassa che obbliga a pagare sulla base del servizio offerto e non sulla base di considerazioni di natura politica e sociale. Per definizione una famiglia numerosa fruirà di una maggior quantità di servizi rispetto ad una famiglia non numerosa, ed inoltre tale quota di servizi normalmente non varia al variare del reddito. Non è un caso se tra gli ideologi storici di un tale tipo di tassazione troviamo Margaret Thatcher.

Attualmente le basi imponibili (rendita catastale dell'abitazione) e gli sconti tariffari previsti (alcuni tuttavia solo facoltativi per i comuni) tendono ad indebolire il principio della tassa sui servizi, principio che però si è insinuato nell'ordinamento e lascia il campo ad una virata in senso non solidaristico dei tributi comunali.

#### 2.4. Irap

L'Irap si applica al reddito prodotto dalle attività produttive, al lordo dei costi, anche (parzialmente) di quelli relativi al personale, in questo modo pesando di più per le attività ad alta intensità di manodopera.

L'aliquota Irap è generalmente attorno al 3,9%, maggiorata per alcuni settori, e fino al 4,97% nelle regioni in deficit.

L'Irap, il cui incasso confluisce al 90% alle Regioni per il mantenimento del sistema sanitario pubblico, è spesso tirata in ballo quando si parla, nel dibattito politico, di «riduzione del cuneo». È bene però ricordare la genesi e le modificazioni intervenute.

Tale imposta nasce con il Dl 446/1997 per riunire in un unico pagamento diverse imposte preesistenti (Ilor, Iciap, tassa di concessione governativa sulla Partita Iva, contributo per il Ssn, contributi per l'assicurazione obbligatoria contro la Tbc, contributo per l'assistenza di malattia ai pensionati, tassa di concessione comunale e Tosap. Tali imposte contribuivano per l'8,5% al totale delle entrate correnti, mentre nel 1999 l'Irap coprirà circa il 5,5% di tali entrate. A conti fatti, quindi, l'Irap è stata un alleggerimento fiscale per le imprese, oltre che una semplificazione del sistema).

Ricordiamo che dalla sua nascita questa imposta ha subito già dei tagli, in particolare l'esclusione dei contributi sociali dalla sua base imponibile e la possibilità di deduzioni per i dipendenti a tempo inde-

terminato (Finanziaria 2007), l'abbassamento dell'aliquota con la Finanziaria 2008 e, nel decreto c.d. Salva Italia del 2011 un incremento delle deduzioni per giovani, donne ed aziende del Mezzogiorno. Visti gli scarsi effetti ottenuti, in termini di aumento dell'occupazione, dalla diminuzione indiscriminata dell'Irap, probabilmente, se la si vuole ridurre, andrebbe fatto in maniera selettiva, favorendo le aziende che investano in ricerca e sviluppo, in innovazione.

È evidente che si è perseguita la strada del pensiero liberista maggioritario in Europa che ha ritenuto e ritiene che l'unica strada possibile per uscire dalla crisi sia quella della competitività al ribasso dal lato dell'offerta, e del consolidamento del debito dello Stato e degli Enti locali. Il conseguente inasprimento fiscale e il taglio dei servizi hanno prodotto una insostenibile disegualianza sociale che trova riscontro anche nello stato dei servizi sociali.

### 3. *Asili nido*

La relazione annuale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali sulle «convalide delle dimissioni delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri» evidenzia un incremento del 45% nel 2012 sul 2011 per quanto riguarda le dimissioni delle lavoratrici madri (da 17.175 a 18.454) e dei lavoratori padri (da 506 a 733).

Si rileva che le ragioni che più frequentemente portano a questa scelta sono:

- a) la difficoltà di conciliare i tempi di lavoro con l'assistenza al neonato per il mancato accoglimento al nido (3.745);
- b) l'assenza di una rete parentale di supporto (3.514), che risulta comunque essere l'unica voce in calo rispetto al 2011;
- c) l'elevata incidenza dei costi di assistenza al neonato, che ha subito un notevole incremento (più 47% rispetto al 2011).

A questi dati debbono essere aggiunti i numeri, difficili da rilevare, delle mamme e dei padri lavoratrici/ori non tenuti alla convalida, per non parlare delle lavoratrici precarie.

Questi dati ci rappresentano una realtà di donne (soprattutto) e uomini che vedono profondamente condizionate le loro scelte di vita dall'esistenza o dall'assenza di servizi e/o della sostenibilità/insostenibilità dei loro costi.

Il rapporto sul monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia registra, sulla base dei dati del rapporto

RPS

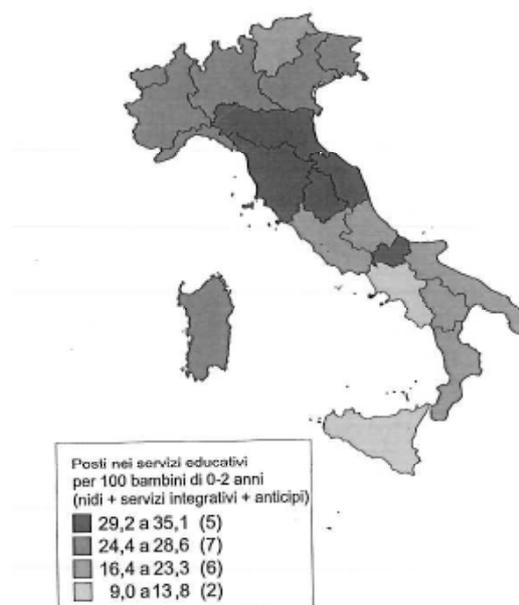
Cristian Perniciano e Maria Guidotti

RPS

FISCO E WELFARE LOCALE NELLA CRISI

Istat (Piano nidi 2008/2012) un carico tariffario, rispetto ai costi di gestione, sulle famiglie degli utenti che va dal 24,4% dell'area Nord-ovest, al 22,5% del Nord-est, al 14% del Centro, al 13,1% del Sud e al 8,8% delle Isole. Questa forte diversificazione si accompagna a quella analoga sulla diffusione territoriale di questi servizi.

*Figura 3. Percentuale di posti/utenti per 100 bambini di 0-2 anni; accoglienza complessiva nei nidi, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia da parte di anticipatori per regione e provincia autonoma al 31 dicembre 2012*



Alcune considerazioni sembrano evidenti:

- I comuni, per effetto della riduzione delle risorse disponibili hanno difficoltà a sostenere i costi di gestione dei servizi e a garantirne la continuità, causando un rallentamento delle possibilità ricettive;
- le famiglie che hanno visto diminuire i loro redditi, e conseguentemente la loro capacità di spesa, «si ritraggono» dal servizio;
- lo sviluppo del sistema di offerta dei servizi è molto legato alle scelte delle politiche pubbliche e al grado di copertura dei costi che viene garantito.

Tabella 4. Finanziamento stanziato per gli anni 2007-2012 per regione e provincia autonoma (dati delle intese 2007, 2008, 2009 e 2010)

Regioni e province autonome	Finanziamento stanziato secondo le intese 2007, 2008 e 2009		% cofinanziamento previsto	Finanziamento stanziato secondo l'intesa 2010 (a)		Finanziamento stanziato secondo l'intesa 2012	
	Finanziamento nazionale	Cofinanziamento previsto		Finanziamento nazionale	Finanziamento nazionale intesa 24/Cu 2012	Finanziamento nazionale intesa 48/Cu 2012	
Piemonte	22.995.625	6.898.688	30	4.981.000	1.795.000	3231.000	
Vale d'Aosta	1.068.908	320.673	30	268.613	n.d.	n.d.	
Lombardia	55.855.537	16.756.661	30	6.700.000	6.700.000	6.700.000	
Provincia di Bolzano	2.953.288	885.986	30	-	-	-	
Provincia di Trento	2.994.521	898.356	30	-	-	-	
Veneto	29.463.558	8.839.067	30	5.200.000	1.170.000	n.d.	
Friuli Venezia Giulia	7.404.902	2.221.471	30	2.193.450	n.d.	n.d.	
Liguria	7846.797	2.354.039	30	3.019.194	755.000	1.359.000	
Emilia-Romagna	26.792.444	30.008.827	112	5.583.800	1.770.000	2.886.000	
Toscana	21.956.060	6.586.818	30	6.554.596	n.d.	n.d.	
Umbria	4.797.045	1.439.114	30	1.641.711	n.d.	n.d.	
Marche	9.223.638	2.767.091	30	2.645.418	n.d.	n.d.	
Lazio	38.672.019	11.601.606	30	8.600.424	2.150.000	3.870.000	
Abruzzo	10.072.699	7.800.480	77	1.400.000	612.500	882.000	
Molise	3.015.991	3.028.860	100	797.665	200.000	360.000	
Campania	76.347.156	88.848.180	116	9.982.914	9.982.914	9.982.914	
Puglia	39.913.093	37.677.960	94	6.976.912	3.141.000	1.745.000	
Basilicata	5.359.310	4.915.800	92	1.230.438	307.500	553.500	
Calabria	22.214.316	24.812.820	112	4.112.312	449.212	1.131.440	
Sicilia	47.379.026	40.876.740	86	9.185.438	2.297.500	n.d.	
Sardegna	10.136.065	3.590.100	35	2.960.406	740.000	1.332.000	
Totale	446.462.000	281.158.243	63	84.898.469	32.070.626	34.032.854	

(a) Il finanziamento secondo l'intesa 2010 è stato assegnato all'Economia.

#### 4. Politiche abitative

Il nostro paese ha sostanzialmente abbandonato politiche pubbliche per l'abitare, così come lo stesso fondo nazionale per gli affitti (già esiguo) si è via via ridotto fino ad esaurirsi.

Lo stock di edilizia residenziale pubblica rappresenta solo il 4% a fronte di una media europea del 20% e copre un quinto del mercato dell'affitto (a fronte del 45% della Francia, del 66% dell'Inghilterra, del 77% dell'Olanda). Presso gli ex Iacp ed i Comuni giacciono inevase, da anni, 650.000 domande.

A livello territoriale i pochi interventi che sono rimasti riguardano contributi (anche una tantum) per gli affitti. Di converso l'insieme delle spese per la casa (affitto, mutuo, tassazione, utenze) è enormemente aumentato a fronte di una crisi che ha considerevolmente ridotto la disponibilità di reddito delle famiglie e delle persone con effetti pesantissimi sulla qualità di vita e sociale, come evidenziato di seguito.

La scelta di acquistare un'abitazione ha comportato, spesso, il ricorso a finanziamenti di durata sempre più lunga e per importi crescenti, e nonostante la crisi in Italia i mutui si mantengono a livelli elevati come dimostra il confronto con la media dei tassi applicati in Europa.

Malgrado la forte diminuzione dei parametri di riferimento chi ottiene un mutuo continua a pagare dal 3 al 4,5% per il tasso variabile e dal 5,2 al 6,8% per il tasso fisso, a causa dei margini delle banche, che variano dal 2,7 al 3,9% con punte anche oltre il 4,5%.

Tabella 5. Differenziale dei tassi medi bancari su mutui a famiglie (nuove operazioni)

	Applicati in Italia	Applicati in Area euro	Differenziale Italia
1° ottobre 2012	4,51	3,35	116

Tabella 6. Parametri di riferimento per la determinazione dei mutui

		1° luglio 2011	1° dicembre 2012	1° aprile 2013
Euribor (tasso di riferimento per mutui a tasso variabile)	Euribor a 1 mese	1,46	0,110	0,12
	Euribor a 3 mese	1,62	0,184	0,21
	Euribor a 6 mese	1,83	0,317	0,32
Eurirs (tasso di riferimento per mutui a tasso fisso)	Eurirs a 5 anni	2,60	0,810	1,18
	Eurirs a 10 anni	3,24	1,630	1,46
	Eurirs a 20 anni	3,62	2,220	2,06

Eppure, come si evince dalla tabella 6, i parametri di riferimento per la determinazione dei mutui si attestano su livelli notevolmente inferiori

rispetto al passato (nell'esempio riportato si fa riferimento a luglio 2011). L'Euribor è diminuito mediamente dell'86%, l'Eurirs del 44%. Il mercato delle locazioni ha fatto registrare, nell'ultimo decennio, aumenti medi del 130% per i canoni dei contratti rinnovati, con punte del 145% dei grandi centri urbani, del 150% per i nuovi contratti (Sunia, *Indagine sulle offerte di locazione nei centri con più di 250.000 abitanti*). Oltre ai costi di affitto e di acquisto, anche i costi connessi alla casa – tassazione ed utenze (gas, luce, acqua) – sono aumentati significativamente.

Le conseguenze del «caro-casa» sono sfratti e pignoramenti.

Le spese per la casa incidono mediamente per il 31,2% sul bilancio familiare: negli ultimi cinque anni circa 150.000 famiglie hanno perso la casa in proprietà o in affitto a causa di morosità.

Tabella 7. Sfratti emessi e morosità

	Sfratti emessi	(di cui per morosità)	var. % su anno precedente	Richieste di esecuzione	var. % su anno precedente	Sfratti eseguiti	var. % su anno precedente
2001	40.500	26.937	2,8	98.068	-4,9	20.608	-4,7
2002	40.130	27.154	-0,9	91.574	-6,6	20.389	-1,1
2003	39.284	27.781	-2,1	83.748	-8,6	23.000	12,8
2004	46.193	32.578	17,6	78.099	-6,8	25.267	9,9
2005	45.815	33.768	-0,8	106.335	36,2	25.671	1,6
2006	45.526	34.309	-0,6	100.821	-5,2	22.278	-13,2
2007	43.869	33.959	-3,6	109.446	8,6	22.468	0,9
2008	52.291	41.203	19,2	139.193	27,2	25.108	11,8
2009	61.484	51.576	17,6	116.573	-16,3	27.584	9,9
2010	65.664	56.269	6,8	111.260	-4,6	29.889	8,4
2011	63.846	55.543	-2,8	123.914	11,4	28.641	-4,2
2012	67.790	60.244	8,3	120.903	-2,4	27.695	-3,3
Ultimi 5 anni	311.075	264.835				138.917	

La questione abitativa sta assumendo i caratteri di una vera e propria emergenza, sia per chi la casa ce l'ha e rischia di perderla e/o la perde, sia per chi non ce l'ha, che richiede risposte sollecite ed efficaci in relazione a:

- riqualificazione del patrimonio esistente, in termini qualitativi e funzionali: un settore strategico per il futuro del sistema edilizio duramente colpito dalla crisi e cruciale in relazione all'obiettivo di ridurre il consumo di suolo;
- sostegno al reddito delle famiglie, contenendo i costi connessi all'abitazione, attraverso una tassazione che assuma caratteri di maggiore equità;

- aumento dell’offerta di alloggi in affitto a canoni sostenibili, sia con interventi diretti di edilizia sovvenzionata e *social housing* sia con misure volte ad un contenimento dei canoni e ad un ampliamento dell’offerta del mercato privato;
- accesso al mercato delle compravendite, con soluzioni orientate soprattutto verso le famiglie e i giovani;
- riaffermazione di un ruolo programmatico a livello centrale necessario per elaborare programmi rispetto ad obiettivi prioritari;
- interventi per un welfare urbano in termini di sviluppo di benessere, coesione sociale, qualità della vita e sicurezza, partendo dalla partecipazione attiva dei cittadini;
- intensificazione della lotta all’evasione per far «emergere il nero» e recuperare risorse da destinare a politiche abitative (proposte della campagna nazionale per la casa della Cgil).

### 5. *Compartecipazione alla spesa del servizio sanitario*

Rispetto al tema della compartecipazione alla spesa per le prestazioni sanitarie è interessante evidenziare la reazione rispetto alla reintroduzione del «superticket» sulla specialistica (Dl 98/2011) di 10 euro per ricetta a carico dei soggetti non esenti, in aggiunta al ticket già in vigore (pari alla tariffa delle singole prestazioni fino ad un massimo di 36,15 euro per ricetta).

I primi dati di esito sui consumi di prestazioni specialistiche dopo l’introduzione del «superticket» evidenziano un calo medio di circa l’8,5% nei consumi di prestazioni specialistiche e diagnostica strumentale. I servizi privati accreditati, rispetto ai servizi pubblici, registrano una riduzione più significativa di servizi erogati (-11,8% -7,6%); complessivamente la diminuzione maggiore fa riferimento alle prestazioni non esenti da ticket (17,2%). Gli introiti da compartecipazione sulle prestazioni specialistiche sono aumentati rispetto al 2011 di 244 milioni di euro (+12,5%) (Rapporto Oasi 2013 a cura di Cergas Bocconi).

Anche il calo di reddito disponibile ha contribuito alla contrazione del ricorso alle cure del Servizio sanitario nazionale.

Alcune prestazioni non coperte dal Servizio sanitario nazionale sono state eliminate o procrastinate nel tempo, per esempio le cure odontoiatriche. I dati forniti dal congresso nazionale del collegio dei Docenti di Odontoiatria dicono che una famiglia italiana su tre non può più permettersi le cure dentali per i figli.

La Corte dei conti, nella Memoria sul rendiconto generale dello Stato, tra le altre cose sottolinea la crisi che ha investito nell'ultimo anno la spesa dei cittadini per la sanità. L'impossibilità di curarsi è il dato più impressionante sulle ricadute della lunga crisi che ci coinvolge, ma anche delle misure e delle scelte con cui viene affrontata.

«La Repubblica – dice l'art. 32 della Costituzione – tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività». La salute quindi è un diritto fondamentale, generale e comune, che lo Stato deve tutelare per ogni cittadino; ed è un diritto individuale il cui godimento corrisponde all'interesse dell'intera collettività. Non può essere compromesso o ridotto.

Il termine tutela non può esser interpretato come mero controllo dell'esistente, ma va colto nel suo contenuto implicito di cambiamento. Il diritto del cittadino alla salute non può essere visto unicamente come diritto ad essere curato quando è ammalato o inabilitato, ed è quello che sta accadendo, ma come promozione più complessiva di benessere.

Richiede di tener conto che le condizioni sociali (individuali e collettive) – dal livello di reddito all'ambiente di lavoro, domestico ed esterno, alla presenza e funzionalità dei servizi sociali – sono una componente importante per garantire la salute e il benessere e prevenire quanto più possibile situazioni di disagio, di malattia, di non autosufficienza.

Quello che sta accadendo compromette radicalmente queste possibilità con costi sociali intollerabili.

Le politiche di austerità con cui si pretende di uscire dalla crisi realizzano questa drammatica situazione: diminuzione delle opportunità di lavoro, taglio ai servizi e aumento dei loro costi.

È necessario assumere con determinazione e coerenza la qualità sociale come una irrinunciabile condizione dello sviluppo e dell'affermarsi dei diritti della persona.

La spesa sociale è un investimento e non un intervento assistenziale legato alla maggiore o minore disponibilità di risorse secondo le regole esclusive del mercato. Bisogna ridurre la frattura tra il «cielo» dei valori e la realtà della politica.

RPS

Cristian Perniciano e Maria Guidotti



**DIBATTITO**

**La riforma del capitalismo: tesi a confronto**

C. Crouch, *Making Capitalism Fit for Society*,  
Polity Press, Cambridge 2013

W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*,  
Feltrinelli, Milano 2013



## Riformabilità o irriformabilità del capitalismo? Un confronto tra Colin Crouch e Wolfgang Streeck

**Laura Pennacchi**

*I due libri vengono discussi a partire dalla cruciale questione della «riformabilità» o «irriformabilità» del capitalismo e della validità o meno dell'approccio ricostruttivo della «variety of capitalism», con la connessa possibilità o impossibilità di riferirsi a una pluralità di «tipi di capitalismo». Streeck pensa che sia in atto un processo travolgente e inarrestabile di «convergenza» delle economie di tutto il mondo – ma in particolare di quelle sviluppate – verso un modello unico, quello neoliberistico anglosassone, il che toglie validità all'approccio della «variety of capitalism» e, soprattutto, rende difficile al limite dell'impossibile ogni opzione di riformabilità del capitalismo. Crouch, invece, crede nella*

*riformabilità del capitalismo e nella persistente pluralità dei «tipi di capitalismo», tanto più complessa se si considera l'articolazione che tale varietà assume nei paesi al di fuori dell'area occidentale dove si affermano anche inquietanti forme di modernità illiberale e una molteplicità di nazionalismi (quello russo, quello cinese, quello indiano, quello brasiliano, quello arabo). Su questa base rilancia alla grande l'obiettivo ambizioso della «riforma del capitalismo», con accenti che richiamano il Keynes che negli anni trenta individua al centro del nuovo liberalismo, con cui sostituire il vecchio, le azioni umane non determinate dal profitto e dunque il lavoro fonte di un nuovo umanesimo.*

RPS

Sia il libro di Colin Crouch (*Making Capitalism Fit for Society*) – di cui in questo numero di Rps presentiamo in anteprima un capitolo tradotto – sia quello di Wolfgang Streeck (*Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*) hanno al loro cuore la cruciale idea che la crisi globale che da sette anni ormai affligge il mondo coinvolge interamente tanto la sfera dell'economia quanto quella della politica. L'operare dell'intreccio fra le due sfere solleva grandi preoccupazioni per le sorti della democrazia, soprattutto in conseguenza del ruolo nefasto assai pervasivo che vi giocano le grandi *corporation* (tema quest'ultimo al quale Crouch aveva dedicato due suoi precedenti lavori, comparsi in italiano da Laterza con i titoli *Postdemocrazia* e *Il potere dei giganti*, peraltro fonti rilevanti proprio della riflessione odierna di Streeck). I due libri che in questa sede presentiamo approdano, però, a conclusioni molto diverse, perfino divergenti – in particolare in merito al futuro dell'Europa e dell'euro –, conclusioni che è bene anticipare.

Per Crouch è fondamentale evitare il ritorno ai nazionalismi e al protezionismo economico (trappole pericolose che inducono un declino degli scambi internazionali, un arretramento della competizione interna, un degrado della qualità dei beni e dei servizi, senza menzionare il pericolo addirittura delle guerre commerciali). Nella costruzione di network globali alternativi – che è la strada da percorrere – a quelli basati sul signoraggio del dollaro e sul potere delle grandi *corporation*, l'Europa è il «miglior candidato» per muovere verso una globalizzazione «equa» e per orientare «strutture sovranazionali capaci di rappresentare interessi al di là delle forze di mercato e della competizione globale» e la moneta unica è stato, e rimane, un passaggio importante per andare in questa direzione. L'Europa, infatti, se negli ultimi anni ha visto prevalere le componenti politiche di centro-destra che la vogliono configurare come aggressiva «forza di mercatizzazione», ha però sempre coltivato nel suo seno una pluralità di ispirazioni e anche componenti animate dall'identificare un «distinto ruolo» per politiche sociali di profonda correzione delle tendenze distruttive intrinseche ai mercati, il che ha portato a realizzazioni «impressionanti» (*impressive*) per esempio all'epoca delle presidenze Delors e Prodi e con la Carta dei diritti. L'Europa unita, dunque, per Crouch rimane un orizzonte fondamentale perché possa essere riproposto a livello internazionale un governo adeguato dei tormentati processi economici contemporanei e il neoliberalismo – 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 – specie quella socialdemocratica, 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», assumendo un orientamento e un carattere nettamente «assertivo» (*assertive*), e di allearsi con le istanze ambientaliste, con i movimenti femministi, con altri movimenti che animano il variegato scenario della società civile.

Al contrario, secondo Streeck, entrato su tutto ciò in polemica con Habermas, di fronte agli esiti recessivi e stagnazionistici devastanti generati in tutti i paesi europei dalle politiche di «austerità» e dai tentativi di salvare l'euro (che minacciava di saltare) – imposti dalla Germania

della Merkel quando nel 2010 l'epicentro della crisi globale si è spostato dagli Stati Uniti al nostro continente –, 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», volontà a cui hanno finito con l'aderire anche personaggi come Delors e Prodi, i quali, anzi, hanno il demerito di essersi eretti a paladini della necessità che l'Europa riconquistasse primariamente competitività nei confronti degli Usa. Così si è dato vita a una struttura istituzionale malata, «progettata per garantire che gli Stati nazionali un tempo sovrani si conformino alle richieste del mercato», il che si è tradotto in scelte «per vincolare gli stati a un regime sovranazionale non democratico, una sorta di Superstato internazionale ed estraneo alla democrazia chiamato a governarli dall'alto». L'euro è stato un tassello decisivo di questo processo, uno strumento al servizio di quella che Streeck – riprendendo la famosa negazione di Hayek di ogni possibilità di «giustizia sociale» – chiama «giustizia del mercato», componente centrale, in questa visione, dell'applicazione all'Europa del progetto neoliberista. È tutto ciò che torna 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 bisogna ripristinare le sovranità nazionali – poiché non può darsi «democrazia sociale» in loro assenza –, 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 che avanza 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», considerato come «espressione istituzionale del rispetto dovuto alle nazioni».

La diversità delle conclusioni a cui giungono Crouch e Streeck è eclatante e attira tutta l'attenzione. Ma non meno interessante è scavare sulle differenze nei passaggi intermedi che sostanziano le conclusioni ultime, perché qui emergono nodi analitici il cui scandaglio può essere più fecondo della semplice osservazione di esiti talmente contrapposti da risultare quasi indiscutibili. Uno snodo intermedio cruciale è la questione della «riformabilità» o «irreformabilità» del capitalismo e della

RPS

Laura Pennacchi

validità o meno dell'approccio ricostruttivo della «*variety of capitalism*», con la connessa possibilità o impossibilità di riferirsi a una pluralità di «tipi di capitalismo», da cui la mente è subito spinta verso espressioni divenute famose, come «capitalismo intelligente» di Federico Caffè o «capitalismi possibili» di Hyman Minsky (e relative *overhaul*, «svolte», necessarie a implementarli) o *unleashed capitalism* (capitalismo scatenato) di Andrew Glyn. Streeck pensa che sia in atto un processo travolgente e inarrestabile di «convergenza» delle economie di tutto il mondo – ma in particolare di quelle sviluppate – verso un modello unico, quello neoliberistico anglosassone, il che toglie validità all'approccio della *variety of capitalism* e, soprattutto, rende difficile al limite dell'impossibile ogni opzione di riformabilità del capitalismo. Crouch, invece, crede nella riformabilità del capitalismo e nella persistente pluralità dei «tipi di capitalismo», tanto più complessa se si considera l'articolazione che tale varietà assume nei paesi al di fuori dell'area occidentale dove si affermano anche inquietanti forme di modernità illiberale e una molteplicità di nazionalismi (russo, cinese, indiano, brasiliano, arabo). Su questa base rilancia alla grande – pur senza usare espressamente questo linguaggio – l'obiettivo ambizioso della «riforma del capitalismo», con accenti che richiamano (anche se non è citato esplicitamente) il Keynes che negli anni trenta individua al centro del nuovo liberalismo, con cui sostituire il vecchio, le azioni umane non determinate dal profitto e dunque il lavoro fonte di un nuovo umanesimo.

I modi differenti con cui questo snodo è assunto dai nostri due autori hanno profonde implicazioni sullo svolgimento delle loro analisi, per quanto riguarda *e* punti di contatto *e* linee di frattura. Vediamo più da vicino gli uni e le altre. Un punto di contatto notevole riguarda la ricostruzione complessiva del compromesso keynesiano e dei «trenta gloriosi» successivi alla fine della seconda guerra mondiale, caratterizzati da garanzie di crescita economica, Stato interventista in grado di disciplinare il mercato, di pianificare e di redistribuire, piena occupazione, compensazione sociale, riduzione delle diseguaglianze, stabilità e progressivo assestamento su tassi di interesse e margini di profitto sempre più esigui. La comunanza prosegue nell'analisi dell'avvento – alla fine degli anni settanta del Novecento con la Thatcher e Reagan – e del dispiegarsi del neoliberismo, visto in quanto marchiato dalla volontà del grande «capitale» di restaurare il suo potere di classe, profondamente incrinato dal compromesso keynesiano, riconquistando in primo luogo spazi per l'incremento dei profitti e per l'accaparra-

mento dei guadagni di produttività. La lunga fase del neoliberismo è letta come «processo di dissoluzione del regime del capitalismo democratico del dopoguerra», mosso dalla pulsione a rivitalizzare la dinamica dell'accumulazione attraverso «la deregolamentazione, la privatizzazione, l'espansione di mercati di ogni sorta» (Streek). Il passaggio da «un sistema di istituzioni politiche ed economiche di orientamento keynesiano» a quello che Streek definisce «un regime economico neohayekiano» ha operato largamente come «politica di privatizzazione dei compiti statali». Il regime neohayekiano nega la possibilità stessa che possa esistere la «giustizia sociale» e contempla solo la «giustizia di mercato», la quale si fonda sul fatto che «il diritto al profitto vantato dal “capitale” vale come condizione empirica necessaria per il funzionamento dell'intero sistema», mentre le corrispondenti rivendicazioni del «lavoro» costituiscono solo intralcio e disturbo. In sostanza, la strategia neoliberista punta al contenimento della capacità di intervento dello Stato – rappresentante degli interessi sociali collettivi – e «alla restituzione al mercato del meccanismo primario di allocazione economica».

Ne sono seguiti l'erosione dello Stato sociale e l'affidamento a mercati privati di quote crescenti della protezione sociale, in particolar modo per quel che riguarda previdenza e istruzione, la riduzione dei diritti dei lavoratori nella tutela dai licenziamenti, l'apertura dei mercati del lavoro grazie all'avanzare della globalizzazione, la promozione di occupazione precaria e a bassi salari, un alto tasso di disoccupazione strutturale, il decentramento e le delocalizzazioni produttive, la desindacalizzazione della contrattazione salariale, l'esplosione delle disuguaglianze, la deregolamentazione dei mercati dei beni, dei servizi, dei capitali, la trasformazione del mercato dei capitali in mercati per il controllo dell'impresa dando priorità assoluta all'approccio della *shareholder maximization*. Questo decorso ha potuto svolgersi grazie all'affermazione del dominio delle grandi *corporation* e all'avanzare di una estesissima finanziarizzazione, svoltesi sotto l'egida della teoria dei «mercati perfettamente razionali» e dell'inutilità della regolazione pubblica, posto che si presuppone che tutti i partecipanti al mercato posseggano le informazioni necessarie ad evitare il verificarsi di squilibri sistemici. Ma il «keynesismo privatizzato» – definizione di Crouch ripresa da Streek – indotto dalla finanziarizzazione sostituisce all'indebitamento statale l'indebitamento privato, sostanzialmente consistente in una anticipazione del potere d'acquisto degli individui, in tutti i casi facendo aumentare troppo massicciamente l'indebitamento complessivo (som-

RPS

Laura Pennacchi

ma del debito pubblico e di quello privato). Il monetarismo, iniziato con l'ambizione di ripristinare il controllo sulla moneta a fini antinflazionistici, con il neoliberalismo dispiegato sfocia nella creazione di moneta «endogena» e nell'offerta irresponsabile di moneta «privata».

Così la *commodification*, la liberalizzazione, la denormativizzazione, la finanziarizzazione giungono a un punto molto critico con l'esplosione del collasso del 2007-2008, interpretato concordemente da Crouch e da Streeck come il culmine di un processo più ampio, iniziato molto tempo prima. Ognuno dei metodi adottati nel corso del tempo dalle forze dominanti per creare grazie al denaro l'illusione della crescita – l'inflazione negli anni settanta, l'indebitamento pubblico negli anni ottanta, l'indebitamento privato negli anni novanta e primi duemila – ha contribuito ad inceppare il processo di accumulazione piuttosto che a sostenerlo. Nel 2008-2009 gli Stati e le politiche pubbliche – spinti all'«arretramento» nel trentennio precedente – sono costretti a rientrare in gioco salvando il mondo dal collasso con enormi salvataggi bancari e finanziari, ma la crisi da finanziaria si trasforma rapidamente in crisi dell'economia reale, con recessione grave ed esplosione della disoccupazione. Dal 2010 il baricentro della crisi si sposta in Europa, dove il prevalere delle politiche di austerità volute dalla Germania della Merkel crea le condizioni per l'avvitamento deflazionistico debito/rigore/recessione/maggior debito/ancora rigore/ancora recessione, avvitamento che mette in stallo tutti i paesi europei.

Per Crouch e per Streeck la crisi globale rivela la fallacia della teoria dei mercati perfettamente razionali, la dipendenza del capitalismo dallo Stato per rilanciarsi dalle sue contraddizioni a spese dei contribuenti, la spinta all'incremento delle diseguaglianze generata dall'appropriazione della ricchezza da parte di una minoranza della popolazione e di élite sempre più aggressive. In particolare la loro attenzione si concentra sul ruolo e sui risultati che in tutti questi processi la privatizzazione ha avuto e ha, oggi che siamo di fronte, specie in Europa, a una sua terza ondata (dopo la prima della fine degli anni ottanta/inizi anni novanta e la successiva della seconda metà degli anni novanta). Secondo Crouch il potenziamento della pretesa maggiore «libertà di scelta» non c'è stato, né è vero che le esternalizzazioni e l'*outsourcing* dal pubblico al privato abbiano rafforzato la competizione o abbassato i costi per i cittadini (trattati non unitariamente ma fittiziamente distinti in consumatori e utenti). In tutte le ondate di privatizzazioni di servizi e di pubbliche *facilities* lo Stato è rimasto il principale pagatore e si è verificato solo un passaggio di mani da quelle pubbli-

che a quelle di piccole oligarchie o di grandi *corporation*, passaggio talmente «stupefacente» nella sua natura *simple minded*, dogmatica e corrotta, che ancora non ci si capacita che abbia ricevuto così poca attenzione critica (*criticism*). In verità – in un rapporto di causa-effetto con deregolamentazione, ispirazione ai principi (ambigui) della governance piuttosto che del government, abbassamento delle tasse sui ricchi (trasformati negli unici beneficiari degli incrementi della produttività), restrizione degli Stati sociali – la privatizzazione dà corpo a un «patto sociale» faustiano il cui prezzo è l'anima dei servizi pubblici e del welfare, terribilmente intaccati per consentire il taglio delle tasse e maggiore spesa privata. Si impongono in modo errato modelli privatistici di comportamento – che ben poco hanno a che fare con l'auspicabile maggiore incremento dell'efficienza e della qualità – su scuole, università, ospedali, e il pensiero del *contracting out* diventa dominante al punto che la Commissione europea giunge a rifiutare di parlare di servizi pubblici e insiste su «servizi di interesse generale».

In questo contesto occorre soffermarsi più approfonditamente sul significato che assume la terza ondata di privatizzazioni, in particolare in Europa, a partire dalla martoriata Grecia a cui viene imposto di girare ai privati in brevissimo tempo beni pubblici per un valore pari a 50 miliardi di euro. Il punto è che il neoliberismo non è affatto in ritirata. Corposi interessi si riorientano e si riorganizzano: quell'elemento storicamente saliente del neoliberismo che è la finanziarizzazione ha costituito, in fondo, la ricerca e la conquista di nuove occasioni di profittabilità – affidate alla droga delle «bolle» finanziarie e immobiliari e dunque all'esplosione dell'indebitamento privato (assai più che di quello pubblico) – da parte di un capitalismo che dal compromesso keynesiano e dai «trenta gloriosi» prevalsi alla fine della seconda guerra mondiale aveva visto ridimensionate le proprie aspettative di profitto. Questa conquista di nuove occasioni di profittabilità, nella misura in cui è riuscita – come testimoniano lo spostamento di ben dieci punti di quote del valore aggiunto dal lavoro al capitale e l'esplosione delle diseguaglianze con il balzo della «opulenza» dell'1% dei più ricchi verificatisi nel trentennio neoliberista –, è anche, però, deflagrata nella crisi globale. Oggi il capitalismo è nuovamente alla caccia di inesplorati ambiti di profittabilità e li cerca nelle aree in cui fin qui è prevalsa la protezione della responsabilità collettiva e in quelle «demercatizzate» e «demercificate», sottratte al dominio del mercato e della mercificazione e quindi a prevalenza di servizi pubblici. Queste sono proprio le aree dei beni pubblici, dei beni comuni, dei beni sociali, del welfare state.

RPS

Laura Pennacchi

Qui emerge la sovrapposizione tra le problematiche della «privatizzazione» – che è passaggio dallo Stato al mercato, dal pubblico al privato – e quelle della mercatizzazione (che è estensione dei mercati e delle aree di azione dei soggetti privati). E qui si chiariscono le ragioni profonde dei comuni insistiti richiami a Polanyi, lo studioso de *La grande trasformazione*, maggiormente utilizzato come autointerrogazione sul presente da Crouch che non da Streeck. Anche la privatizzazione odierna deve servire a dilatare gli spazi della mercatizzazione, ma questa volta coinvolgendo, oltre ad antiche pratiche feudali residuali, lo stesso welfare state, l'idea stessa di diritti e di cittadinanza e altre caratteristiche basilari del compromesso sociale e della «statualità» moderna, perché il mercato, alla ricerca di nuove occasioni di profitto, pretende di invadere aree che gli erano state fin qui precluse, almeno parzialmente, come la salute e l'educazione. Eppure – argomenta Crouch – è la retorica della mercatizzazione che ci ha portato nel «*cul de sac* di un inquadramento puramente individualizzato di ogni questione» e alle drammatiche sottoproduzione di beni pubblici e dissipazione di beni comuni indotte dal modello di sviluppo neoliberista deflagrato con la crisi globale. Le società moderne hanno straordinarie interdipendenze e bisogni collettivi, in esse molti scopi individuali possono essere raggiunti solo *insieme* ad altri e in maniera cooperativa, anche se gli scopi in se stessi mantengono il loro carattere individuale. Dunque, si deve prendere atto del funzionamento potenzialmente pernicioso di alcuni aspetti del capitalismo e apprestarsi a vivere al meglio la fase presente, restituendo ai cittadini speranza e fiducia nel futuro.

Su questo terreno – della costruzione propositiva e della prospettiva verso il futuro – si stagliano chiaramente le differenze più significative tra l'approccio di Crouch e quello di Streeck. Tali differenze si palesano già nella ricostruzione del lungo decorso storico che ha portato alla fase attuale e del ruolo che vi hanno giocato le forze politiche e sociali. 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». E la dinamica è quella che dà il titolo al libro di Streeck: «guadagnare tempo», comperandolo con l'aiuto del denaro che ha fornito

illusioni di crescita, prima con l'inflazione, poi con l'indebitamento pubblico e privato, infine con l'acquisto dei debiti degli Stati e delle banche da parte delle banche centrali. 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 neoliberalismo 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: «non sembra esserci più nulla che la grande maggioranza della popolazione potrebbe offrire o ricevere dal capitale a proprio vantaggio o a vantaggio dello stesso capitale». 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».

Al contrario, Crouch insiste nel segnalare le notevoli differenze tra modelli economici, talmente persistenti (anche se ridimensionate dall'operare di tendenze inevitabilmente generali dell'evoluzione economica) 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 ad un polo i paesi europei e 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, la socialdemocrazia, a cui Crouch riconosce il merito di aver sempre accettato la proprietà privata e il mercato – ma con l'ambizione di contenerlo, regolarlo, indirizzarlo – e di aver puntato a costruire società giuste in grado al tempo stesso di produrre ottime performance economiche. In particolare nei paesi scandinavi «è stato realizzato un ragionevole compromesso tra Stato, capitale, 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. Le timidezze, le reticenze, le vere e proprie subalternità che le sinistre hanno avuto nei confronti del neoliberalismo sono indubbe, so-

RPS

Laura Pennacchi

prattutto nella Terza Via di Tony Blair a cui Crouch imputa 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 *asset*, i rischi del mercato del lavoro non esistessero più, non ci fosse più bisogno del welfare state. Ma è sbagliato non vedere le differenze che ci sono state e ci sono tra destra e sinistra. La socialdemocrazia – che Crouch, istituendo non una continuità ma una *cesura* tra «liberalismo» e «neoliberalismo»<sup>1</sup>, considera la vera interprete di quanto di valido rimane del liberalismo – ha costituito storicamente e costituisce tuttora la «maggiore sorgente di alternative all'interno della società capitalistica», alternative che rischiano di essere marginalizzate se il neoliberalismo procede stritolando ogni cosa lungo il suo cammino. È lo scontro tra istanze del liberalismo e istanze 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. A tal fine ci serve una sorta di socialdemocrazia «radicalizzata», che esca dalla «difensività» (resistenza su un vecchio ordine ormai tramontato) ed entri nella «assertività» (esplorazione di un nuovo ordine da immaginare) e si allei con i movimenti delle donne, le forze ambientaliste, la molteplicità di forme variegata che vogliono partecipare in modi nuovi alla vita delle democrazie contemporanee.

Come, in quali campi, con quali finalità può dispiegarsi la nuova creatività politica in cui deve tradursi la rinnovata «riformabilità» del capitalismo, già dimostrata dalla storia, ma bisognosa per l'oggi di una non piccola attualizzazione e reinvenzione? Innanzitutto, nella ricerca dei sentieri di tale riformabilità aiutano la molteplicità e la diversità di forme del capitalismo che, oltre il capitalismo della massimizzazione del valore per gli azionisti, si riproducono nel tempo e nello spazio: varie forme di mutualità, cooperative, piccole imprese, banche locali ecc., forme la cui preziosità abbiamo potuto apprezzare con il crollo

<sup>1</sup> Crouch, per la verità, usa una terminologia leggermente diversa e distingue tra tre tipi di *neoliberalism*: 1) un tipo «puro», che sono i costrutti teorici (mercati perfetti, estesa competizione tra una pluralità di operatori, Stato minimo, ecc.) a cui si pensa quando in italiano diciamo «neoliberalismo», però spesso solo supposto e nei fatti non realmente esistente; 2) un secondo tipo coincidente con il liberalismo politico e di cui la socialdemocrazia è la vera erede; 3) un terzo tipo, il più delle volte l'unico effettivamente esistente, costituito dall'amalgama delle *corporation* che si appropriano anche dei meccanismi statali in modo «predone».

finanziario del 2007-2008 e oggi sotto attacco da parte delle lobby neoliberiste, uniformate e uniformanti. Di più, la protezione delle diversità e delle pluralità, economiche e sociali – contrastando la pretesa all'uniformità e al livellamento – va assunta come uno dei compiti fondamentali di una nuova riformabilità del capitalismo, di un nuovo progetto riformatore che includa anche le questioni della governance d'impresa. Contro le tendenze all'affermazione del dominio di interessi puramente monetari e alla monetizzazione di ogni valore, diversità e pluralità vanno protette anche a livello istituzionale, tutelando molte istituzioni autonome (per esempio giudici non eletti) che ereditiamo dal principio liberale dell'equilibrio dei poteri e sollecitando la vitalità di una gamma ampia di istituzioni pubbliche democratiche.

Per avanzare verso tutto ciò bisogna dotarsi di forti principi orientatori e su questo Crouch dà un contributo importante alla riflessione, con riferimenti a Polanyi ancora più incalzanti di quelli che opera nella ricostruzione storica e nell'analisi teorica. Risalta, infatti, la significatività di rileggere Polanyi ora che siamo nel mezzo di una ulteriore ondata di mercatizzazione e di privatizzazioni, spinta dalla convinzione dell'economia *mainstream* che dovremmo porre un prezzo su ogni cosa per cui questo è possibile e su ogni relazione che coltiviamo come esseri viventi, escludendo di applicare alcun altro criterio al di fuori di questo quadro. Ma questo dispensa interamente dal bisogno di moralità o di etica nei comportamenti, porta alla presupposizione che il mercato sia moralmente neutro, distrugge la fiducia tra le persone: alla fine più la mercatizzazione avanza più si rivelano le gravi «inadeguatezze» del mercato.

Qui c'è un passaggio rilevante perché Crouch riprende la tradizione «regolativa» socialdemocratica ma considera insufficiente basarsi solo sulla nozione di «fallimenti del mercato». Tale nozione, 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 soccorrerci e per questo è preferibile la nozione di «inadeguatezza» (*inadequacy*), la quale include quella di «fallimenti» ma va oltre. E ciò è ancora più vero quando – come nei tempi presenti – la strutturalità della crisi fa avanzare l'esigenza di un'analoga 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 se siano possibili» e, d'altro canto, non si può assistere immobili al manifestarsi delle implicazioni di-

RPS

Laura Pennacchi

struttive della crescita dell'economia postindustriale, analoghe a quelle che classicamente Polanyi descrisse per l'avvento dell'economia urbana industriale.

Tra le «inadeguatezze» che Crouch prende in esame ci sono la *competizione imperfetta* e l'*informazione asimmetrica*, ma quelle che considera più feconde trattare sono i *beni pubblici* (per cui valgono i requisiti di «non rivalità» e di «non escludibilità») e le *esternalità* (sottoprodotti dell'attività di mercato che non entrano a far parte dei costi di tale attività). Per gli uni e per le altre 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. Di fronte a tali «inadeguatezze» del mercato 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 dell'educazione, della salute, della previdenza, 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 socialdemocratici 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.

Accettare molti dei benefici della mercatizzazione ma ideare azioni per compensare i suoi danni e perseguire finalità che il mercato azzera: è questo, per Crouch, il significato di un nuovo modello di sviluppo che tratti le esternalità e produca *beni pubblici*, nella consapevolezza che tali beni sono fragili e hanno bisogno di istituzioni che se ne prendano cura. Ed è questo il significato del modello del *social investment welfare state* perseguito oggi nei paesi scandinavi. Crouch nella trattazione anali-

tica dei suoi propositori – tra cui Hemerijck ed Esping Andersen – individua limiti (per esempio la condivisione con la teoria dei «nuovi rischi sociali» di una categorizzazione priva di classi o l'ignoranza del problema del potere delle *corporation*), ma vede anche molti meriti, primo fra tutti una visualizzazione del welfare state come istituzione che protegge dall'incertezza e dall'insicurezza e al tempo stesso spinge i lavoratori alla partecipazione, all'innovazione, al cambiamento. Il che porta a modellare il welfare state come area che include molte politiche pubbliche, comprese il training e la formazione, la predisposizione di infrastrutture idonee a sostenere lo sviluppo di economie avanzate e sofisticate, i progetti di ricerca scientifica di base il cui sviluppo ha bisogno della spinta dello Stato (mentre è deplorabile che l'Unione Europea, perseguendo i *value for money results* e ansiosa di compiacere le *corporation*, alla ricerca pura neghi oggi il riconoscimento che storicamente le ha sempre dato). Il *social investment welfare state* può includere perfino la costruzione di strade, ponti, reti – come era nel Piano Delors – perché costituisce parte dell'*entrepreneurial state* (e qui Crouch si rifà a Mariana Mazzucato), uno Stato più avventuroso e disponibile ad assumere rischi della stessa iniziativa privata, certamente nella ricerca ma anche nei campi strategici del riassetto dei territori o della riqualificazione urbana.

Dunque, la problematica della «riforma del capitalismo» torna ad echeggiare nei termini in cui fu proposta negli anni trenta – in radicale opposizione ai totalitarismi – dal New Deal di Roosevelt, le teorie e le politiche di Keynes, le iniziative dei socialdemocratici svedesi guidati da Myrdal, gli impulsi di Beveridge e dei laburisti inglesi. Le finalità riformatrici si estrinsecano sia nella lotta alle diseguaglianze sia nella sottrazione del lavoro alla condizione di «merce», uno degli impulsi fondamentali in cui si esprime il «contromovimento» in autodifesa della società di cui parlava Polanyi. Nella prospettiva offerta da Crouch si ripropone come cruciale qualcosa che appartiene profondamente alla storia dei movimenti socialisti e laburisti e cioè l'idea che l'attribuzione della cittadinanza e l'affermazione politica delle classi subalterne si acquisiscono non sulla base della concessione e tanto meno della carità, ma sulla base del riconoscimento della dignità del lavoro e della dipendenza da esso dell'intera società. Crouch crede che nel presente e nel futuro della democrazia la centralità del lavoro rimanga fondamentale e che in ogni prospettiva autenticamente riformatrice i cittadini adulti debbano essere visti primariamente come lavoratori. Crouch è ben consapevole delle critiche che vengono avanzate a questa impo-

RPS

Laura Pennacchi

stazione, per esempio di quella di Guy Standing, il quale sostiene che la globalizzazione ne falsifica gli assunti e che ci dobbiamo rassegnare ormai a *jobless society*, «società senza lavoro» da compensare e da risarcire monetariamente<sup>2</sup>. Ma Crouch obietta che fondare i diritti di cittadinanza non sulla «mutua dipendenza» e sulla dipendenza dell'intera società dal lavoro dei lavoratori, ma su un astratto dover essere, li rende molto più vulnerabili, esposti ai contraccolpi del variare dei venti di consenso.

D'altro canto, se è ovvio che la spesa sociale può esser alimentata soltanto dell'estensione della base produttiva e lavoratrice, è anche vero che più grande è la forza lavoro impiegata, maggiore è il lavoro che viene creato e questo deve spingere a guardare con favore al lavoro delle donne, ma anche a politiche «amiche» delle famiglie che ne neutralizzino l'impatto sulla cura dei componenti famigliari e sulla stessa vita delle donne. Lavoro pagato crea lavoro pagato e, con esso, più base fiscale e più risorse per la spesa pubblica, la quale a sua volta crea ulteriore lavoro. Il circuito virtuoso investimento produttivo nei beni pubblici/lavoro/base fiscale/estensione dei beni sociali e comuni è quello da attivare e su cui insistere. Così, conclude Crouch, ancora una volta si configura come tema chiave «proprio il ruolo di forti politiche pubbliche nel mediare tra i mercati e i bisogni di protezione dei cittadini» dagli impulsi distruttivi sempre incubati nelle spinte alla mercatizzazione.

<sup>2</sup> Va sottolineato che nel suo ultimo lavoro (*A Precariat Charter. From Denizens to Citizens*), in uscita nell'aprile 2014 da Bloomsbury, Standing sembra attuare la sua avversione alla riproposizione della problematica del lavoro, con la proposta di spostare l'accento dal *labour* (lavoro per il valore di scambio) al *work* (opera che ha un valore d'uso), il primo penoso, faticoso, condizionato dal mercato, il secondo comprensivo di tutte le attività non riconducibili al *labour*, dal lavoro di cura a quello comunitario, alla riproduzione delle nostre abilità.

## Ma il socialismo europeo non è (comunque) neoliberale

**Paolo Borioni**

*L'autore parte da una considerazione assai positiva del lavoro di Colin Crouch, specie per quanto riguarda la serie di argomentazioni che confutano la superiorità della varietà di capitalismo nordamericana e anglosassone rispetto a quella europea influenzata da sindacati forti e partiti di estrazione socialista democratica. L'autore poi rileva che Crouch, però, non trae dal suo ragionamento tutte le conseguenze*

*utili per la sinistra democratica europea. Ad esempio, Crouch sembra postulare che, anche se la sinistra europea deve liberarsi dell'eredità blairiana, essa è ormai comunque neoliberale (anche se progressista). L'autore elenca una serie di ragioni storico-critiche, teoriche e metodologiche per cui invece è vitale riprendere il cammino del socialismo europeo. Per quanto in modo ovviamente fortemente rinnovato.*

RPS

Fra le ragioni per cui il libro di Crouch è di fertile lettura, quella di maggiore e più multiforme validità sta nel modo in cui si tratta il modello socio-economico nordamericano. Crouch afferma con chiarezza che nel successo della (pur declinante) egemonia statunitense la «ownership of the network» ovvero la «network externality» è più decisiva della «quality of the product» (pp. 126-129). L'autore fa l'esempio di un'azienda con forte e facile accesso alle reti (dal credito alla commercializzazione e smercio) nei confronti di una con minore accesso. Anche nel caso in cui il prodotto della seconda fosse uguale o migliore, essa non avrebbe scampo. Lo stesso vale per gli Usa: le «reti», o «esternalità di rete» (*network externalities*) degli Usa spiegano in gran parte il loro successo: il dollaro (che permette per esempio di usare le politiche monetarie in ogni senso senza che avvenga in proporzioni rilevanti una precipitosa dismissione di *asset* e titoli denominati in dollari); l'inglese come lingua globale (che concede alla ricerca Usa un vantaggio su quella non anglosassone, e anzi spesso consente di spingere tale vantaggio fino all'acquisizione della migliore ricerca); l'evidente preminenza militare (che assicura aiuti di Stato alla ricerca e alla produzione con ricadute immense anche nell'economia ordinaria). A questo va aggiunta l'egemonia sui mercati finanziari connessa a quella del dollaro, da cui promana il potere delle maggiori agenzie di *rating*, a loro volta in grado di esercitare un impatto forte sulle scelte di regolazione di altri governi

democratici, ma anche, per lungo tempo, di coprire quanto «*Us dominated financial markets proved to be very bad products indeed*». Ora, ci pare, da queste osservazioni nascono diverse questioni di grande centralità per la rinascita di una socialdemocrazia «assertiva» (ovvero non meramente difensiva nei riguardi della globalizzazione e dell'era neoliberale) come quella auspicata da Crouch. La prima ed essenziale è la confutazione per cui la vera forza dell'egemonia Usa fosse la debolissima presenza dell'incrocio fra forza sindacale e welfare state, cioè proprio quanto nella gran parte d'Europa costituisce storicamente il radicamento della socialdemocrazia e il fondamento del modello sociale europeo. Questo punto è sviluppato nel capitolo 5, in cui una serie di tabelle puntuali accertano come fra i paesi più innovativi e competitivi gli Usa siano gli unici ad avere livelli davvero bassi di sindacalizzazione e di welfare (pp. 91 e ss., vedasi specie l'appendice di dati al capitolo). Le ricadute di tutto questo ragionamento sono molteplici. Innanzitutto, vista l'estrazione britannica dell'autore, vi è implicito un pezzo intellettualmente importante della revisione radicale della «terza via» blairiana. Ciò nel senso che la proposta di Blair non era affatto del tutto originale ma derivava ampiamente dal lavoro di cosiddetta «*triangulation*» (fra progressisti e moderati) già concepito e realizzato dal gruppo di Bill Clinton prima della sua candidatura e poi per ottenere la presidenza. Ma anche nel senso che su queste basi Blair operò all'interno di una particolare versione della «*special relation*» atlantica fra Uk e Usa, di cui l'economia finanziaria della city londinese è un aspetto ovviamente rilevante e, trasponendo quanto di negativo da Crouch affermato sull'economia del debito finanziarizzato anglosassone, anche in buona parte negativo. L'idea di Crouch, come pure di altri intellettuali «laburisti critici» come Will Hutton (vedasi *Europa vs. Usa*, Fazi editore, 2003), è che invece per vocazione socio-economica ed ideologica il Labour britannico dovrebbe ricollocare con molta più decisione la propria forza nella costruzione di un'altra e diversa «rete di esternalità»: quella dell'Unione Europea. Beninteso diversamente concepita da come è ora: Crouch auspica un'unitarietà di indirizzi fiscali europei, e anche una maggiore uniformità riguardo a come viene realizzato un «*social investment welfare state*». Ma, e anche questo è ottimo sia chiarito quando si lavora per una nuova socialdemocrazia: «*the monetary challenge today is not the avoidance of inflation and the control of public spending*» (p. 129).

Passiamo qui, innestandoci sulla «*avoidance of inflation*», ad una possibile interlocuzione critica con Crouch. Per chi scrive, infatti, la demoniz-

zazione dell'inflazione, e nella fattispecie l'interpretazione datane fin dalla metà degli anni settanta, rappresenta un punto cruciale per valutare le due facce della «eclissi» (politico-ideologica e socio-elettorale) in cui si trova la socialdemocrazia europea odierna. In buona parte gli anni settanta sono stati interpretati nel senso che la forza sindacale del tempo fosse la causa maggiore dell'inflazione, cosicché, operando una generalizzazione socio-storica, è stata esagerata e generalizzata l'equazione fra forza sindacale e irresponsabilità del lavoro organizzato rispetto alla costruzione della competitività. Si sottace come l'inflazione fuori controllo del tempo derivasse anche di più dagli shock energetici, e anzi, in qualche modo, si può affermare che fra i tanti assiomi utilizzati per l'egemonia liberale degli ultimi decenni (a cominciare appunto da una certa mitizzazione della competitività americana) il fatto che l'incremento salariale dovesse essere sempre ben al di sotto dei guadagni di produttività sia stato utilizzato a profusione. Non è un caso che oggi proposte come il Piano Marshall Dgb siano molto focalizzate su grandi investimenti per la razionalizzazione energetica, che lasci libero spazio poi al salario. Insomma: perché non investire in modo imponente nel rinnovamento energetico evitando la criminalizzazione dell'inflazione concertata da crescita salariale? Per un capitalismo portato e deciso a recuperare profitti disinvestendo dalla produzione reale e spostandosi sulla finanziarizzazione, però, una rilettura storica e socio-economica dell'importanza del salario risultava scomoda. Del resto, non è un caso si sia analogamente trascurato, all'interno dell'inflazione modestissima presente nell'area euro, quanto essa fosse: a) sempre meno un problema (anche per l'importazione di beni a bassissimo costo da paesi Bric o *Next eleven*: parte rilevante della cosiddetta *great moderation*); b) sempre più causata dalla lievitazione anomala degli *asset* e del mercato immobiliare, e sempre meno dalla forza del lavoro organizzato e del salario.

Ad ogni modo, come detto, le tabelle del capitolo 5 di Crouch confutano proprio l'equazione forza sindacale/inefficienza economica, e ne va grande merito allo studioso britannico. Ma, lo stesso, all'autore possiamo porre in modo dialetticamente fruttuoso due temi: a) l'importanza di tutto questo (la criminalizzazione dell'inflazione da salario in ambito euro e non solo) per la forza elettorale e socio-organizzativa della socialdemocrazia; b) la determinazione di quale sia esattamente il tipo di «rete di esternalità» europee che è necessario costruire nella Ue per uscire dalla crisi in modo strutturale e pressoché (per quanto possano scorgere occhi sempre fallibili e mortali) definitivo.

RPS

Paolo Bortoni

RPS

MA IL SOCIALISMO EUROPEO NON È (COMUNQUE) NEOLIBERALE

Questa discussione credo sarebbe di enorme importanza per individuare alcuni nodi metodologici e anche ideologici del lavoro di Crouch, che riguardano una migliorata interpretazione, e più incisiva, della crisi socialdemocratica e un riposizionamento (ideologico ed euristico) del socialismo e del sindacato di sinistra nei confronti del capitalismo.

Cominciamo col dire che Crouch ha una visione riguardo alla genesi della riforma socialista del capitalismo che, da storico scandinavista, considero in sostanza condivisibile. Alle pagine 138-141 egli puntualizza che, ad esempio, inizialmente i grandi patti fra sindacati e capitale non erano esclusivamente né forse prevalentemente finalizzati a trovare «l'interesse generale», bensì a massimizzare «*organised labour's unilateral power*». Una visione simile si trovava anche all'origine dell'introduzione della sanità universalistica nel Regno Unito. La mia personale ricerca conferma che anche negli Stati nordici, in realtà, la costruzione del welfare accelera, a partire dagli anni trenta, per rafforzare la posizione delle istituzioni di decommodificazione gestite dai sindacati, e poi questo innesta una dinamica per cui il sindacato induce il capitalismo a venire a patti con un lavoro organizzato forte. Ciò comporta mettere in campo strategie di competizione e di investimento nuove e diverse. Aggiungo che proprio da questo deriva l'armonico interclassismo della socialdemocrazia meglio riuscita: infatti in realtà quella società che si predispone (grazie soprattutto alla forza del lavoro organizzato nel sindacato e nel partito) a strategie di investimento e competizione fortemente regolate è la sola a dare reali sicurezze alla propria classe media. È, per esempio, la sola a creare una domanda di mansioni direttive, burocratiche, educazionali, regolative ecc. capaci di accrescere numericamente la classe media stabilizzandone gli elementi identitari ed economici fondamentali. È noto, invece, che finché le problematiche della riforma del capitalismo sono rimaste inevase, o sono state rese impossibili dalle condizioni socio-politiche di contesto (vedansi Italia, Germania, Spagna, Austria e tutti gli altri paesi piombati nell'autoritarismo nei decenni, compreso il Sudamerica) i ceti medi sono divenuti la massa instabile e magmatica dell'inquietudine. A tratti sembra di intravedere oggi un ritorno a stati ansiogeni delle classi medie da cui c'è tutto da temere. Come fa benissimo notare Crouch, ad ogni modo, alla lunga la socialdemocrazia ha stabilizzato l'impianto sociale e costituzionale della democrazia, nonché anche il capitalismo, proprio mediante le conseguenze virtuose, sul piano sociale e politico, del proprio operare a partire da (ma senza fermarsi alla) classe lavoratrice. E ciò nonostante il fatto che inizialmente non si escludesse che

il riformismo fosse la maniera migliore di mutare, e perfino (proprio rafforzando la posizione del proprio radicamento sociale nell'ambito della dialettica democratica) di trascendere, il capitalismo. Non di rafforzarlo. A un certo punto, per esempio, Crouch cita Popper e la sua idea di società liberal-democratica evolutiva, diversa da quella di Hayek, e per ciò stesso più prossima alla socialdemocrazia che al liberalismo *tout court*. È un punto di vista, questo della natura «popperiana» della socialdemocrazia, che non da oggi, in tutta modestia, ritengo molto condivisibile. La sostanza di tale approccio è che le posizioni di forza politico-sociale raggiunte dalla socialdemocrazia e, mediante questa, dal movimento operaio e dalle classi medie impegnate (ed educate) nel welfare e nella regolazione abbiano condotto il capitalismo ad adottare soluzioni che è incapace di produrre autonomamente. La questione è però se questo assetto evolutivo possa essere la prova di una mutazione (in senso vagamente interclassista e *liberal*) del socialismo europeo o non sia piuttosto (come ritiene chi scrive) uno strumento teorico-epistemologico in mano alla riforma del capitalismo, nonché un argomento ulteriore, e riteniamo comprovato dalla storia, in favore della permanente importanza del compito storico fondamentale della socialdemocrazia: la parità capitale-lavoro. Si tratta di un punto teorico vitale, nel senso che oggi, dopo la crisi e ciò che la ha generata, il socialismo europeo deve sapere rafforzare il suo approccio al capitalismo con l'idea che esso non è il lupo di Gubbio di S. Francesco: esso non si libera mai del tutto delle proprie caratteristiche, delle proprie tendenze a disdire il patto regolativo fondato sulla parità con il lavoro. Le dinamiche di finanziarizzazione e precarizzazione del lavoro palesatesi negli ultimi decenni non sono che una nuova edizione dell'insofferenza alla regolazione mostrata in epoche passate ed analoghe (sfociate in crisi anch'esse analoghe). E allora quel è il punto? Il punto è domandarsi se l'operare della socialdemocrazia non per una «tabula rasa», ma in un costante riformismo per la «società aperta» (e per sempre al suo interno) davvero autorizzi ad affermare che anche la socialdemocrazia, in fondo, appartenga ad una versione (progressista) del neoliberalismo (pp. 23-24). Per Crouch, semplicemente, la socialdemocrazia moderna, ovvero non «difensiva» ma propositiva nei riguardi delle logiche di mercato, altro non sarebbe che un neoliberalismo che «*while accepting the value and priority of the markets in the economy*» tuttavia è anche conscio «*of their limitations and deficiencies*». La distinzione in questo senso sarebbe allora non fra socialdemocrazia e neoliberalismo, ma fra il peculiare neoliberalismo progressista e quello

RPS

Paolo Borioni

«liberalconservatore», composta di due elementi: il neoliberalismo «ideologico», che però praticamente non esiste in natura, e quello dei grandi interessi concreti («*corporate neoliberalism*»). Ecco, replichiamo a Crouch che questo discrimine teorico-politico non basta, non esaurisce le necessità distintive. L'equilibrio (storico-critico, ideologico, epistemologico ed infine ideologico-politico) da cogliere per una socialdemocrazia di nuovo attiva e incisiva, capace di un riformismo critico nei confronti del capitalismo, necessita di alcuni ulteriori punti fermi, fra i quali certamente i due seguenti:

a) Il capitalismo (come già accennato) rimane coriaceo alle correzioni e alle regolazioni. Esso rimane sé stesso. Lo dice lo stesso Crouch, in realtà, quando, a p. 115, afferma chiaramente che molta parte del mito riguardo alla superiorità del sistema Usa nasce dalla volontà del capitalismo europeo di dismettere le istituzioni della «parità capitale-lavoro», cioè da un'invidia per i colleghi non europei (ed ormai anche europei) i quali «*face no such constraints on how they treat their employees*». Come aggiunge l'autore, la precarizzazione del lavoro, lungi dall'essere una costrizione assoluta della globalizzazione, è una conseguenza di tale natura del capitalismo (si ripensi alle tabelle in appendice al capitolo 5, che escludono comparativamente ogni inferenza fra minore protezione del lavoro e competitività). Da queste ragioni, lo ripetiamo, proviene anche l'economia del debito finanziarizzato. Questa deve divenire utile avvertenza per chi opera nella sinistra europea, nel senso che è utile conoscere la natura dell'avversario. Perché di avversario si tratta, sempre, nonostante decenni di riformismo, di welfare e di regolazione. Le definizioni del documento di Bad Godesberg del 1959 («tanto mercato quanto è possibile, tanto Stato quanto è necessario»), cui Crouch fa comprensibile riferimento (pp. 24-26) sono ancora utili, ma al di dentro della consapevolezza che il capitalismo (ovvero proprio il «neoliberalismo del terzo tipo», non quello degli ideologi, ma quello dell'interesse concreto del capitale reale) non rispetta definitivamente i limiti e gli equilibri così delineati. Aggiungiamo che verosimilmente, alla fonte dei problemi della socialdemocrazia europea, c'è esattamente l'idea che invece quegli equilibri fossero stati acquisiti, e andassero sostanzialmente solo aggiustati in base alle novità della globalizzazione.

b) Anche (principalmente) per questa natura permanente del capitalismo, la «società aperta» progressiva ottenuta per alcuni decenni del

secolo XX, come effetto in parte non intenzionale dello schieramento socialista-sindacale, non pacifica le differenze una volta per tutte. Ergo, senza un socialismo democratico dotato di proprio radicamento sociale e quindi senza una distinzione rispetto agli interessi concreti dal capitale e rispetto alla cultura politica liberale (con cui, certo, ma solo in seguito, avviene un compromesso riformista) la «società aperta» progressiva non esiste. Senza la valorizzazione dei propri punti distintivi di forza e di critica, insomma, la socialdemocrazia e il suo schieramento sociale non riescono ad arricchire (sempre per usare Popper) la società di razionalismo critico. Così, il capitalismo invade tutto il campo delle soluzioni. Con conseguenze negative (lo riaccenniamo) storicamente note perché inevitabilmente ripetutesi. In questo senso, dunque, la situazione attuale non è diversa dagli anni trenta: anche oggi il «risultato popperiano» concreto sarà frutto di un approccio socialista (democratico) alla democrazia, all'economia, alla società. Non pensiamo dunque ci sia ragione, proprio a partire dalle premesse di Crouch, di affermare che la socialdemocrazia sia una versione particolare di un modo particolare di essere neoliberali. Un capitolo del libro si intitola invece «*We are all (partly) neoliberals now*». Ora, la riflessione dell'autore ha indubbio valore proprio grazie alle argomentazioni con cui Crouch sostanzia quel «*partly*». Ci distinguiamo da lui, però, in quanto (anche sulla scorta di quanto sostiene l'autore) non ci parrebbe lecito inferire che, poiché l'applicazione del socialismo democratico ha prodotto la società aperta, oggi la società aperta può fare a meno del socialismo (per quanto, ripetiamo, democratico e riformista). La ragione è che senza la critica del capitalismo la società aperta e la sua capacità di autocorrezione regrediscono. Questo regresso, appunto, sono le grandi crisi da finanziarizzazione e precarizzazione del salario che si ripetono nella storia. Dunque una forza socialista, per quanto democratica e riformista, e per quanto in armonia con il mercato, non è definibile come «neoliberale». A meno di ricadere nella «terza via» blairiana da cui Crouch prende le distanze.

Visto come lo schieramento sociale, e principalmente il lavoro organizzato in sindacato, costituiscono il nocciolo più vitale della sinistra, occorre a questo punto chiarire un punto della trattazione di Crouch. Egli, in buona parte giustamente, esorta la socialdemocrazia ad ampliare (p. 176; pp. 187-191) la propria base sociale ad una platea ampia di ceti ed attori, come i giovani e le donne, a cui il neoliberalismo ha offerto «*the freedom of the market, but that freedom came with cost*» (p. 176).

RPS

Paolo Bortoni

RPS

MA IL SOCIALISMO EUROPEO NON È (COMUNQUE) NEOLIBERALE

Questo anche perché un'organizzazione più ampiamente movimentista serve a sostituire «*declining core electorates*» e «*similarly declining trade unions*» (p. 187). Questo ci offre il destro di chiarire ancora meglio quanto abbiamo voluto intendere poco sopra: il declino numerico della base sociale, sindacale e socialdemocratica ci pare frutto di una causa principale: la tendenza a distinguersi troppo poco nelle soluzioni dall'avversario neoliberale, nella convinzione che (proprio ritenendo ormai consolidate le acquisizioni fondamentali) i tempi attuali della globalizzazione e del capitalismo finanziario lasciassero poco spazio ad un approccio più critico. Da questo punto di vista la perdurante crisi mondiale e la sua analisi storica sono invece illuminanti in un altro senso: il capitalismo e le sue logiche interne si sono distanziati dall'investimento produttivo di lungo periodo in un modo che ha assottigliato le file del lavoro salariato, nonché, agli occhi di quest'ultimo, la capacità di difesa del lavoro da parte della sinistra democratica e sindacale europea (da cui il riflusso nell'astensione e nel voto di protesta). Ma, e questo è il punto, tale nuova modalità di investimento si è dimostrata catastrofica e insostenibile. Dalla parte della sinistra socialdemocratica e sindacale c'è insomma la forza della logica e della storia nel sostenere che tornare all'investimento di lungo periodo è vitale per non perpetuare e/o reiterare le presenti catastrofi. Non solo: tale necessità è tanto forte che c'è anche lo spazio per tornare a proporre forme nuove e «socializzate» di investimento (dal «Piano Meidner» al «Nuovo Piano Marshall della Dgb», dal «Piano del lavoro Cgil» ad un uso più sistematico e concentrato, per esempio, dei fondi pensione e di altre forme di risparmio popolare). Dove vogliamo arrivare? Al fatto, certo, che giovani e donne, come dice Crouch, sono associabili alla sinistra democratica poiché sono stati trattati male dal capitalismo. Ma anche al fatto che la risoluzione dei loro problemi non può essere indicata che dentro ad una nuova idea di investimento produttivo di lungo periodo (non finanziarizzato) la quale ricollochi al centro *anche e soprattutto* i ceti del classico lavoro salariato. La fortuna, la centralità, la consistenza di questi ceti dipende dallo stesso cambiamento di regime economico-produttivo-regolativo da cui dipende quella di giovani e donne. I mutamenti sociali osservati nell'ambito del lavoro e della sua «organizzabilità» sindacale e politica non sono affatto irreversibili sociologicamente come appare ritenere Crouch. Ecco perché, anche se la tecnologia e i suoi sbocchi produttivi hanno e avranno comunque un impatto fortissimo sul modo di lavorare, il mutamento di regime dell'investimento da noi indicato come necessario può restituire for-

tissima funzionalità storica agli attori della regolazione stessa (sindacati e socialdemocrazia). Essi possono pertanto tornare ad essere il riferimento di quella «*solid mass organisation*» che Crouch ritiene appartenere al passato. Certo, il contenuto accresciuto di conoscenza diffusa coesistente all'investimento di lungo periodo muta la natura e la composizione delle classi salariate, il che nella nuova epoca richiederà una «*mass organisation*» qualitativamente nuova nel senso di molto più riflessiva. Vicina ad esempio alla «mobilitazione cognitiva» prefigurata da Fabrizio Barca, e anche a forme di mobilitazione nuove come il «*Tronheimmodellen*» sperimentato dalla Lo norvegese. Ma l'essenziale, ci pare, è tenere conto della dipendenza dei processi sociali dai regimi di investimento: la «società liquida», cosiddetta, come effetto non definitivo ma come risultante di una tipologia di investimento (della finanziarizzazione insomma) tutt'altro che definitivo. Le ragioni di esistenza della socialdemocrazia e delle maggiori organizzazioni sindacali europee, quindi, sono in un nuovo regime di investimento produttivo capace di rivitalizzare il rapporto con ceti di riferimento vecchi e nuovi. Occorre, insomma, sia nell'indagine delle cause sia nel reperimento delle soluzioni, più attenzione alle dinamiche della storia economica che indagine sociologica. Più socialismo che sociologia. A partire dalla riconsiderazione, per esempio, della terminologia utilizzata per definire i punti di forza delle società europee più dotate di forza sindacale e competitività, punti di forza che io chiamo altrove Rcp (Rich commodification and parity complex): a mio avviso in quelle società la parità capitale-lavoro è il dato di premessa, e non il concetto più vagamente illuminista di *trust*, fiducia (p. 16). La fiducia (mai esclusiva di una conflittualità che riaffiora comunque regolarmente e necessariamente, con forza, anche in Scandinavia) ne è al massimo una conseguenza. Quale fiducia mai sarebbe possibile senza la parità capitale-lavoro? Questa è la serie di osservazioni metodologiche, politiche e ideologiche che possono completare il prezioso lavoro di Colin Crouch.

RPS

Paolo Borioni



## Le autrici e gli autori

RPS

*Silvano Andriani*, economista, già senatore, attualmente è presidente del Cespi (*International policy study centre*). Ricopre inoltre la carica di presidente di Axa Assicurazioni Spa.

*Cristiano Antonelli*, professore di Economia dell'innovazione nel Dipartimento di Economia e Statistica Cagnetti de Martiis dell'Università di Torino, *fellow* del Collegio Carlo Alberto, *managing editor* della rivista «Economics of Innovation and New Technology». È stato *Rockefeller fellow* alla Sloan School del Mit. Ha scritto oltre 200 saggi e libri tra cui *La mossa del cavallo. Verso una economia politica liberalsocialista* (Rosenberg & Sellier, 2010).

*Riccardo Bellofiore*, insegna economia politica nell'Università di Bergamo. Con Giovanna Vertova ha curato *The Great Recession and the Contradictions of Contemporary Capitalism* (Edward Elgar, in via di pubblicazione), e con Laura Pennacchi ha curato la traduzione italiana di Hyman P. Minsky, *Ending Poverty: Jobs, not Welfare* (Ediesse, in via di pubblicazione).

*Paolo Borioni*, professore associato idoneo in Storia della dottrine e delle istituzioni politiche, lavora per la Fondazione Brodolini. Collabora come analista a molte testate italiane ed europee. I suoi principali campi di ricerca sono i paesi nordici, il welfare state, il socialismo europeo.

*Mimmo Carriero*, professore ordinario di Sociologia economica e del lavoro nella «Sapienza» Università di Roma. Autore di studi e ricerche sui temi del lavoro e del sindacato, tra le sue pubblicazioni più recenti: *I sindacati* (Il Mulino, 2012) e (con T. Treu), *Verso nuove relazioni industriali* (Il Mulino, 2013).

*Colin Crouch* è membro scientifico esterno dell'Istituto Max Planck per lo Studio delle Società, Colonia, Germania, e professore emerito dell'Università di Warwick, Regno Unito.

*Paolo De Ioanna*, consigliere di Stato; direttore del Servizio del bilancio del Senato dalla sua costituzione (1989) al 1996; capo di gabinetto dei ministri del Tesoro Ciampi (1996-1998) e Padoa Schioppa (2006-2008). Ha al suo attivo numerose pubblicazioni su temi di politica di bilancio e finanza pubblica.

*Maria Guidotti*, responsabile dell'Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale territoriale, segretario nazionale dello Spi Cgil, presidente nazionale dell'Auser, portavoce del Forum nazionale del Terzo settore, presidente dell'Istituto italiano della donazione.

*Giacinto Militello*, già segretario confederale della Cgil.

*Laura Pennacchi*, economista, più volte eletta in Parlamento, è stata sottosegretario al Tesoro con Ciampi nel primo governo Prodi. Dirige la scuola «Vivere la democrazia, costruire la sfera pubblica» della Fondazione Lelio e Lisli Basso. Ha pubblicato saggi per riviste e libri.

*Cristian Perniciano*, nato nel 1978, entra nella Cgil nel 1999 come operatore del patronato Inca. Nel 2006 diventa responsabile per gli ammortizzatori sociali e il fisco presso l'Inca nazionale. Dal maggio 2013 è responsabile per il fisco e la finanza pubblica locale per il Dipartimento Politiche Economiche della Cgil nazionale.

*Lorenzo Sacconi*, professore ordinario di Politica economica e titolare della cattedra Unicredit per l'etica economica e la responsabilità sociale dell'impresa nel Dipartimento di Economia dell'Università di Trento. È inoltre direttore del centro interuniversitario EconomEtica, nell'Università Milano-Bicocca.

*Giovanna Vertova*, ricercatrice di Economia politica nell'Università di Bergamo. Con Riccardo Bellofiore ha curato *The Great Recession and the Contradictions of Contemporary Capitalism* (Edward Elgar, in corso di pubblicazione) Ha inoltre curato il volume *The Changing Economic Geography of Globalization* (Routledge, 2006) e *Lo spazio del capitale* (Editori Riuniti, 2009).

*Lelio Violetti*, membro dell'Associazione per la Legalità e l'Equità fiscale.

## English Abstracts

RPS

### On the political representation of the working world

**Silvano Andriani**

The struggle for equality and the freeing of labour from its condition as a commodity are the issues that have identified the left; the second of them has now been overshadowed. We cannot define the role of labour in society without developing a theory of enterprise. The vision of enterprise has changed over time depending on whether reformist or laissez-faire policies prevail. The theories alternative to shareholder value, which have been dominant in recent decades have been developed in real time, but have had no influence on the political debate because of the left's cultural subservience. Even though they have not, so far, made inroads on the power of financial capital in the governance of businesses, the technological revolution and the emergence of the knowledge economy constitute an objective basis for putting the role of labour back on the agenda in a perspective of defining the forms of creative participation in productivity and the forms of codetermination in the governance in multi-stakeholder enterprises. The limitation in the Marxist approach lies in its underestimation of entrepreneurship as distinct from property. The left needs to develop a positive theory of its own about the function of entrepreneurs.

### Reforming capitalism, beyond the myth of «value for shareholders». The socially responsible business model and its democratic, multi-stakeholder governance

**Lorenzo Sacconi**

The «shareholder value» model, which dominated the neoliberal age over the last thirty years in USA e UK, has already failed as it concurred in the global financial crisis, both for its effects on inequalities, and the mistaken assumptions on the financial market rationality and (perverse) managerial incentive mechanisms. The socially responsible and democratic company generalizes ideas taken from the «impartial mediating hierarchy» model, the Co-determination German experience

and the CSR movement. According to this model those who hold authority in the firm owe extended fiduciary duties to all the corporate stakeholders, the basic fiduciary proviso being that essential stakeholders should fairly participate in the distribution of the surplus, while negative externalities falling over broader sense stakeholders should be minimized. Its superior efficiency (and productivity) is analytically showed in terms of transaction cost economics in situation with multiple specific investments, complementary cognitive assets and the risk of abuse of authority. Without integration of corporate governance in the social contract for distributive justice, it will be impossible to prevent what we call the «Penelope's weave paradox»: fairness wove by the Welfare State at day is unloosened by abuse of authority in corporate governance at night.

### An industrial policy proposal

**Cristiano Antonelli**

The transformation of the most advanced economic systems from industrial economies based on manufacturing industry to knowledge economies enforces a radical revision of the foundations of industrial policy. Knowledge is a collective good, and this and its pervasive yet uncertain role, both complementary and external, are indispensable for its generation and require an industrial policy that will encourage the organization of complexity by supporting the emergence of coalitions of innovators.

### The uncompleted path: trade unions and incisive participation

**Mimmo Carrieri and Giacinto Militello**

The workers participation and the industrial democracy despite the attempts of the past remain an unresolved issue in the Italian system of industrial relations.

This article proposed a concept of «strong participation», wich provides a decision-making process at plant level focused on many elements of bilateral regulation.

The authors thesis that this goal is relevant not only for reasons of democracy or social justice, but also because it coincides with employers interests to improve their competitiveness, and, more generally, with the interests of the entire economic system to increase its capacity for innovation.

## Welfare crisis and jobs crisis, from Fordism to the Great Recession: a class and gender perspective

**Riccardo Bellofiore and Giovanna Vertova**

The following pages are an attempt to discuss – however incompletely – state intervention in the economy and the nature of the Welfare State. We shall, in particular, discuss the proposals to introduce a living wage and to reduce working hours, comparing them with a perspective centred on the socialization of investment and on an employment plan, in a perspective aiming at full employment worthy of the name. The background to our argument is the capitalist dynamic of «Fordism» and neo-laissez-faire and the present crisis, and we seek to integrate the question of class with that of gender.

## Tax rules and European democracy: a crucial bend in the development of the Union

**Paolo De Ioanna**

The text analyses four principal questions: What is the main technical characteristic of European fiscal governance? What part does the German vision play in this governance? What is the nature and what are the limits of external (to the democratic process) and numerical fiscal rules? What is the focus of the European construction today? In conclusion, the author re-proposes the crucial points on which in his opinion to base the construction of a new focus aimed at providing future prospect and new breath to the European project: the European Central Bank must be ready to act as lender of last resort, when investor panic puts at risk the functioning of the financial markets; the Fiscal Compact must be modified, with a new approach to budgetary policy that excludes investment spending, co-financed and certified at Community level, from the balanced budget and nets such investment expenditure from the calculation of the balanced structural budget (MTO).

## Market forces and lack of market

**Colin Crouch**

We are in the midst of a great ongoing process by which the market is seen as the key, central factor. This is uprooting not only the traces of old practices, but the Welfare State itself, the ideas of workers' rights

and other aspects of the social compromises that gave the second half of the twentieth century its distinctive character. What results is this process producing and what damage is it creating? To examine the question, the author considers some of the most important points of comparison between markets and other institutions, starting from Trust and Morality. Colin Crouch's conclusion is that this process needs to be accompanied or quickly followed by new institutions that correct its inadequacies and protect those values that are regarded as important, but which, at worst, might easily be damaged by the market (such as trust and safety) and, at best, will be marginalized if they cannot be commercialized.

### What is changing in the «Indicator of the Equivalent Economic Situation»

**Lelio Violetti**

In its first fifteen years of existence, the Isee («Indicator of the equivalent economic situation»), which measures objectively the overall wealth from income and assets of families (the means test), has shown clear limitations in its application, due to causes both internal (the calculating rules of the indicator) and external (high levels of tax evasion, self-declaration of the figures contributing to the calculation and a lack of prompt and systematic controls).

The new regulation (Decree no. 159 of 5 December 2013) the Isee has been completely revised both in how it is calculated and in the organization of controls.

The new regulation contains a fairer definition of the elements that help determine income and assets, and uses information technology to eliminate «involuntary» evasion due to self-declaration and to reduce «voluntary» evasion, particularly as regards assets.

The main critical point of the Isee in future will remain tax evasion as a few thousand euros of non-declared income can significantly lower the figure indicated by the Isee.

### Tax and local welfare in the crisis

**Cristian Perniciano and Maria Guidotti**

In the crisis the responses of the local bodies have been in line with national (and European) ones, in the tradition of *laissez-faire* thinking, which sees budgeting rigour as the only possible solution, further af-

flicting workers who were already in difficulty, and without considering changes in paradigms that might be directed at jobs, services and investments – local or otherwise. If we consider the cuts in local welfare and the increases in the costs of co-partnership, that a property tax has been changed into a service tax and shifted partly onto tenants, that the cost of the services exclusive to the town councils will have to be covered only by their own taxes, and that the rest of the council's income made up out of the increase in income tax, much of which is paid by employees and pensioners, we reach the conclusion that a crisis of extraordinary dimensions is being met with the most ordinary solutions, whose effects have been aggravated particularly for those categories that were already feeling the effects most severely.

### Is capitalism reformable or not?

Colin Crouch v. Wolfgang Streeck

**Laura Pennacchi**

«The discussion of the two books starts from the crucial question of whether capitalism can be «reformed» or not, and the validity or otherwise of the reconstructive approach of the «variety of capitalism», with the related possibility or impossibility of referring to a plurality of «types of capitalism».

Streeck thinks there is an overpowering and unstoppable ongoing process of «convergence» of all the economies in the world – but particularly those of developed countries – towards a single model, the neo-laissez-faire English/American model, which nullifies the approach to the variety of capitalism and, above all, makes difficult, if not impossible, any option of reforming capitalism.

Crouch, by contrast, believes capitalism can be reformed, and that there continue to be many different «types of capitalism», all the more complex if we consider how this variety is articulated in non-western countries, which are seeing the affirmation of sometimes disturbing forms of illiberal modernity and a multiplicity of nationalisms (Russian, Chinese, Indian, Brazilian, and Arab). On this basis he offers an impressive restatement of the ambitious aim of «reforming capitalism», with tones that recall the Keynes who, in the 1930s identified non-profit-making human actions as being at the centre of the new laissez-faire that should replace the old one, and labour, consequently, as the source of a new humanism».

## But European socialism isn't neo-liberal anyway

**Paolo Borioni**

RPS

English Abstract

The author starts from a fairly positive consideration of the work of Colin Crouch, particularly for his arguments refuting the superiority of the North-American and English variety of capitalism over that of Europe, which has been influenced by strong trade unions and parties of social-democratic origin. The author then points out, however, that Crouch does not draw all the consequences of his argument that are useful for the European democratic left. For example, Crouch seems to postulate that, although the European left needs to free itself of its Blairite legacy, it is now, in any case, neo-laissez-faire (albeit progressive). The author lists a series of historical-critical, theoretical and methodological reasons for which it is vital to return to the path of European socialism – though, obviously, of a strongly renewed kind.