

I fallimenti della politica economica e l'impossibilità delle relazioni industriali Una storia infinita?

Maurizio Zenezini

1. Introduzione

I nuovi scenari contrattuali e la sfida della discontinuità è il tema monografico affrontato nel fascicolo 2/2011 di questa Rivista: cinque saggi che, con l'introduzione di Vladimiro Soli, tracciano un diagramma delle relazioni industriali nell'attuale fase di crisi economica e sociale. Secondo tre punti di vista: i) quello della contrattazione decentrata, che guarda ad alcune esperienze concrete, nelle imprese e nei territori, e interroga il ruolo e l'efficacia dell'azione contrattuale in contesti nei quali l'urto recente della crisi si sovrappone ai cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro; ii) quello della legislazione del lavoro che richiama la sequenza lunga e interminabile di interventi di manipolazione giuridica e "politica" degli assetti regolativi del mercato del lavoro; iii) quello, infine, del "postfordismo" uno "scenario" che espone gli attori della contrattazione alle sfide di "un'incontrollabile complessità" (Grandinetti e Rullani, 2011, p. 36). Diversi per estensione e significato, i saggi insistono tutti sulle difficoltà, non di rado molto acute, delle relazioni industriali e sindacali nel contesto di cambiamento sistemico e di crescita debole che ha caratterizzato gli ultimi dieci-quindici anni e che recentemente è stato travolto dalla devastante crisi economica del 2009. Non giriamoci intorno, però: quel che si coglie in questi saggi è l'immagine di una virtuale *impossibilità* delle relazioni industriali nella situazione di angosciante sfilacciamento delle prospettive di crescita e di perennemente sospesi equilibri macroeconomici che da tempo costituiscono la cifra saliente delle vicende dell'economia italiana (ma non solo italiana).

Chi si muove a ridosso delle relazioni industriali ne segnala comprensibilmente le tensioni, le difficoltà, qualche volta le opportunità, insomma il contrasto tra episodi dove le relazioni industriali rischiano di spezzarsi sotto i colpi della crisi, per la debolezza del sindacato e le resistenze imprenditoriali, ed episodi dove qualche risultato positivo è reso possibile da un pulviscolo di circostanze - clima aziendale, qualità delle rappresentanze sindacali, caratteristiche dei sistemi sociali di riferimento (Alacevich e Tonarelli, 2011; Lattuada, 2011) - che l'esperienza e la ricerca sul campo sono in grado di riconoscere, ma non ancora di tradurre in chiavi di lettura organiche, e ancor meno riescono ad anticipare quelle "soluzioni nuove per tempi difficili" sulla cui urgenza insiste l'introduzione di Soli. Qui, le relazioni industriali sembrano diventare impossibili in quanto costrette ad un continuo corpo a corpo con le conseguenze del declino economico, poco potendo agire come fattore d'impulso progressivo dei rapporti di lavoro e di produzione, giusta la notazione che il sindacato "ha accettato, nella maggior parte dei casi, pratiche adattive, e quando ha esercitato il conflitto lo ha fatto più per resistere alla crisi che non per promuovere nuove pratiche di governo dei fattori di produzione" (Viafora, 2011, p. 60).

Chi interroga gli interventi di politica e di legislazione del lavoro vede le relazioni industriali infilate in un’“odissea”, ovvero in “un lunghissimo e faticoso viaggio ed un’impresa apparentemente senza fine” (Brollo, 2011, p. 14). E’ così: la produzione costante di riforme riguardanti la regolazione del mercato del lavoro costituisce infatti uno dei tratti più appariscenti delle politiche economiche e sociali degli ultimi decenni, tanto in Italia quanto negli altri paesi europei. Questo riformismo continuo, il più delle volte indipendente dall’intensità e dalla portata delle riforme avviate e dall’effettivo grado di regolazione del mercato del lavoro, mette costantemente in discussione gli istituti che regolano i rapporti di lavoro determinando, com’è stato scritto per l’esperienza spagnola, ma con parole che valgono identiche per quella italiana, “uno stato permanente di provvisorietà [...] [perché] qualsiasi materia [...] è sempre destinata ad una nuova riforma in un futuro più o meno immediato” (Villalon, 2011, p. 111).¹

Chi, infine, inquadra le prospettive delle relazioni industriali nelle tendenze odierne del capitalismo che lacerano la tela di un assetto tecnologico, istituzionale e politico - insomma, “il compromesso keynesiano” - può certo intendere tali tendenze come la scaturigine di un epocale cambiamento di paradigma che sembra puntare dritto verso uno scenario di radicale innovazione sistemica che chiede di “abbandonare la vecchia sponda per cercarne una nuova” (Grandinetti e Rullani, 2011, p. 35), ma intanto avvisa che si tratta di un processo - è già un’epoca, ma promette di durare - che sta lasciandosi dietro parecchie macerie, non poco disordine, forse più di qualche nostalgico arroccamento se è vero che l’architettura fordista “viene giù, come un castello di carte” generando “un rischio diffuso, inquietante, che genera insicurezza a tutti i livelli” (Grandinetti e Rullani, 2011, p. 37).

Se questo è così, tutto, apparentemente, sembra già detto: implacabile appare il mutamento di paradigma socio-tecnologico, sconvolge le forme del lavoro, minaccia le garanzie welfaristiche, richiede, è scontato, nuove relazioni industriali, ma intanto le relazioni sindacali di cui disponiamo sono “moribonde”, dicono giuslavoristi stimati, gli assetti del mercato del lavoro sono continuamente esposti a interventi di regolazione-sregolazione che producono incertezza e provvisorietà, onde le relazioni industriali, dice chi prova a costruirle nei luoghi di lavoro e nei territori, restano imprigionate in “pratiche adattive”, “essenzialmente difensive”, che inaridiscono il significato dell’azione contrattuale.

Per questa via non si va da nessuna parte: ecco, quindi, gli appelli ad operare un salto di qualità, affrontare “la sfida della continuità”. Ma “i nuovi scenari contrattuali”? A questa domanda i saggi offrono risposte inevitabilmente interlocutorie, anche se la tonalità minore che risuona in tutti, sia pure con accento diverso - “il sentimento comune di questi anni ci racconta che le persone hanno la percezione di contare sempre meno”, dice Soli - segnala un passaggio di fase di eccezionale difficoltà per il mondo del lavoro che mette sotto tensione la praticabilità stessa dell’azione contrattuale e delle relazioni industriali.

Non c’è motivo di dubitare che una parte di queste difficoltà sorga dal lato dell’azione sindacale. Ecco quindi l’urgenza dell’ammodernamento delle forme della

¹ Negli ultimi due anni in Spagna ci sono state almeno tre importanti riforme del lavoro.

contrattazione calibrato sul cambiamento di fase, ancorando meglio l'azione sindacale alla fisionomia del territorio e prendendo atto dei cambiamenti intervenuti nei sistemi produttivi e nel mercato del lavoro; ecco, ancora, il riconoscimento dei problemi gravi, certo non di oggi, della rappresentanza in un'epoca nella quale, scomparso "il lavoro", nel mercato si agitano, come si dice, "i lavori"; è poi solamente giusto chiedere una tregua nell'azione di manipolazione legislativa degli assetti regolativi del mercato, non di rado innesco di aspre tensioni sociali; sensati appaiono taluni richiami sulla necessità di guardare in faccia, senza nostalgie, anche gli aspetti più sperimentalmente pericolosi della transizione che stiamo vivendo.

E però, per comprendere integralmente le difficoltà segnalate nei saggi, occorre sollevare lo sguardo *oltre le relazioni industriali*. Se stiamo troppo a ridosso degli assetti regolativi del mercato del lavoro corriamo infatti il rischio di leggere i cambiamenti nel "paradigma tecnologico-organizzativo" (lo chiamo così per comodità) alla stregua di una sequenza di accadimenti, più o meno necessari, che mutano il cuore profondo del mondo produttivo seguendo una logica impersonale, accadimenti che da un lato si riverberano nelle sovrastrutture politiche e istituzionali e dall'altro chiedono "adattamenti" agli attori sociali. In un tale quadro di riferimento è troppo frequente, e troppo ovvia, la notazione che le culture politiche e le forme della rappresentanza sono spesso appesantite da inerzie che le rendono incapaci di riconoscere l'"innovazione sistemica" (di nuovo, la chiamo così per comodità). E tuttavia a me pare che la politica economica e l'azione degli attori sociali dovrebbero essere letti anche come fattori che contribuiscono a produrre, con atti e con omissioni, quegli accadimenti che, *dopo*, assumono le forme di esiti necessari. Insomma: ha facile ragione chi dice che oggi il lavoro non è più quello di una volta - ma anche il futuro, diceva Paul Valéry, non è più quello di una volta (lo sa bene il lavoratore sempre in ritardo sulle riforme pensionistiche) - ed è scontato l'invito agli attori della contrattazione a tenerne conto, ma dovremmo per questo intendere i cambiamenti dell'economia e della società alla stregua di necessità storiche che consentono solo strategie di adattamento? Adattamento di chi, poi? Adattamento per che cosa? Non è forse questa la domanda alla quale dovremmo rispondere?

Se questo è così, a me pare inevitabile ancorare la storia recente delle relazioni industriali al profilo evolutivo dell'economia italiana per mettere in luce il significato dei condizionamenti che su di esse ha esercitato la conduzione della politica economica, per comprendere le difficoltà della contrattazione e valutare la qualità delle relazioni industriali (come sottolinea Viafora, 2011). Qui, il punto d'attacco è fornito dalle caratteristiche di fondo del disegno della politica economica, italiana ed europea, il cui palinsesto, com'è noto, si fonda sulla stretta complementarietà tra politiche macroeconomiche e politiche per la flessibilità del mercato del lavoro. Il processo di creazione del mercato interno e della moneta unica ha infatti determinato una sistematica distorsione verso orientamenti "offertisti" nelle politiche del lavoro e dell'occupazione producendo una gerarchia tra livelli di coordinamento-gestione della politica economica nella quale la politica monetaria dispone del più alto livello di coordinamento, trattandosi di politica delegata ad un organismo indipendente sovranazionale, la politica fiscale è vincolata al rispetto dei parametri di sostenibilità

finanziaria, e, alla fine, il solo margine di manovra di cui dispongono le economie per affrontare il “lato reale” degli aggiustamenti di sistema (sia in risposta a shock esterni, sia per fronteggiare particolari esigenze interne di riequilibrio) è rappresentato dalle politiche del lavoro, dalla legislazione sulla flessibilità, dall’“adattamento” delle relazioni industriali. Questa architettura della politica economica ha finito per imporre un *sovraccarico* di compiti alle relazioni industriali e, più in generale, ai processi di regolazione del mercato del lavoro, un sovraccarico che alla lunga è diventato impossibile da sostenere.

2. Il fallimento della politica economica (I)

Per dire subito dove voglio arrivare non trovo di meglio che rammentare le parole del Governatore della Banca d'Italia nelle *Considerazioni finali* del 2009: “Negli ultimi vent’anni la nostra è stata una storia di produttività stagnante, bassi investimenti, bassi salari, bassi consumi, tasse alte” (Banca d'Italia, 2009, p. 19). Questa è una sintesi molto aspra del profilo di lungo periodo dell’economia italiana, l’accento sulla durata è un giudizio fin troppo eloquente su un’economia avvilita in una performance mediocre (e a metà del 2009 dovevano ancora manifestarsi appieno le conseguenze della crisi che durano tuttora). Produttività stagnante, salari bassi, investimenti modesti, e non è tutto: pensiamo all’andamento del debito pubblico e del mercato del lavoro.

La storia del debito pubblico restituisce una delle immagini più disperanti della politica economica degli ultimi vent’anni. I policy makers hanno sempre enunciato come un obiettivo incalzante il consolidamento delle finanze pubbliche e le politiche attuate hanno quasi certamente “stressato” il sistema (così Vincenzo Visco, nel 2010), ma, alla lunga, esse non sono riuscite a imporre un cambio di passo.² Semmai la situazione della finanza pubblica si è nel tempo aggravata, sia pure attraverso (e nonostante) vicende governative di alterno colore politico. Di fatto, la morsa del debito pubblico è diventata più feroce al punto che Vincenzo Visco poteva scrivere nel 2010: “Le prospettive future della finanza pubblica sono [...] molto precarie, e sono aggravate dal fatto che, diversamente dagli anni Novanta, quando pressoché tutto il debito pubblico era in mani italiane, oggi esso è abbondantemente internazionalizzato” (Visco, 2010, p. 216). E’ quasi un epitaffio: il debito pubblico era un macigno 20 anni fa – quando nel 1990-1991 valeva il 98-100 per cento del PIL - tale rimane oggi – quando vale oltre il 120 per cento del PIL - persino più pesante e, aumentata la quota detenuta dagli stranieri, meno manovrabile.³

² Nella seconda metà degli anni novanta era diffusa la convinzione che l’Italia sarebbe riuscita a centrare l’obiettivo di Maastricht del debito pubblico in poco più di dieci anni (Salvati, 2000, p. 94). Nel 2007 il *Piano nazionale di riforma* prevedeva per il 2011 un rapporto debito/PIL pari al 95,1 per cento (Presidenza del consiglio, 2007, p. 4).

³ Nel tempo si è deteriorata anche la capacità di risparmio delle famiglie italiane. Negli anni novanta, nonostante la riduzione dell’indebitamento del settore pubblico, il risparmio del settore privato diminuisce e continua a diminuire nel decennio 2001-2010 essenzialmente a causa del progressivo rallentamento della crescita del reddito disponibile (nel decennio 1991-2000 il risparmio delle famiglie consumatrici scende di 7 punti di PIL rispetto al decennio precedente e nel decennio 2001-2011 vale in media 8 punti di PIL, 13 punti in meno rispetto alla media del decennio 1981-1990). Le famiglie italiane, che in passato erano le formiche risparmiatrici nel confronto con molti altri paesi avanzati, presentano oggi uno dei più bassi saggi

E poi il mercato del lavoro. Non di rado i responsabili della politica economica hanno segnalato l'andamento dell'occupazione come l'aspetto positivo di una lunga stagione di mediocri risultati per l'economia. I risultati occupazionali vanno però guardati in prospettiva. Basti intanto il richiamo a pochi dati. Il tasso di occupazione maschile (sulla popolazione totale) era il 60,5 per cento nel 1991, il 55 per cento nel 2010, più di cinque punti in meno, quello femminile era il 30,9 per cento nel 1993, il 34,5 per cento nel 2010:⁴ meno di quattro punti in quasi vent'anni, non proprio un grande risultato. Gli obiettivi di Lisbona non sono stati conseguiti e non pochi degli indicatori sociali del cosiddetto "processo di Laeken" segnalano la persistenza di un quadro non confortante (Tangorra, 2011). Se facciamo riferimento alle cifre fornite dall'Istat per le *unità di lavoro* totali, una misura che tiene conto della qualità dei posti di lavoro, allora il quadro è quasi disastroso. Negli anni novanta l'occupazione resta ferma (nel 2000 ci sono 65 mila unità di lavoro in meno che nel 1990), nel 2010, dopo una stagione di incalzanti riforme del mercato del lavoro e dopo il crollo del biennio 2008-2010, l'Istat calcola appena 630 mila unità in più rispetto al 2000 (negli anni ottanta le unità di lavoro erano aumentate di un milione e 400 mila, più di due milioni negli anni settanta). Si dirà che il tasso di disoccupazione è diminuito nel corso degli ultimi dieci-dodici anni e che, ancora nel 2010, dopo il crollo occupazionale dei due anni precedenti, era inferiore di due punti rispetto alla media della zona euro. E' vero, ma nel 2010 l'Istat ha contato quasi tre milioni di persone che non cercavano lavoro pur dichiarandosi disposte a lavorare: è una cifra ingente che non ha riscontro nei maggiori paesi europei (i "disoccupati scoraggiati" erano nel 2010 tra 300 e 500 mila in Francia e Germania, e tra 800 e 900 mila in Spagna e Regno Unito). Inoltre, il numero degli inattivi disposti a lavorare è aumentato negli ultimi anni: se contassimo la metà degli inattivi disponibili nella disoccupazione, questa raggiungerebbe il 13-15 per cento, invece dell'8-9 per cento ufficiale (Contini, 2012). Insomma, le politiche del lavoro realizzate in questi decenni più che ridurre la disoccupazione hanno piuttosto contribuito a seppellirla nelle statistiche degli inattivi, mentre molta dell'occupazione creata nello scorso decennio è stata distrutta dalla crisi. E poi c'è da considerare lo scadimento della qualità dei posti di lavoro e la stagnazione delle retribuzioni reali. Alcuni anni fa il sociologo Luciano Gallino aveva contato 10-11 milioni di persone coinvolte in varia misura nell'occupazione flessibile-atipica (Gallino, 2007, p. 25). Sono cifre elevate che alcuni giudicherebbero eccessive, ma da qualunque parte le si guardi, lasciano più di un'ombra sull'evoluzione del mercato del lavoro nell'ultimo ventennio.

Se questo è l'approdo di vent'anni di storia economica italiana, che cosa possono fare le relazioni industriali e l'azione contrattuale? Poco. Questa, mi pare, è la risposta

di risparmio rispetto alle maggiori economie dell'area euro. Nel 1993 le famiglie italiane risparmiavano un po' meno del 20 per cento del loro reddito disponibile, contro il 15 per cento della Francia, il 12 per cento della Germania e il 10 per cento del Regno Unito; nel 2010 hanno risparmiato il 6 per cento, appena un punto più del Regno Unito, a fronte dell'11 per cento della Germania e il 16 per cento della Francia (Ocse, 2011a). Nell'ultimo decennio la riduzione della propensione al risparmio è stata particolarmente accentuata per le famiglie meno abbienti che solo così, "a fronte di una diffusa debolezza del reddito disponibile" (spiega la Banca d'Italia) hanno potuto mantenere (con fatica) il loro standard di consumo nel quale pesano soprattutto beni e servizi necessari (Banca d'Italia, 2011, p. 85).

⁴ Dai dati sulle forze di lavoro <http://seriestoriche.istat.it/>.

implicita nei saggi raccolti attorno al tema monografico di questa rivista: la virtuale *impossibilità* delle relazioni industriali e dell'azione contrattuale costrette a fronteggiare il *fallimento* delle politiche economiche e delle politiche del lavoro.

Di questo voglio discutere nelle pagine seguenti, perché è questo fallimento che ci permette di comprendere l'attuale asfissia delle relazioni industriali.

3. La crisi infinita

Qualunque altra cosa significhi il “cambiamento di paradigma” tecnologico-organizzativo che fa da sfondo alle analisi dei saggi richiamati in apertura, esso si è concretato, nell'esperienza dei paesi industrializzati, nella tendenza alla crescita stentata e nell'aumento del “rischio sistemico”, testimoniato dai ricorrenti episodi di crisi innescati dalle turbolenze finanziarie nell'epoca della liberalizzazione dei capitali.⁵ I saggi pubblicati su questa Rivista ai quali faccio riferimento si misurano tutti, inevitabilmente, con la crisi e con le conseguenze della crescita lenta. E' dunque necessario qualche cenno per ricostruire gli aspetti salienti dei profili di crescita dell'economia italiana nei quali fissare poi i confini della discussione sulle prospettive del mercato del lavoro e delle relazioni industriali.

Crisi e rallentamento della crescita sono in realtà ingredienti di una stessa storia. Il lungo periodo di crescita stentata dell'economia italiana – vent'anni, nelle parole del Governatore della Banca d'Italia che abbiamo sopra ricordato – è chiuso tra due crisi molto gravi e dalle conseguenze persistenti, quella del 1992-1993 e quella esplosa nel 2008-2009 e, di fatto, ancora in corso con code velenosissime soprattutto nello spazio europeo. Nella 2009 l'Italia sperimenta la più grave caduta del reddito negli ultimi sessant'anni, molto più grave della caduta del 1992-1993, che fu allora la peggiore crisi del dopoguerra. In Italia la crisi del 2009 colpisce un'economia che già nel 2008 era in recessione e che tra il 2001 e il 2008 era cresciuta ad un tasso annuo appena dello 0,8 per cento, la metà della pur fiacca crescita dell'area euro. Nel 2008 il prodotto interno italiano superava il livello del 2001 appena di cinque punti percentuali e la modesta crescita nel 2010 riporta a malapena il reddito dell'Italia al livello dei primi anni duemila. Insomma, un decennio perduto per la crescita, mentre il secondo decennio del millennio si è aperto nel segno di una gravissima crisi internazionale che sconvolge la zona euro e piega le già modeste prospettive di crescita dell'economia italiana; ma già nel corso degli anni '90 gli indicatori di sviluppo avevano marcato il degrado della crescita economica italiana. Un così prolungato periodo di crescita lenta ha inevitabilmente esposto l'economia italiana a momenti di tensione sociale e ne ha appesantito le questioni distributive che tendono a diventare più acute anche quando i conflitti restano latenti: limitiamoci, per il momento, a

⁵ Reinhart e Rogoff (2009, pp. 155-157) hanno mostrato che i periodi di crisi finanziaria e valutaria, tanto nei paesi avanzati quanto nei paesi in via di sviluppo, sono *sempre* strettamente associati ad episodi di liberalizzazione dei movimenti dei capitali. Nell'esperienza europea questo vale, in particolare, per la crisi del 1992-1993, che venne appena due anni dopo la liberalizzazione del 1990, ma vale anche per la crisi americana dei sub-prime, esplosa nel 2008-2009, dato che i fenomeni di innovazione finanziaria che l'hanno alimentata sono una delle forme dei processi di liberalizzazione. La natura ricorrente delle crisi nel contesto di crescente integrazione dei mercati finanziari è uno dei pochi fenomeni nella cui definizione il termine “globalizzazione” non è aria fritta.

rammentare che il quasi arresto della crescita è stato accompagnato dalla stagnazione dei salari reali dei lavoratori dipendenti, virtualmente fermi dal 1993. Calcoli Ocse dicono che il salario lordo per un dipendente full-time era al livello medio dell'Europa a 15 nel 1990, ma era sceso a poco più dell'80 per cento nel 2008-2010 (si tratta della retribuzione lorda annua per dipendente full-time: Ocse, 2010, p. 296; 2011b p. 263). Nel 2007 il reddito netto di un lavoratore singolo della manifattura italiana valeva l'84 per cento della media di 19 paesi dell'Unione europea, il 53 per cento della cifra per il Regno Unito, tra il 70 e il 75 per cento delle cifre per Germania, Olanda, Francia, Belgio, Austria, Svezia e Finlandia, il 90 per cento del salario spagnolo (Pizzuti, 2009, p. 304; Moro, 2012). Oggi, nell'Unione Europea, solo Grecia, Portogallo e i nuovi paesi membri dell'Europa dell'Est hanno livelli salariali inferiori (ma in quei paesi i salari erano aumentati negli anni precedenti, anche se dal 2010 stanno subendo colpi severi dalle politiche di austerità) e l'Italia è tra i paesi più diseguali nell'Europa a 27: nel 2009-2010, secondo dati Eurostat, solo 8 paesi presentano indici di Gini sui redditi familiari più elevati di quello per l'Italia (Grecia, Spagna, Portogallo, Regno Unito e quattro paesi dell'Europa orientale).⁶

Non fraintendiamo, però, il significato di queste notazioni: la recente storia economica dell'Italia restituisce, è vero, una performance *relativamente* peggiore del paese, ma *la crescita italiana segue lo stesso profilo* degli altri paesi europei perché il rallentamento degli ultimi 10-12 anni è un *fenomeno generale*.⁷

Dopo la temporanea accelerazione della seconda metà degli anni novanta, la decelerazione della crescita nel periodo 2001-2008 coinvolge infatti l'*insieme* dei paesi europei: la crescita tra la seconda metà degli anni novanta e il 2001-2008 diminuisce di quasi un punto all'anno in Italia, grosso modo come in Francia e in Germania; anche gli Stati Uniti perdono più di due punti di crescita.

L'Italia ha patito un lungo periodo di crescita stentata dopo la breve espansione della seconda metà degli anni novanta, ma *tutti* i paesi dell'Unione Europea rallentano a partire dal 2001, non solo nella zona euro. Nella zona euro la crescita annua diminuisce di 1,4 punti tra il periodo 1996-2000 e il 2001-2008, grosso modo come nel Regno Unito, in Svezia e Danimarca. Anche paesi piccoli, come Finlandia e Irlanda rallentano vistosamente, pur mantenendo tassi di crescita comparativamente sostenuti: la Finlandia perde più di due punti di crescita tra il 1996-2000 e il 2001-2008, l'Irlanda perde quasi sei punti, tutti e due sono poi travolti dalla crisi del 2009 (in Irlanda il PIL cade di oltre 12 punti tra il 2008 e il 2010, quello finlandese di oltre 8 punti nel 2009). La crescita si dimezza tra gli anni novanta e l'ultimo decennio in Francia, Germania e Stati Uniti, mentre in Italia la crescita del periodo 2001-2011 è meno di un quarto di quella degli anni novanta.

⁶ Il confronto sta in www.poverty.org.uk.

⁷ Questi sono i tassi annui di crescita del PIL reale di fonte Eurostat e Ocse (stime per il 2011)

	Italia	Francia	Germania	USA	EU12
1991-1995	1,3	1,2	2,2	2,5	1,7
1996-2000	1,9	2,8	2,0	4,3	3,8
2001-2008	0,8	1,6	1,2	2,1	2,5
2009-2011	-1,1	0,2	0,6	0,9	-0,7

Queste notazioni consentono di perimetrare il tema dalla bassa crescita italiana che da tempo inchioda la discussione pubblica di politica economica.

Innanzitutto, se ci interessa riflettere sulla crescita, il punto d'attacco è nel riconoscimento che l'economia italiana è sì il vagone di coda, ma di un treno che negli ultimi anni è andato avanti più lentamente e che è poi deragliato nella crisi del 2008-2009.

In secondo luogo, l'inquadramento delle vicende italiane come *parte* di un contesto generale di crescita bassa e instabile permette una più realistica valutazione dell'evoluzione dell'economia italiana, evitando la petulante inclinazione, così frequente nel dibattito pubblico italiano, a trattare le vicende dell'economia e della società italiana nei termini di una antropologia dell'eccezione negativa secondo la quale l'Italia sarebbe un paese perennemente alla ricerca della normalità, sempre sul punto di perdere il treno della modernità, della crescita e dell'Europa, quando non l'abbia già definitivamente perduto.⁸

3.1 Alle origini della crisi italiana...

Uno sguardo ravvicinato all'evoluzione dell'economia italiana negli ultimi decenni, ed in particolare nel periodo compreso tra le due crisi del 1992-1993 e del 2009, ci permette di ricavare due informazioni importanti, tra di loro connesse, sia per comprendere le origini della bassa crescita, sia per "posizionare" l'esperienza italiana nel contesto europeo che abbiamo sopra richiamato. La prima informazione è che la crescita è il sedimento, in un certo senso *residuale*, di episodi di breve periodo che riflettono le azioni (e le non azioni) della politica economica piuttosto che l'impulso permanente di fattori strutturali: in questo senso, negli ultimi decenni il lungo periodo, come aveva avvisato molti anni fa l'economista inglese Joan Robinson, è davvero diventato una sequenza di brevi periodi. La seconda informazione è che, nel contesto di instabilità e di crescita declinante che ha caratterizzato l'economia internazionale negli ultimi decenni, e l'economia europea in particolare negli ultimi venti anni, le singole economie si sono affidate a *fattori specifici* di crescita, non di rado fragili e ad azione temporanea.

Per illustrare il significato di queste proposizioni è opportuno ricordare alcuni passaggi della recente storia economica italiana nel contesto europeo.

i) *L'intonazione delle politiche macroeconomiche*. Abbiamo qui un primo cruciale termine di paragone tra l'Italia e gli altri paesi europei. Largamente dettate dai vincoli

⁸ Il riferimento a "modelli esemplari" è uno degli snodi più caratteristici del dibattito pubblico italiano. La fascinazione delle classi dirigenti italiane per modelli economici e politici desunti da altri paesi ha una lunga storia, ma dopo l'avvio della transizione italiana, il confronto di specifiche problematiche dell'economia italiana (da quelle economiche a quelle sociali e politiche) con l'esperienza di altri paesi è diventato un esercizio costante nel dibattito pubblico che ha invariabilmente restituito l'immagine di un paese, il nostro, inesorabilmente lontano, forse sempre più lontano, da "modelli esemplari" che sembravano incarnarsi nella pratica degli altri paesi economicamente progrediti. Sulla retorica del "modello esemplare" nel dibattito italiano di politica economica Andrea Ginzburg (2010) ha recentemente scritto un saggio molto preciso.

europei e con un profilo che mostra un notevole grado di conformità con gli andamenti osservati nella zona euro, l'intensità delle misure restrittive è spesso risultata maggiore nel nostro paese che negli altri grandi paesi europei, soprattutto in momenti di crisi, in parte a causa delle peggiori condizioni iniziali delle nostre finanze pubbliche. Nel periodo 1993-2000 il surplus primario del bilancio pubblico è stato in Italia, in media annua, pari al 4,4 per cento del PIL, contro l'1,2 per cento della eurozona; negli otto anni 2001-2008 il saldo primario è calato in Italia all'1,9 per cento e allo 0,8 per cento nella eurozona (Ocse, 2011a, tab. 30). Dopo gli sforzi europei per varare la moneta unica e fino alla crisi del 2009, in tutti i paesi europei, non solo in Italia, le politiche di consolidamento fiscale si attenuano, ma l'Italia ha comunque dovuto scontare una crescita più lenta. Nel periodo 1993-2000 la Francia mantiene un disavanzo primario di quasi mezzo punto percentuale, Germania e Regno Unito mantengono un sostanziale pareggio nel saldo primario; nel periodo 2001-2008 la Francia accresce il disavanzo primario, il Regno Unito mantiene un disavanzo primario di un punto e mezzo di PIL, la Germania un avanzo primario di 0,8 punti di PIL. Negli anni novanta solo il Belgio e, marginalmente, l'Irlanda hanno fatto meglio dell'Italia, mentre nel 2001-2008 solo il Belgio e due altri paesi piccoli, Danimarca e Finlandia, sono riusciti a mantenere avanzi primari superiori a quello italiano. L'esperienza delle due crisi è qui illuminante. Nel 1993 l'avanzo primario (aggiustato per il ciclo) vale il 2,8 per cento del PIL, mentre il saldo primario è negativo nei maggiori paesi europei (-2,5 per cento in Francia, -0,5 in Germania, -4 nel Regno Unito); nel biennio 2009-2010 il saldo primario (aggiustato, medio) è *positivo* in Italia per quasi un punto di PIL, contro un saldo positivo di appena un terzo di punto in Germania, negativo in Francia (-2,9 per cento), nel Regno Unito (-6,2 per cento) e nell'insieme della eurozona (-1,5 per cento). L'intonazione relativamente più restrittiva della politica fiscale italiana si è tradotta nella modesta evoluzione della domanda interna. Nel periodo 2001-2008 la domanda interna italiana è aumentata dello 0,9 per cento all'anno, a fronte dell'1,6 per cento nella pur fiacca area euro e a fronte di tassi superiori al 2 per cento negli Stati Uniti e nel Regno Unito (Ocse, 2011a).⁹

ii) *Viene meno l'impulso del settore estero.* Se nell'Italia degli anni novanta la crescita è sacrificata prima dalle politiche macroeconomiche attuate per contrastare le conseguenze sulla finanza pubblica della crisi del 1992-1993, poi dalle esigenze

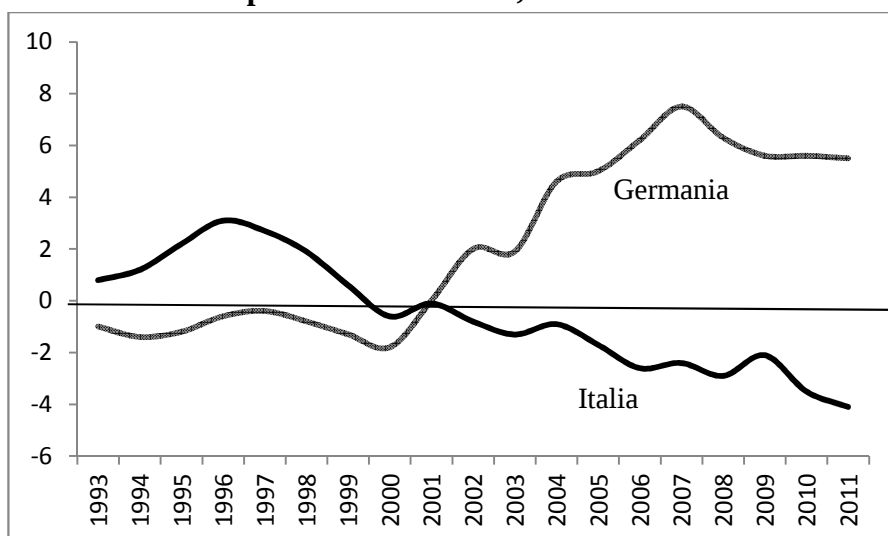
⁹ Già il *Documento di programmazione economica e finanziaria* 2000-2003 sottolineava la riduzione della spesa primaria in Italia che nel 1990 era allineata a quella degli altri paesi europei (in percentuale del PIL) e verso la fine del decennio scende al di sotto della media UE; in particolare, "la spesa primaria corrente, *già inferiore alla media europea*, si è ulteriormente ridotta" (c.vo aggiunto) (DPEF 2000-2003, p. 18; così anche il DPEF 2001-2004, p. xiii). Alla riduzione della spesa primaria ha contribuito la riduzione dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione e nel comparto dell'istruzione: tale aggregato pesava (dati Istat) nel 1988-1990 con 54 occupati per mille abitanti che diventano 50 nel 1999-2000 e scendono poi a 45 nel 2009 (dai conti nazionali dell'Istat). Per il 2000 l'Ocse calcola per l'Italia 15,3 occupati pubblici per 100 occupati, 25,1 in Francia, 16,8 in Germania, 18 nel Regno Unito (Ocse, 2011c, cap. 5). Se rapportiamo l'occupazione pubblica non agli occupati, ma alla popolazione, nel 2000 c'erano in Italia circa 64 occupati pubblici per 1000 abitanti, contro 130 in Francia, 88 in Germania, 107 nel Regno Unito, 95 negli Stati Uniti (nei paesi nordici l'occupazione pubblica rappresenta da un quarto a un terzo dell'occupazione totale). In Italia, tra il 2000 e il 2008 l'incidenza dell'occupazione pubblica nell'occupazione totale scende dal 15,3 per cento al 14,3 per cento: nello stesso periodo la media (non ponderata) di 17 paesi europei (Italia esclusa) sale dal 16,4 per cento al 16,6 per cento.

dell'adesione alla moneta unica, l'unico rilevante fattore d'impulso alla crescita viene dal settore estero.

La fig. 1, che riproduce l'evoluzione delle posizioni esterne dell'Italia e della Germania tra il 1993 e il 2011, restituisce un'immagine precisa delle tendenze innescate in Europa dapprima nelle fasi di avvicinamento alla moneta unica e poi con l'avvio dell'euro. Nella seconda metà degli anni novanta il vantaggio consegnato all'Italia dalle svalutazioni del 1992-1993 si sta attenuando, ma il conto con l'estero continua a rappresentare un impulso alla domanda aggregata. Nel periodo 1992-2000 l'Italia mantiene un saldo positivo di bilancia corrente positivo per circa 12-13 miliardi di dollari all'anno, mentre per la Germania il saldo è negativo per circa 22-23 miliardi di dollari (pesano soprattutto le conseguenze dell'unificazione). Al giro di boa dell'euro le posizioni si invertono: la Germania comincia ad accumulare crescenti avanzi commerciali che portano in surplus anche la bilancia corrente, positiva negli anni 2001-2010 in media per circa 135 miliardi di dollari all'anno, mentre l'Italia subisce un continuo peggioramento e la bilancia corrente è negativa per quasi 37 miliardi di dollari all'anno.¹⁰ In sintesi: le esportazioni italiane di beni e servizi aumentano del 10-11 per cento all'anno nel triennio 1993-1995, pompate dalla svalutazione e dal blocco dei salari, già nel periodo 1996-2000 la crescita scende al 4 per cento, tra il 2001 e il 2008 aumentano appena al tasso annuo dell'1,3 per cento (Ocse, 2011a).

Figura 1

Saldo corrente in percentuale del PIL, Italia e Germania. 1993-2011.



Fonte: Ocse

¹⁰ Come segnalava Giulio Tremonti nel 2005 (in quella occasione non in veste di ministro ma di critico della mondializzazione), “il saldo commerciale dell'Italia con la Germania, nostro principale mercato, da attivo per 4,4 miliardi di euro, come era nel 1996, si è trasformato in un enorme passivo di 12,5 miliardi nel 2004” (Tremonti, 2005, pp. 86-87).

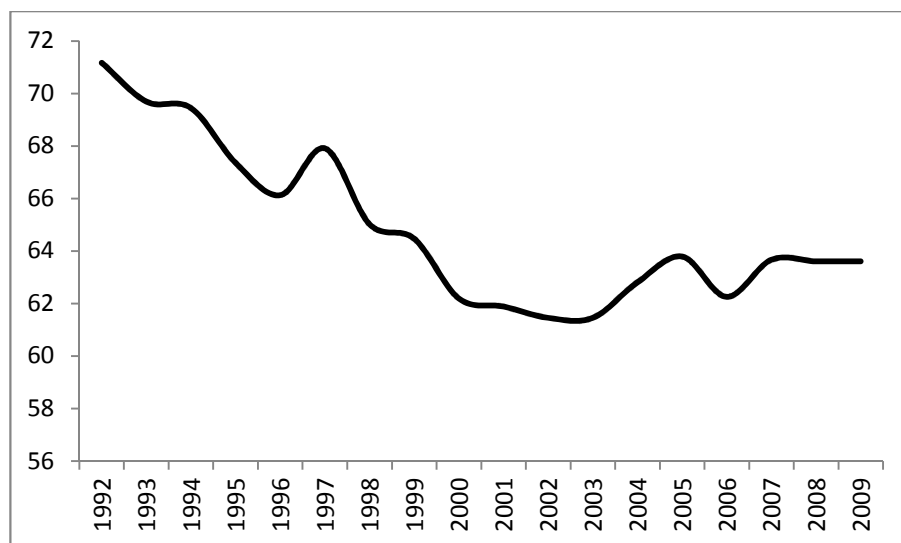
Nel 2000 la produzione di veicoli a motore in Italia corrispondeva al 31 per cento della produzione della Germania, nel 2005 la produzione italiana era scesa al 18 per cento di quella tedesca e al 12,5 per cento nel 2011. www.oica.net.

L'avvio dell'euro si traduce dunque in uno shock negativo, ad azione molto rapida, per l'Italia, e positivo per la posizione internazionale della Germania, i cui effetti permangono anche negli anni di crisi europea dopo il 2009.

La fig. 2 mostra che nel corso degli anni novanta il vantaggio competitivo dell'Italia è per lo più assicurato dalla riduzione dei costi salariali relativi, mentre con l'introduzione dell'euro questo fattore cessa di agire (e anzi peggiora lievemente perché negli ultimi anni è la Germania che ha guidato la gara europea della moderazione salariale).¹¹

Figura 2

Salario relativo Italia/Germania. Industria manifatturiera



Rapporto percentuale tra il salario reale orario nella manifattura in Italia e in Germania (salari orari deflazionati con l'indice dei prezzi al consumo).

Il profilo è ottenuto prendendo il rapporto tra i salari orari in dollari nel 2005 e facendolo variare come gli indici del salario orario reale. I dati si traggono da www.bls.gov.us

La tab. 1 riproduce dati sulla produzione di veicoli a motore in 15 paesi europei tra il 2000 e il 2011 e dice molto chiaramente che cosa è successo. Nel 2011 si sono prodotti meno veicoli che nel 2005 e nel 2000, ma è cambiata la *distribuzione* tra paesi. Tra il 2000 e il 2005 l'Italia perde quattro punti su una produzione marginalmente inferiore, per lo più a vantaggio dei paesi est-europei che guadagnano tre punti; in questa fase la Germania guadagna quasi un punto e mezzo. Tra il 2005 e il 2011 la Germania e i paesi est-europei guadagnano 14 punti su una produzione che globalmente diminuisce e l'aggiustamento, che nella prima metà del decennio aveva colpito l'Italia, ricade ora su Francia e Spagna che perdono 8,6 punti, e sugli altri paesi europei, che perdono 4 punti.¹² Incapace di crescere globalmente, la politica commerciale dell'Unione Europea è inevitabilmente un gioco a rubamazzetto.

¹¹ Diversi fattori hanno favorito la moderazione salariale in Germania negli ultimi anni: ampliamento della contrattazione decentrata e a livello aziendale, violazioni e deroghe dagli accordi collettivi, riduzione delle paghe d'ingresso (Hassel, 2011).

¹² I dati raccolti nella tab. 1 riflettono i processi di delocalizzazione dalla Germania ai paesi dell'Est Europa che hanno permesso di migliorare la produttività sia in Germania sia nei paesi di destinazione (Hassel, 2011).

Tabella 1**Produzione di veicoli a motore in Europa, 2000-2011**

Distribuzione percentuale per aree e paesi (1)

	2000	2005	2011
Germania	32,3	33,9	38,7
Francia, Spagna	37,3	37,1	28,5
Est Europa (2)	8,6	11,5	20,8
Altri Europa (3)	11,7	11,3	7,2
Italia	10,2	6,1	4,8
Totale	100	100	100
<i>Totale (000)</i>	<i>17109</i>	<i>16972</i>	<i>16310</i>

1, Autovetture e veicoli commerciali

2, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

3, Austria, Belgio, Olanda, Portogallo, Svezia.

Fonte: elaborazioni su dati www.oica.net

iii) *Il disordine europeo*. Le distorsioni della domanda interna nell'area euro e gli squilibri commerciali danno luogo nei singoli paesi a processi di crescita *disordinati* e fondati su fragili basi. Basti qui pensare che negli anni in cui accumulava un ingente avanzo esterno, e prima del collasso del 2009, la Germania sperimentava un andamento molto debole della domanda interna, i consumi (a causa della stagnazione salariale), e gli investimenti (spiazzati dalle esportazioni): l'effetto netto è stato il rallentamento della crescita. L'Italia perde l'impulso di domanda proveniente dall'estero, ma non è in grado di compensarlo con la domanda interna, schiacciata da un lato dalla moderazione salariale e dall'altro dalla stagnazione degli investimenti (gli investimenti non residenziali crescono appena al tasso annuo dello 0,4 per cento all'anno tra il 2000 e il 2008, e poi crollano di quasi il 17 per cento nel 2009). In Europa solo alcuni paesi piccoli riescono a trarre dall'estero positivi impulsi alla crescita non sufficienti però, come abbiamo visto, ad impedire il rallentamento *globale* del tasso di crescita. Paesi "non competitivi" come la Grecia e la Spagna, possono crescere per brevi periodi, persino con rapide accelerazioni, affidandosi alla domanda interna, non di rado sorretta dalla spesa pubblica, che per lo più significa espansione edilizia o costruzione di strade (e naturalmente ingenti squilibri con l'estero), e destinata a immediati rovesci di fortuna al primo irrompere della crisi. Nel settennio 2001-2007 in Grecia e Spagna gli investimenti residenziali aumentano del 6-7 per cento all'anno, contro una media euro al di sotto del 2 per cento, ma in soli tre anni, tra il 2008 e il 2010, quei due paesi perdono tutto l'incremento e precipitano al livello di 10-12 anni prima.

v) *Il mercato del lavoro*. L'andamento del mercato del lavoro fa da contraltare ai profili macroeconomici che abbiamo richiamato. Il punto è presto detto (ma dovrò riprenderlo) e possiamo intanto illustrarlo con riferimento al nostro confronto Italia-Germania. Tra il 1992 e il 2005 il tasso di occupazione (sulla popolazione adulta) resta sostanzialmente invariato in Germania, a meno di minori scostamenti (nel 2005 vale il 66 per cento, era il 66,4 nel 1992), mentre aumenta di circa 4 punti tra il 2005 e il 2010. In

Italia il tasso di occupazione (sulla popolazione adulta) aumenta poco negli anni novanta (di un punto tra il 1992 e il 2000), aumenta poi di quasi cinque punti tra il 2000 e il 2006, poi rallenta e diminuisce: nel 2010 torna al livello del 2003. In economie caratterizzate da una debole dinamica della domanda aggregata e da stagnazione salariale, i movimenti dell'occupazione si riflettono negativamente nella dinamica della produttività perché i posti di lavoro aggiuntivi devono crearsi in settori a bassa produttività e a bassi salari. Per questo quei paesi, come la Spagna e l'Italia, che sono riusciti ad accelerare la crescita del tasso di occupazione dopo il 2000 e fino alla crisi del 2008-2009, sono anche quelli in cui la produttività è andata peggio, dato che la compressione dei salari ha reso conveniente impiegare i lavoratori in posti di lavoro scadenti e ha spinto le persone ad accettarli in mancanza di meglio.

La fig. 3 mostra che negli anni novanta il tasso di occupazione italiano arretra rispetto alla media EU15, ma poiché la produttività relativa cresce marginalmente più in fretta il PIL pro capite italiano resta grosso modo agganciato alla media europea;¹³ nella prima metà degli anni duemila l'Italia non riesce a compensare il blocco della produttività con l'aumento del tasso di occupazione e perde terreno nell'arena europea in termini di PIL pro capite; nell'ultimo quinquennio anche la spinta dell'occupazione viene meno e si somma al declino della produttività, onde il PIL pro capite relativo italiano arretra decisamente.

Per intendere la dinamica della produttività dobbiamo certo rammentare che essa è deplorable in Italia, ma è scadente anche nella media euro ed in Germania in particolare, dove il prodotto per occupato per l'intera economia cresce al tasso annuo dello 0,7 per cento nel 2001-2005 e dello 0,3 per cento nel 2006-2010, come la media euro. Questi andamenti gettano luce sulle sottostanti relazioni tra produttività e occupazione dato che, come hanno mostrato Dew-Becker e Gordon, l'aumento dei tassi di occupazione nell'Europa continentale ha sacrificato la crescita della produttività al punto da determinare effetti trascurabili (se non negativi) sul prodotto per abitante (Dew-Becker e Gordon 2008): questo è particolarmente vero per paesi come la Spagna e l'Italia nei quali gli aumenti di occupazione non rappresentano tanto una "compensazione" della bassa produttività, quanto piuttosto una delle cause del fenomeno. Come si legge nell'ultimo rapporto Istat sulla situazione sociale italiana (Istat, 2011, p. 15) considerando l'intero periodo 2001-2010 l'aumento dell'impiego di lavoro ha riguardato soprattutto settori a produttività modesta e stagnante, se appena si consideri che i settori dei servizi alle imprese, del lavoro domestico e delle costruzioni, insieme, hanno assorbito oltre 950 mila unità di lavoro aggiuntive, a fronte dell'aumento per l'intera economia di circa 630 mila unità.¹⁴

Questa notazione ha una portata più generale dato che *negli ultimi dieci-quindici anni nessun paese (e in ogni caso nessun paese grande) è riuscito a realizzare miracoli*

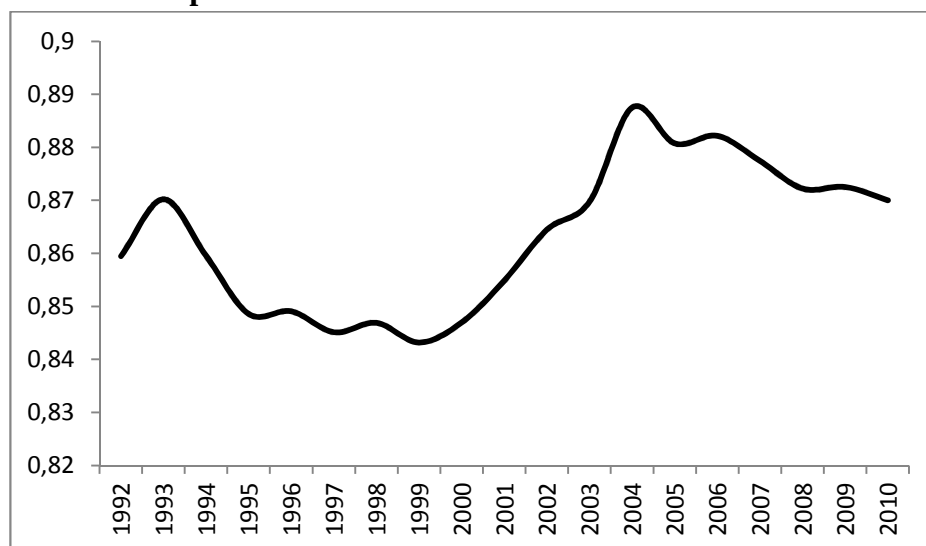
¹³ Nel periodo 1994-2000 la produttività del lavoro per l'economia nel suo complesso cresce al tasso annuo dell'1,7 per cento in Italia e dell'1,6 per cento nella media euro (1,5 per cento in Germania, 1,8 per cento negli Stati Uniti)(Ocse, 2011a).

¹⁴ La cattiva qualità dell'occupazione aggiuntiva è una delle manifestazioni del profilo deludente della produttività, ma a livello settoriale la stagnazione della produttività è il risultato di una vistosa decelerazione dell'accumulazione di capitale, se appena rammentiamo che, in Italia, nel periodo 1981-1993 il rapporto capitale-lavoro nell'industria in senso stretto aumenta al tasso annuo del 5,3 per cento per precipitare all'1,9 per cento nel periodo 1994-2008 (i calcoli si traggono dai Conti nazionali Istat).

economici creando occupazione. Basti pensare che, se teniamo fuori la Spagna e l'Italia, il tasso di occupazione in EU13 aumenta un po' più di un punto e mezzo tra il 2000 e il 2008, contro 6 punti per Spagna e Italia insieme.¹⁵ Ma si pensi al caso opposto degli Stati Uniti che riescono a spingere sulla produttività tra il 2000 e il 2010 solo a prezzo di un tracollo del tasso di occupazione generico (occupati su popolazione totale) che diminuisce di 6 punti (dati Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov.us). Il tasso di occupazione americano, com'è noto, era invece aumentato significativamente tra la metà degli anni settanta e i primi anni novanta, suscitando l'invidia dei governanti europei per quel miracolo occupazionale il cui contrappasso erano però salari reali in diminuzione, debole aumento della produttività, segmentazione del mercato del lavoro.

Figura 3

Tasso di occupazione relativo Italia-EU15. 1992-2010



Rapporto tra il tasso di occupazione italiano e quello medio in EU15 (occupati sulla popolazione di 15-64 anni).

Fonte: Commissione europea, *Employment in Europe*, anni vari.

La tab. 2 confronta l'andamento di alcune variabili nel periodo 1993-2010 in Italia e in Germania e mostra molto bene il significato del punto ora segnalato. Nella prima metà degli anni duemila l'economia italiana perde la gara della produttività perché vince quella dell'occupazione, sebbene anche in Germania la crescita della produttività rallenti. Nella seconda metà del decennio, l'arretramento dell'economia in Italia si fa più drammatico perché la positiva dinamica demografica della popolazione (in parte spinta dai flussi migratori) cessa di tradursi in sufficienti incrementi dell'occupazione e la dinamica della produttività precipita, mentre la Germania riesce a compensare il declino della crescita della produttività con una accelerazione dell'occupazione (che comunque cresce poco).

¹⁵ Tra il 2000 e il 2006 l'eurozona (a 16 paesi) crea circa 11 milioni di posti di lavoro, di questi quasi il 60 cento sono creati in Italia e in Spagna; tra il 2010 e il 2006 Spagna e Italia distruggono un po' meno di un milione di posti di lavoro, mentre gli altri paesi della zona euro mantengono grosso modo l'occupazione.

L'andamento settoriale dell'occupazione è particolarmente interessante. Tanto in Italia quanto in Germania nel periodo 2000-2007 l'occupazione cresce in settori a bassa produttività (servizi alle imprese, hotel e ristoranti), ma in Italia la crescita è comunque più elevata ed è significativa nel settore delle costruzioni dove la Germania registra un crollo occupazionale; la Germania, ed è una circostanza rivelatrice, riesce a conseguire vantaggi di produttività nella manifattura distruggendo occupazione, mentre l'Italia mantiene sostanzialmente i livelli occupazionali. Per farla breve: grazie ad una dinamica demografica favorevole (la popolazione tedesca diminuisce) la Germania può distruggere occupazione nei settori industriali e riesce a far aumentare meno l'occupazione in altri settori tutelando i tassi di occupazione, mentre l'aumento della popolazione italiana si traduce in aumenti di occupazione in settori a bassa produttività finendo per schiacciare la dinamica del prodotto pro capite.

Sono questi sviluppi settoriali che spiegano il recupero del tasso di occupazione italiano nel panorama europeo segnalato dalla fig. 3, ma il recupero è di breve durata, cessa già intorno alla metà dello scorso decennio, e lascia in eredità un'economia sfibrata nella dinamica della produttività e della crescita.

Tabella 2

Occupazione e produttività. Italia e Germania, 1996-2010

	Germania	Italia	Germania	Italia	Germania	Italia
	1993-2000		2000-2005		2006-2010	
Occupazione (1)	0,3	0,1	-0,2	1,3	0,5	0,1
Produttività (2)	1,2	1,7	0,7	-0,3	0,3	-0,5
Occupazione (3)					2000-2007	
Manifattura					-7	1,3
Costruzioni					-20,2	25,6
Commercio dettaglio					-2,5	6,7
Hotel e ristoranti					13	28,4
Intermed. Finanziaria					24,2	29,8
Servizi alle imprese						

1, Variazioni percentuali medie annue (Commissione europea, *Employment in Europe*, anni vari).

2, Per l'intera economia (Commissione europea, *Employment in Europe*, anni vari).

3, Variazione percentuale totale (Commissione Europea, 2010).

3.2 Sintesi

Il richiamo all'evoluzione comparata Italia e Germania, a parte l'ovvio significato di un confronto con un paese che aspira ad un ruolo egemonico nello spazio europeo, serve soprattutto a mettere in luce quelle interazioni tra economie, non di rado conflittuali, decisive per comprendere gli sviluppi dell'economia europea e della eurozona in particolare. Se preoccupa la crescita modesta dell'Italia negli ultimi dieci dodici anni, è

pur vero che nel decennio 1998-2008 il PIL è aumentato al tasso annuo dell'1,2 per cento in Italia e all'1,5 per cento in Germania: alla fine, anche la Germania è cresciuta poco nel decennio dell'euro e prima del collasso del 2009, perché il pur elevato contributo del settore estero alla crescita non ha potuto compensare la modesta dinamica della domanda interna, mentre l'Italia è cresciuta ancora meno perché alla modesta dinamica della domanda interna si è sommato il contributo negativo del settore estero. Nel 2010 e nel 2011 la Germania riesce ad accelerare la crescita, ma *nessun* altro grande paese europeo ci riesce nè ci riesce l'area euro e la differenza la fa il settore estero, il cui contributo è negativo o nullo in Francia, Italia e Regno Unito e positivo in Germania (dove anche la politica fiscale, come abbiamo visto, è meno restrittiva che in Italia).¹⁶

Dopo la riunificazione, la Germania ha puntato risolutamente sulla crescita trainata dalle esportazioni e sulla stagnazione della domanda interna, ma è solo con l'avvio dell'euro che tale orientamento può manifestarsi appieno quando la bassa inflazione, il blocco dei salari reali e l'impossibilità per gli altri paesi di proteggersi con la leva del cambio hanno offerto alla Germania un ingente vantaggio competitivo sugli altri paesi europei, in particolare i paesi mediterranei (Grecia e Spagna innanzitutto, ma anche Italia e Portogallo), generando crescenti squilibri *interni allo spazio europeo*, già evidenti intorno al 2000-2001 e poi rapidamente esplosi (Bibow, 2006; 2009). Questi sviluppi, dati i vincoli del Trattato di Maastricht e della Unione Monetaria hanno finito per incatenare l'eurozona agli orientamenti neomercantilisti della politica economica tedesca mettendo a nudo le debolezze del governo europeo dell'economia al punto che nel 2009 l'*Economist* sottolineava con una certa perfidia che molti dei presunti punti di forza dell'area euro "sono sempre stati più apparenti che reali" notando, in particolare, che l'equilibrio esterno dell'area "nascondeva una gigantesca divisione interna tra paesi come la Germania, con eccesso di risparmio, e paesi come la Spagna e la Grecia, con ingenti deficit nei conti correnti" (*Economist*, 2009). Questa "gigantesca divisione interna" in un contesto di sostanziale equilibrio esterno ha determinato una crescente distorsione nella *struttura* della domanda all'interno della eurozona imprimendo una pressione globalmente negativa sulla domanda aggregata.

In breve, l'Europa di Maastricht ha progressivamente perduto la capacità di attivare motori interna di crescita, mentre l'impossibile tentativo di generalizzare il modello tedesco di crescita trainata dalle esportazioni si è tradotto nella gestione asimmetrica delle politiche di domanda interna e nella distorsione verso la bassa crescita. Di fatto, nella zona euro le sole due brevi fasi di boom tra la crisi del 1992-1993 quella del 2008-2009 sono entrambe un riflesso di sviluppi *esterni* all'area. Il dollaro forte e la bolla americana della "new economy" danno una mano all'economia europea nella seconda metà degli anni novanta, che ancora nel 1996 sembrava incapace di far decollare l'euro a causa delle difficoltà di bilancio dei maggiori paesi, mentre la breve espansione del 2006-2007 riflette il tardivo aggancio dell'economia europea al lungo boom dell'economia mondiale iniziato dopo il 2001, subito travolto dalla crisi del 2008-2009.¹⁷

¹⁶ Nel 2010 il PIL della Germania al 3,6 per cento, contro 1,3-1,4 per cento di Francia, Italia e Regno Unito.

¹⁷ La sempre vigile preoccupazione per l'inflazione spinse la Banca Centrale Europea a smorzare sia l'espansione della seconda metà degli anni novanta, sia il breve sussulto del 2006-2007. Ancora a metà del 2008, quando segnali di crisi erano già evidenti, la BCE effettuava interventi restrittivi per contrastare

E' importante ribadire che gli sviluppi sopra delineati riflettono essenzialmente i difetti del disegno di politica economica europea, piuttosto che sottostanti fattori strutturali, più stabili e che in ogni caso agiscono lentamente, sebbene la bassa crescita abbia ovviamente contribuito a metterne in luce gli elementi di fragilità. Per capire, possiamo rammentare che ancora nel 2001 il tasso di cambio reale dell'Italia basato sui costi relativi del lavoro era al livello del 1993, mentre in appena quattro anni l'indicatore di competitività peggiora di 20 punti (Ocse, 2011a, p. 383), perché la moderazione salariale non riesce a compensare la stagnazione della produttività largamente indotta dalla bassa crescita (e incoraggiata dalla moderazione salariale): l'andamento della "competitività" è semplicemente lo specchio dell'andamento deludente della produttività.¹⁸

4 Le illusioni delle riforme economiche

Sebbene il rallentamento della crescita negli ultimi dieci dodici anni sia un fenomeno generale nel novero dei paesi industrializzati, nell'area europea questa tendenza ha dovuto scontrarsi con l'incapacità della eurozona di attivare processi di crescita endogeni. Tale incapacità è un immediato riflesso del disegno europeo di politica economica: la "stance" della politica fiscale complessiva nell'area non è il risultato di una azione deliberata di sostegno della domanda bensì il risultato "casuale" delle politiche fiscali nazionali la cui azione è peraltro limitata dai vincoli sul deficit e, in momenti di grave crisi, è resa quasi impossibile dai vincoli sul debito; la politica monetaria è parametrata sulla stabilità del livello dei prezzi dell'area e non è in grado di tener conto delle asimmetrie tra le economie; i movimenti di cambio sono azzerati all'interno all'area. Questo stato di cose si è presentato in forme drammatiche nel corso del 2011 quando la crisi finanziaria internazionale ha messo sotto pressione gli stati deboli della eurozona, aprendo la strada in alcuni casi a cambiamenti di regime, come non di rado è avvenuto in passato nei paesi del terzo mondo schiacciati da debiti insostenibili. Quando alla fine del 2011 il governo italiano viene sostituito con procedura d'emergenza da un governo tecnico di non parlamentari, l'*Economist* paragona l'Italia alla Grecia, travolta dalle catastrofiche conseguenze della crisi del 2008-2009, e, dato che si rivolge ad un pubblico selezionato al quale si può parlare francamente, può dire che in entrambi i paesi i governi eletti sono stati 'gettati a mare' (*Economist*, 2011b). Il giornale inglese chiarisce che quando un paese fortemente indebitato finisce violentemente sotto l'attacco dei mercati finanziari, le alternative di politica economica vengono sottratte alla dialettica politica e la politica macroeconomica non dispone più di alcuno strumento: non, con la moneta unica, il tasso di cambio; non la politica monetaria, affidata ad un'agenzia indipendente

l'accelerazione dell'inflazione indotta dall'aumento dei prezzi internazionali delle materie prime! (Bibow, 2009).

¹⁸ Con salari reali virtualmente fermi il profilo dell'indice di competitività basato sui costi del lavoro è semplicemente il riflesso del profilo della produttività; se invece consideriamo l'andamento dei prezzi relativi, allora i dati Eurostat ci dicono che l'indice dei prezzi di produzione industriali, (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sts_inpp_a&lang=en) è aumentato tra il 2002 e il 2011 del 22,5 per cento in Germania e del 24 per cento in Italia: una così modesta differenza è per l'Italia un risultato notevole se si tiene presente il profilo piatto della produttività.

sovranaZIONALE; non la politica fiscale, perché i mercati finanziari non lasciano margini di manovra ad un paese indebitato: “In breve, avendo perso la loro capacità di controllare la propria politica monetaria, gli elettori possono anche perdere il controllo sulla loro politica fiscale. La politica nazionale si ridurrà quindi a trattare questioni sociali come la proibizione del fumo” (*Economist*, 2011b).

E’ una sintesi indubbiamente efficace, ma in parte fuorviante. In primo luogo perché quel che si presenta come stato di eccezione nella crisi non è che la drammatizzazione delle caratteristiche costitutive dell’architettura della politica economica europea. In secondo luogo perché i governi nazionali non si preoccupano solo della proibizione del fumo. Essi hanno in realtà sempre accarezzato l’argomento secondo cui alla “rigidità” delle politiche macroeconomiche, ed eventualmente ai contraccolpi delle crisi, dovrebbe fare da contraltare e da riparo la “flessibilità” dei mercati, e del mercato del lavoro in particolare. Questa, del resto, era la ricetta di politica economica annunciata dal Rapporto Delors nel 1989 che nello stesso momento in cui affidava la conduzione della politica monetaria ad un organismo indipendente, vincolava fortemente le politiche fiscali e azzerava gli aggiustamenti di cambio, indicava con determinazione che per impedire il sorgere di ampi squilibri all’interno dell’area economica così disegnata sarebbe stato opportuno spingere sulla flessibilità dei prezzi e dei salari, ovvero riformare in profondità il mercato dei beni e il mercato del lavoro per permettere sia gli aggiustamenti agli urti macroeconomici sia l’attivazione di fattori di crescita basati sull’aumento del grado di “efficienza” dei mercati.

Non siamo in grado oggi di dire quale corso pratico prenderà nei prossimi anni questa concezione dello spazio economico europeo, sappiamo però che, ad uno sguardo retrospettivo, essa ha finora rilasciato risultati disastrosamente al di sotto delle ambizioni dichiarate. Ce ne rendiamo conto se ripensiamo alle successive fasi della costruzione dello spazio economico europeo.

Nel 2004 Olivier Blanchard aveva osservato che “il grado di regolazione è continuamente diminuito in Europa, specialmente negli anni novanta” (Blanchard, 2004, p. 19). A questo riguardo egli aveva segnalato due molto maneggiati indicatori di regolazione, “barriere all’impresa” e “proprietà pubblica” che, nella media di tre paesi europei (Francia, Germania e Olanda) erano diminuiti, nel corso degli anni novanta, del 35 per cento (solo del 6 per cento tra il 1975 e il 1990). La gamma e l’estensione delle misure di riforma economica sono naturalmente più ampie (si pensi alla liberalizzazione dei movimenti di capitale dopo il 1990). *Dopo* queste ampie riforme economiche, questi paesi hanno sperimentato un dimezzamento del tasso di crescita del PIL pro capite nel 2000-2008 (*prima* di precipitare nella crisi del 2009, che, in larga misura, è anch’essa una conseguenza indiretta di quelle stesse politiche di deregolamentazione).

Nelle fasi preparatorie dell’Europa di Maastricht e dell’euro, il progetto del Mercato Unico si pose come uno dei fondamentali pilastri microeconomici dell’Unione, volendo disegnare l’Europa come una vasta prateria di libero scambio nella quale le imprese sarebbero state messe in grado di andare incontro ai consumatori senza gli ostacoli posti dalle frontiere, dalle differenze culturali, dalle tradizioni, dalle regolamentazioni. Il Rapporto Cecchini del 1988, il principale studio prodotto dalla Comunità Economica Europea per valutare ex ante gli effetti economici del Mercato Unico, prevedeva un

aumento, una tantum, del PIL comunitario compreso tra il 2,5 per cento e il 6,5 per cento, un risultato che certo non giustificava la fanfara dei governanti europei. Questa valutazione era però quasi certamente sbagliata per eccesso, se stiamo ai risultati di un recente lavoro che ha valutato l'effetto (statico) di *tutti* i passaggi della costruzione dello spazio economico europeo, dalla creazione del mercato comune, all'Atto unico del 1988 fino all'Unione Monetaria. Secondo questo lavoro si tratterebbe di un incremento *cumulato* intorno al cinque per cento, un effetto certamente modesto (è stato conseguito in quasi mezzo secolo)(Boltho e Eichengreen, 2008); peraltro, tre-quattro dei cinque punti complessivi vengono attribuiti al mercato comune, un risultato ormai storicamente assorbito, un punto viene assegnato all'Atto Unico (contro i 2-6 del Rapporto Cecchini), mentre l'impatto della moneta unica è ritenuto trascurabile; in altre parole, è *virtualmente nullo l'effetto sulla crescita dei cambiamenti degli assetti europei intervenuti dopo il 1989*. Del resto, un documento della Commissione Europea del 2006 dichiarava che “grazie al mercato unico [...] si sono creati 2,5 milioni di posti di lavoro” nell'Unione Europea (Commissione europea, 2006): questa cifra corrisponde a poco più di un punto percentuale dell'occupazione totale UE del 2006, e non pare certo un risultato all'altezza delle ambizioni europee (poniamo in prospettiva quella cifra se rammentiamo che tra il 2008 e il 2010 la disoccupazione in EU27 aumenta di sei milioni e mezzo e supera di quattro milioni il livello del 2000).¹⁹ Francamente sconcertante è poi un risultato segnalato recentemente da un rapporto della Banca d'Italia secondo il quale l'introduzione del mercato unico si sarebbe accompagnata (paradossalmente?) ad una *riduzione* delle pressioni concorrenziali nello spazio europeo, onde *i suoi effetti più significativi si sarebbero riversati nel mercato del lavoro, non nel mercato dei prodotti*: “Le nostre prove indicano che i cambiamenti istituzionali [legati all'implementazione del mercato unico] hanno principalmente influito sull'equilibrio del mercato del lavoro riducendo il potere contrattuale dei lavoratori, mentre l'impatto sulla formazione dei prezzi nel mercato dei prodotti è più controverso” (Bassanetti et. al 2010, p. 18).

Nel loro insieme, queste informazioni puntano in due direzioni: da un lato, integrano la ovvia osservazione che l'economia europea nel suo complesso ha cominciato a perdere colpi proprio in concomitanza con l'avvio del mercato unico, *dopo* l'attuazione di significative riforme economiche e con il completamento della costruzione monetaria, dall'altro, segnalano che è lo stesso apparato “regolativo” del mercato unico che inevitabilmente esige l'adattamento “a valle” del mercato del lavoro.²⁰

¹⁹ D'altra parte, se è vero che le regolamentazioni diminuiscono nei singoli paesi è anche vero che esse aumentano a livello dell'Unione europea, se appena si rammenti il ruolo crescente della legislazione europea. Nel 2006 il vicepresidente europeo della commissione industria valutava i benefici del mercato unico ad un punto e mezzo del PIL comunitario (mentre valutava in 5,5 punti i costi delle regolamentazioni europee, una stima in seguito ridotta a 3,5 punti)(Batten, 2008).

²⁰ Ha scritto Giulio Tremonti: “Al consumatore europeo ideale, creato per il mercato e attraverso il mercato, la legge europea non dà infatti solo consigli per gli acquisti. Per lui disegna anche e meticolosamente quello che ritiene il migliore dei mondi possibili. Ed è questo il valore aggiunto tipico della regola europea. Lo fa, la regola europea, nell'unico modo che conosce, che è quello proprio e tipico di una super-burocrazia. Identificando le garanzie con le specifiche tecniche dei prodotti, declinate con precisione maniacale. Oppure dettando precetti paternalistici, attuando una specie di pedagogia sociale” (Tremonti, 2005, p. 54). La conseguenza di una tale politica “orientata al consumatore” è inevitabilmente

Il caso dell'Italia è, semmai, ancora più vistoso. Processi di liberalizzazione e di privatizzazione sono stati infatti molto intensi in Italia a partire dai primi anni novanta e nel 2009 l'Ocse prendeva atto che “secondo gli indicatori di regolazione del mercato dei prodotti si sono avuti significativi miglioramenti in Italia dal 1998” in una pluralità di settori sia in conseguenza del declino della proprietà pubblica sia in conseguenza dell'implementazione di direttive comunitarie, e precisava che in alcune aree la deregolamentazione in Italia è stata più intensa che in altri paesi europei (Ocse, 2009a). Un rapporto recente della Banca d'Italia collocava l'Italia nel gruppo di paesi europei che negli ultimi vent'anni hanno significativamente ridotto il grado di regolamentazione nel mercato dei beni e nel mercato del lavoro (Bassanetti et al. 2010, p. 19). (Ma sul mercato del lavoro devo tornare più sotto). Si può certo sostenere che si sarebbe potuto fare molto di più sulla strada della deregolamentazione, delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni (una enunciazione sempre banalmente vera, ma vuota), e che molto è stato fatto male, ma la domanda che non si può evitare è perché, nel tempo, nonostante quei riconosciuti progressi sul terreno delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni l'economia italiana ha finito per infilarsi nel tunnel della bassa crescita fino alla virtuale stagnazione.²¹ Che questa sia una delle domande alla quali bisognerebbe cominciare a rispondere, era del resto ben chiaro già in un rapporto Ocse del 2003 in cui si poteva leggere che “gli ultimi cinque-dieci anni hanno visto una continua attività di attuazione di riforme strutturali ed è *ironico* che un prolungato periodo di crescita modesta e ostinata inflazione abbia coinciso con un periodo di continue riforme” (Ocse, 2003, p. 27 c.vo aggiunto).

4.1 Le riforme economiche e la crisi

Non devo discutere in queste pagine le ragioni per cui le riforme economiche non hanno rappresentato per l'economia quegli enzimi di crescita sui quali molto si era contato; voglio però sottolineare che, qualunque siano gli effetti che possiamo

una qualche forma di sacrificio delle esigenze dei lavoratori a “compensazione” della micro-regolamentazione sulle imprese. Per questo è inevitabile che i giuristi registrino la perdurante asimmetria nello spazio europeo tra l'*enunciazione* dei valori e dei diritti sociali (tra cui il diritto di sciopero) e la *effettiva* salvaguardia delle prerogative e delle libertà economiche attribuite alle imprese (Gottardi, 2010; Giubboni, 2011). Del resto nel 2010 il Ministro dell'economia avvisava che persino i requisiti della sicurezza sul lavoro sono in contrasto con la libertà d'azione delle imprese (“Legge sulla sicurezza del lavoro lusso che non ci possiamo permettere”, era il titolo del *Corriere della sera* (2010); c'è chi storce il naso, ma era, già nel 1993, anche l'autorevole parere del premio Nobel per l'economia Gary Becker: “Il diritto del lavoro e la difesa dell'ambiente sono diventati eccessivi nella maggior parte dei paesi sviluppati” (cit. in Halimi, 2004, p. 269).

²¹ Sulle privatizzazioni in Italia dovremmo rammentare almeno la sintesi di due esperti di economia industriale che, in un saggio del 2007, scrivevano che “le imprese cedute dallo Stato si sono concentrate su attività remunerative e con ritorni di breve periodo, generando una situazione di ritardo che [...] rischia di compromettere seriamente la competitività del sistema Paese e le sue potenzialità di sviluppo [onde] verrebbe da dire che le privatizzazioni, per quanto abbiano sicuramente aumentato le dimensioni del mercato, non sono riuscite [...] a tradursi in un autentico beneficio per la collettività (Gobbo e Pozzi, 2007, p. 648, p. 646). Prudente al limite della reticenza, ma, per questo, non meno rivelatore, è poi il giudizio di un economista della Banca d'Italia: “se sul piano finanziario le privatizzazioni si possono considerare un indubbio successo [è] meno chiaro l'impatto che esse hanno avuto sul potenziale di crescita dell'economia italiana” (Rossi, 2008. p. 135).

ragionevolmente attribuire a quelle riforme, essi tendono ad essere sistematicamente cancellati dagli andamenti di breve periodo dell'economia.²²

Una immediata illustrazione di questo argomento ci viene dal confronto tra il contributo alla crescita delle riforme economiche stimato nel 2011 dal *Programma nazionale di riforma* e l'andamento dell'economia in relazione al decorso della crisi europea.²³

La tab. 3 riproduce alcune previsioni di crescita dell'economia italiana nel periodo 2011-2014 e le stime degli effetti delle riforme economiche attuate o progettate in un insieme di settori (lavoro e pensioni, mercato dei prodotti e concorrenza, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese).

Le informazioni desumibili dalla tabella sono le seguenti. i) Gli effetti delle “riforme economiche” sulla crescita sono molto modesti. Nello scenario migliore, in quattro anni il PIL potrebbe aumentare di un po' più di un punto e mezzo, nello scenario più prudente l'aumento sarebbe di circa 0,8 punti. Virtualmente trascurabili gli effetti sulla produttività, dato che le riforme principali riguardano il mercato del lavoro e puntano ad aumentare il contenuto di occupazione della crescita.²⁴ ii) In poco più di un anno, novembre 2010-gennaio 2012, il degrado della situazione macroeconomica porta ad una “perdita” di PIL previsto di quasi otto punti.²⁵ iii) Il *peggioramento* delle prospettive di crescita associato al degrado della situazione macroeconomica vale quasi cinque volte il beneficio in termini di crescita che il governo si aspetta dalle riforme economiche. Le più recenti previsioni per il 2012 dicono che in un solo anno la recessione potrebbe portar via più di due volte la crescita attribuita alle riforme in quattro anni.

Sebbene non ci siano molte ragioni per prendere troppo seriamente le stime degli effetti delle riforme sulla crescita, il messaggio di queste cifre rimane piuttosto chiaro: anche le valutazioni più ottimistiche possono promettere appena un punto o due di crescita in quattro anni, e ancora meno possono promettere per quanto riguarda la crescita della produttività, mentre il degrado delle condizioni macroeconomiche azzerava anche questi limitati (e incerti) effetti. Del resto basterà qui rammentare che nel solo 2009 la crisi ha portato via più di cinque punti di PIL: questo equivale a 13 anni di “effetti delle riforme” (26 nel caso prudentiale).

²² Non si dimentichi però che un significativo fattore di debolezza nel processo di “modernizzazione” dell'economia avviato in Europa dopo Maastricht è costituito dal fatto che in larga misura si è trattato di un fenomeno “guidato” da imperativi finanziari. Basti pensare all'enorme aumento della capitalizzazione di borsa, sospinta dalle privatizzazioni (le borse stesse sono diventate “imprese”), alla modificazione delle strategie di investimento delle imprese non finanziarie (che hanno condotto a forti aumenti delle attività finanziarie). Questi cambiamenti nella forma della “regolazione capitalistica” hanno avuto conseguenze importanti sugli apparati produttivi e sulle relazioni di lavoro, ma il punto che qui preme ribadire è che si sono accompagnati ad un rallentamento della crescita (Bieling, 2006).

²³ Nel quadro della *Strategia Europa 2020*, avviata nel 2010 i *Programmi nazionali di riforma* indicano gli obiettivi e le scadenze delle riforme economiche in diverse aree (conoscenza, istruzione, informazione etc.) mirate ad aumentare la competitività con riferimento ad un più limitato insieme di indicatori e di variabili rispetto alla (in gran parte fallita) *Strategia Lisbona 2010*.

²⁴ Basti pensare che più di un terzo dell'incremento di PIL tra il 2011 e il 2014 viene attribuito alle riforme delle pensioni (aumento del tasso di occupazione degli anziani) e agli incentivi alla contrattazione decentrata (collegamento tra produttività e premi salariali), una misura, quest'ultima, che certo non può promettere molto in una (lunga) fase di stagnazione.

²⁵ Tra settembre 2011 e gennaio 2012 il FMI rivede al ribasso la crescita del PIL dell'Italia per il 2012 da 0,3 punti percentuali a -2,2 punti (FMI 2011b, FMI, 2012); la crescita prevista era già stata ridotta di un punto tra aprile 2011 (FMI, 2011a) e settembre 2012.

Tabella 3**Crescita dell'economia italiana ed effetti delle "riforme economiche": 2011-2014**

	Data della previsione	2014 (1)
Profili macroeconomici		2010=100
PIL (Governo)(2)	novembre 2010	107
PIL (Governo)(3)	aprile 2011	105,7
Produttività (Governo) (3)(4)	aprile 2011	103,2
PIL Ocse (5)	maggio 2011	104,9
PIL (Ocse)(6)	dicembre 2011	102,2
PIL (FMI)(7)	gen-12	99
Effetti delle riforme: base		
PIL (3)	aprile 2011	101,6
Produttività (3)(7)	aprile 2011	100,4
Effetti delle riforme: prudenziale		
PIL (3)	aprile 2011	100,8
Produttività (3)(7)	aprile 2011	100

1, Numeri indici al 2014 ottenuti dai tassi di crescita annui desunti dalle fonti indicate

2, Presidenza del consiglio (2010). Variazione prevista 2011-2013 + previsione per il 2014 in MEF (2011b).

3, MEF (2011b)

4, Produttività del lavoro per l'economia totale calcolata dalle previsioni sulla crescita e dalle previsioni sull'occupazione

5, Ocse (2011a). Variazione prevista 2011-2012 + previsione per il 2013 dal database Ocse + previsione per il 2014 in MEF (2011b)

6, Database dell'Ocse. Variazione 2011-2013, più variazione per il 2014 in MEF (2011b)

7, Previsioni Fondo monetario internazionale 2012-2013 (FMI, 2012) e previsione per il 2014 in MEF (2011b).

7, Produttività del lavoro per l'economia totale calcolata dalle previsioni sulla crescita e dalle previsioni sull'occupazione

4.2 Il fallimento della politica economica (II)

La sintesi di vent'anni di storia economica tracciata dal Governatore della Banca d'Italia nel 2009 è un implicito giudizio sul fallimento delle politiche economiche attuate nel nostro paese. A sua volta, il decorso dell'economia europea, in particolare dall'avvio della moneta unica, restituisce un quadro molto negativo che nemmeno la più vanitosa retorica europea è in grado di nascondere. Il fatto stesso che la crisi del 2009, pur generata negli Stati Uniti, abbia finito per devastare l'arena europea appena dieci anni dopo il varo della moneta unica, prova quanto fragili e deboli siano gli strumenti di

controllo dell'economia e i mezzi di contrasto delle crisi disponibili alla scala dell'Unione. Uno degli indizi più eloquenti del fallimento della politica economica resta comunque la incredibile incapacità dei *policy makers* di comprendere l'evoluzione dell'economia e di anticiparne le fasi di difficoltà: guardiamo all'indietro il ventennio che ci sta alle spalle e vedremo che i governanti, naturalmente non solo quelli italiani, hanno regolarmente annunciato la crescita e lo sviluppo, non di rado persino miracoli, per essere sempre smentiti dai fatti. In non pochi passaggi della storia economica recente i fraintendimenti sulle prospettive dell'economia da parte dei responsabili della politica economica sono apparsi così madornali da sfidare persino gli sforzi più ostinati di contraffazione della realtà.²⁶

E' a questo punto che nella nostra storia entra il mercato del lavoro. La crescita è stentata, la politica economica non può sollecitarla e spesso è uno dei fattori di crisi, gli interventi sulla regolazione dei mercati dei beni e le privatizzazioni non rilasciano gli auspicati effetti sulla crescita, le linee evolutive dell'economia sfuggono ai *policy makers* che annunciano progressi per essere subito smentiti: non restano, in fondo alla catena di causazioni, che l'adattamento del mercato del lavoro e delle relazioni industriali per tamponare le falle della politica economica.

5. Entra il mercato del lavoro

La Banca Centrale Europea ha più volte presentato come un ferreo imperativo la necessità di riformare i mercati del lavoro in modo da aumentare il grado di adattabilità dei lavoratori all'evoluzione delle condizioni macroeconomiche e macrofinanziarie (ad es., BCE, 2003, p. 50; BCE, 2005, p. 55). Nel 1996, Hans Tietmeyer, potente presidente della Bundesbank, spiegò con chiarezza quale fosse allora (e quale sarebbe dovuto restare) il significato degli orientamenti della politica economica europea: per “creare le condizioni favorevoli ad una crescita durevole e alla fiducia degli investitori

²⁶ Michele Salvati ha ricordato che ancora nella primavera-estate del 1992, pochi mesi prima del catastrofico collasso del sistema monetario europeo, pochi giudicavano inevitabile la crisi e pochi scorgevano nell'Italia uno dei suoi punti di frizione (Salvati, 2000, p. 84). Persino quando la crisi arriva, i governanti stentano a valutarne le conseguenze. Nel settembre 1992 il presidente del consiglio illustra agli italiani i benefici della imponente manovra finanziaria appena varata dopo la crisi valutaria e spiega che “con la manovra il PIL dovrebbe aumentare tra l'1,5 per cento e l'1,6 per cento. Personalmente spero in qualcosa di più: ma senza la manovra l'aumento sarebbe dello 0,4 per cento” (Scalfari (1992). Il paese precipiterà nella recessione, il rapporto debito pubblico/PIL aumenterà di 25 punti in quattro anni (ci vorranno dieci anni per farlo tornare al livello del 1992), si perderanno 700.000 posti di lavoro, il governo si dimetterà travolto dalla crisi e dagli scandali. Tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila i governanti di centro sinistra annunciano che l'Italia è diventata “stabilmente un paese competitivo”, mentre i governanti di centro destra e il governatore della Banca d'Italia annunciano addirittura un nuovo miracolo economico (Introduzione a DPEF 1999; DPEF 2001, pp. v sgg.; Banca d'Italia 2001, p. 35): l'economia si inabisserebbe nella stagnazione, peggiorerebbe drammaticamente la sua posizione esterna, il paese si perderebbe nello sbrindellamento sociale. Nell'ottobre del 2008 il ministro italiano dell'economia dichiara alla Camera che la crisi finanziaria internazionale non avrebbe danneggiato l'economia italiana e annuncia che il PIL sarebbe restato stabile nell'anno in corso confermando per il 2009 una sia pur modesta crescita (*Corriere della sera*, 2008). Ancora nel mese di agosto i documenti ufficiali stimano una crescita per il 2011 superiore ad un punto percentuale (non andrà oltre il mezzo punto) e prevedono persino un rimbalzo per il 2012. Nell'aprile del 2011 il ministro dell'economia annuncia misure di ordinaria manutenzione nella finanza pubblica perché “non abbiamo emergenze o urgenze” (Bufacchi, 2011). Irrompono poi le turbolenze della crisi europea e dopo una serie di manovre finanziarie la cui somma si fa via via più pesante il governo è costretto alle dimissioni.

bisogna [...] controllare i bilanci pubblici, ridurre le tasse [...], riformare i sistemi di protezione sociale, smantellare le rigidità nel mercato del lavoro” (*Le Monde*, 1996). Nell’agosto del 2011 il Presidente della Banca Centrale Europea e il Governatore della Banca d’Italia trasmettono al governo italiano un memorandum nel quale chiedono di avviare un ampio piano di privatizzazioni, di flessibilizzare ulteriormente il mercato del lavoro, il taglio dei salari dei dipendenti pubblici, un allentamento delle “norme che regolano l’assunzione e il licenziamento dei dipendenti” (*Corriere della sera*, 2011).

Questi interventi nel dibattito di politica sociale e del lavoro (sorprendenti da parte di funzionari pubblici il cui mandato istituzionale consiste, a ben vedere, nella regolazione degli aggregati monetari) riflettono gli stessi orientamenti della politica macroeconomica dell’Inghilterra tra le due guerre mondiali, implacabilmente, ma senza successo, criticati da Keynes. Quando l’Inghilterra tornò ad ancorare la sterlina all’oro nel 1925, Keynes attaccò il Gold Standard per la sua “indifferenza ai particolari di carattere sociale” e lo attaccò come “l’idolo di quelli che siedono nella cabina di comando” (Keynes 1931, p. 101). Quando la crisi esplose violentissima, meno di cinque anni dopo il ritorno all’oro, e l’Inghilterra, chiusa nella gabbia della parità aurea, non disponeva di strumenti di controllo dell’economia, Keynes denunciò con forza “l’isterismo e l’irresponsabilità” dei governanti che avevano scelto gli insegnanti e i dipendenti pubblici “per sacrificarli come un’offerta propiziatoria al Moloch delle finanze”, (Keynes 1931), così come, qualche anno prima, erano stati sacrificati i minatori “per soddisfare l’impazienza con cui i patres conscripti della City vogliono livellare la ‘modesta sfasatura’ fra 4,40 e 4,86 dollari per sterlina” (Keynes 1931, p. 200).

La relazione tra gli orientamenti di politica economica che Keynes criticava duramente negli anni ‘30 del secolo scorso e la flessibilità del lavoro è stata spiegata con molta chiarezza da un eminente economista italiano (diventerà presidente del Consiglio alla fine del 2011) che, nel settembre del 2008, discute le politiche interventiste adottate dal governo americano per contrastare le conseguenze della tempesta finanziaria che allora stava già manifestandosi in forme gravi. Egli teme che quelle imponenti misure orientate al salvataggio del sistema finanziario offrano argomenti agli oppositori dell’economia di mercato che potrebbero dire che “perfino il portabandiera dell’economia di mercato ne ha violati i principi fondamentali” e tuttavia conclude che se anche crediamo che “la cattiva governance dell’economia americana [abbia] recato un grave vulnus all’immagine dell’economia di mercato, non dobbiamo però dimenticare che gli Stati Uniti hanno un grande punto di forza nella flessibilità ed efficienza dei mercati dei prodotti e del lavoro” (Monti, 2008). Impossibile sottovalutare il significato di una posizione come questa: si riconosce che la “cattiva governance” ha condotto ad una crisi devastante (ha persino sporcato l’immagine dell’economia di mercato) - insufficiente regolamentazione dei mercati finanziari, giganteschi conflitti di interessi tra regolatori e regolati, relazioni incestuose tra politica e potentati economico-finanziari - ma nello stesso tempo si afferma che quei

problemi sono in qualche misura *tamponati* dalla flessibilità del mercato del lavoro e dei prodotti.²⁷

Ebbene, se *questo* è il modello, allora la storia italiana degli ultimi decenni mostra che non di rado su di esso si sono fondate le scelte di politica economica.

5.1 L'“odissea delle relazioni industriali”...

Negli anni ottanta si trattava di bilanciare l'azione contrattuale del lavoro con l'esigenza di domare gli alti tassi di inflazione; negli anni novanta si trattava di produrre un disegno di relazioni industriali coerente con i requisiti di equilibrio macroeconomico resi imperativi dall'adozione della moneta unica; nell'ultimo decennio, in un quadro di persistente stagnazione e di blocco della produttività, si sono rafforzate le tendenze verso la flessibilizzazione del mercato del lavoro, la discussione sulle relazioni industriali ha riguardato i “modelli contrattuali” ai quali ancorare più fermamente il dinamismo produttivo delle imprese, mentre si sono accentuate le spinte per accomodare il diritto del lavoro alle esigenze di controllo imprenditoriale della forza lavoro. Sempre, l'aggiustamento e il riassetto legislativo del mercato del lavoro sono stati l'argine nei passaggi più delicati dell'economia e della politica italiana.²⁸

... *la regolazione del mercato del lavoro*...

L'allegoria cui fa ricorso Marina Brollo è certo efficace, e tuttavia mi viene da pensare che ne comprendiamo appieno il significato mettendoci per un momento dalla parte di Penelope quando, con sgomento, si accorge che a tornare non è il giovane eroe per il quale “aveva speso vent'anni, vent'anni di attesa e di sogni”, ma “questo miserabile, lordo di sangue e dalla barba bianca”, e che si accascia mentre il telaio proietta “ombre di sbarre sul soffitto” e il disegno sulla tela prende i colori dello sconforto. Non è forse la tela lacerata delle relazioni industriali, qua e là sfigurata, l'odierno punto d'arrivo di una storia più che ventennale? In cambio di che cosa questo è avvenuto?

... *l'occupazione* ...

Rispondiamo intanto ripensando di nuovo ai profili evolutivi del mercato del lavoro.

²⁷ L'*Economist* del 16 febbraio 2012 suona un'altra campana: citando l'agenzia governativa *Small Business Administration* (www.sba.gov.us) dice che gli Stati Uniti, la “patria del laissez faire, sono soffocati da regolamentazioni eccessive e scritte male” che rappresentano (nel 2008) più di diecimila dollari per dipendente (nel 2010 il guadagno mediano annuo negli Stati Uniti valeva un po' meno di 40000 dollari).

²⁸ Si pensi, a questo riguardo, alle vicende della concertazione dei primi anni novanta del secolo scorso che Michele Salvati ha presentato, con un giudizio di cinico realismo, come l'esito di una serie di debolezze politiche e istituzionali (delegittimato il sistema dei partiti, Confindustria in difficoltà per le indagini giudiziarie, sindacati debolissimi): i risultati principali su cui gli attori sociali riescono ad accordarsi riguardano il mercato del lavoro (moderazione salariale e pensioni)(Salvati, 2000, pp. 89 sgg). Nessuno dei numerosi problemi strutturali del paese viene veramente affrontato e certo non vengono avviate le basi per una crescita duratura, se è vero che già nella seconda metà del decennio la crescita della produttività rallenta vistosamente.

La fig. 3 fornisce già una chiave di lettura non ambigua sulle ricadute occupazionali delle politiche di regolazione del mercato del lavoro avviate a partire dai primi anni novanta. Negli anni novanta la distanza tra il tasso di occupazione italiano e quello medio europeo si amplia: a niente, da questo punto di vista, servono le politiche di moderazione salariale (ma fanno arretrare il salario relativo italiano, danno temporaneamente fiato alle esportazioni, favoriscono i profitti). Tra la seconda metà degli anni novanta e la prima metà degli anni duemila il mercato del lavoro italiano è travolto da una imponente stagione di riforme; a metà del decennio l'Ocse certifica che nella gara delle riforme del mercato del lavoro l'Italia è seconda su 30 paesi Ocse (Brandt et al., 2005, p. 55). In qualche misura il profilo della fig. 3 restituisce un'eco di quella stagione di riforme perché tra la seconda metà degli anni novanta e la metà dello scorso decennio il tasso di occupazione italiano accelera rispetto alla media europea. Tuttavia, se anche riteniamo che queste riforme abbiano avuto qualche effetto nell'avvicinare il tasso di occupazione italiano alla media europea, vediamo bene che si è trattato di effetti *temporanei* che già alla metà dello scorso decennio apparivano in ritirata. Dobbiamo però fare attenzione al profilo tracciato dalla fig. 3: *nel 2003 il tasso di occupazione relativo italiano torna al livello del 1993*: in altri termini, circa due terzi dei guadagni tra la fine degli anni novanta e la metà degli anni duemila rappresentano *recuperi* rispetto al precedente declino, mentre il saldo netto oltre tale fase di recupero viene perduto dopo il 2004-2005. Alla fine, ci accorgiamo che le riforme del mercato del lavoro mostrano rapidamente rendimenti decrescenti perché l'occupazione non può continuare ad aumentare in un contesto di crescita degradata e di virtuale blocco della produttività.²⁹

La fig. 4 conferma che non ci sono molte ragioni per amplificare gli effetti delle politiche del lavoro. Il principale obiettivo di tali politiche, è ben noto, è sempre stato quello di rialzare la partecipazione al lavoro dei più giovani, ma il tasso di occupazione dei giovani, 15-24 anni, resta grosso modo costante nel decennio 1993-2003 e comincia a scendere *dopo* quella imponente stagione di riforme. L'increspatura nella prima metà degli anni duemila è coerente con la notazione che le riforme del lavoro hanno effetti temporanei rapidamente riassorbiti: le rilevazioni Istat sulle forze di lavoro dicono che nel decennio 2001-2010 spariscono 800.000 posti di lavoro per la classe di età 15-24 anni. Alla fine, il divario tra l'Italia e la media europea è maggiore oggi rispetto a vent'anni. Difficilmente si sarebbe potuto fare peggio.

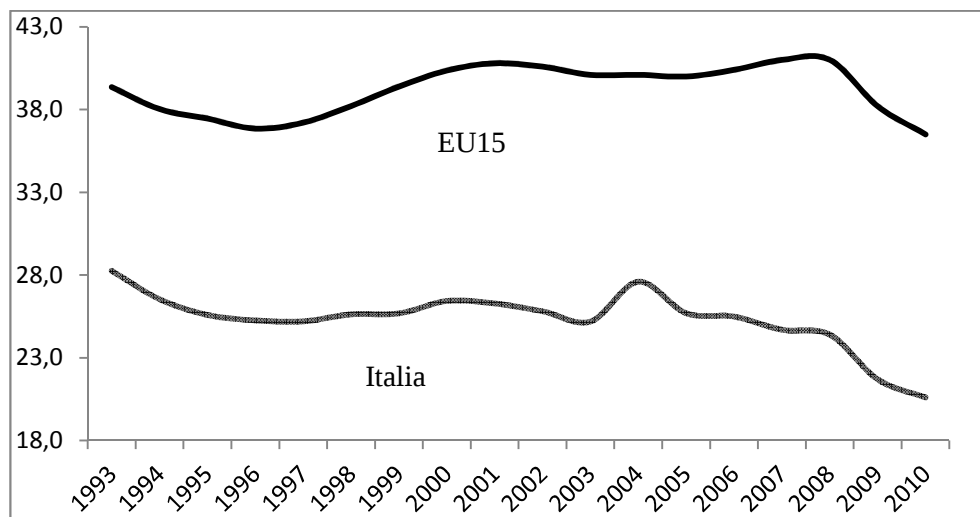
Da ultimo c'è da rammentare che in questi anni le variazioni nette dei tassi di occupazione hanno interessato soprattutto le donne. Nel biennio 2007-2008 il tasso di occupazione maschile (15-65 anni, dalle indagini sulle forze di lavoro) era inferiore al 58 per cento, grosso modo come nel 2000, ma poi scende al 55 per cento nel 2010: in vent'anni il tasso di occupazione maschile perde cinque punti, 2 negli anni novanta e 3 negli ultimi dieci anni. I tassi di occupazione delle donne adulte sono invece aumentati negli scorsi decenni, da poco meno del 32 per cento del 1977 al 46 per cento del 2010.

²⁹ Le politiche economiche vanno certo interrogate tenendo conto dei risultati, ma retrospettivamente dovrebbero anche essere valutate alla luce degli obiettivi dichiarati: nel 2002 il Presidente di Confindustria era così fiducioso sulle politiche della flessibilità avviate dal governo da ritenere plausibile un aumento di cinque milioni di posti di lavoro entro il 2010 (nella Relazione all'assemblea annuale di Confindustria del 23 maggio).

E' un risultato apprezzabile, ma l'evoluzione del tasso di occupazione femminile riflette un processo di lungo periodo dettato in gran parte da fattori socio-demografici: poco hanno pesato le politiche del lavoro. Tra il 1998 e il 2008 gli anni nei quali ci aspettiamo di osservare i risultati maggiori delle politiche della flessibilità e prima della crisi del 2009-2010, il tasso di occupazione femminile (15-64 anni) aumenta di circa 7 punti, appena due punti in più rispetto al precedente decennio 1988-1998. La caduta dell'occupazione nel biennio 2009-2010 deve peraltro essere intesa come una conseguenza di quelle stesse politiche che hanno indubbiamente reso più facile per le imprese e il settore pubblico scaricare la manodopera nelle fasi di declino produttivo. E' un aspetto da sottolineare, se appena rammentiamo che il tasso di occupazione femminile era caduto solamente tre volte tra il 1978 e il 2007 e in media dello 0,2 per cento, mentre nel 2008 è caduto di 0,8 punti e nel 2010 di 0,4 punti. Così, se consideriamo l'intero decennio 2001-2010, l'aumento del tasso di occupazione femminile è stato appena di due punti, contro i 6 punti del precedente decennio, al di sotto persino dell'aumento sperimentato nel decennio 1981-1990: se i conti dell'occupazione si fanno alla fine, allora i risultati di vent'anni di politiche dell'occupazione sono mediocri al limite del fallimento.

Figura 4

**Tasso di occupazione delle persone di 15-24 anni, 1993-2010
Italia e UE15**



Fonte: Commissione europea, *Employment in Europe*, anni vari.

... la struttura produttiva ...

Se poi guardiamo le politiche di regolazione del mercato del lavoro dal lato della crescita economica e della struttura produttiva allora il giudizio è davvero senza appello.

Negli anni ottanta le politiche del lavoro si concretarono per lo più in una sequenza senza fine di manipolazioni della scala mobile che accompagnarono la fase di deindustrializzazione favorendo i profitti, ma non impedirono, pur in una fase ancora di crescita, l'accumulo di "enormi ritardi strutturali", come ricordava nel 2000 un documento ufficiale di politica economica (DPEF 2000-2004, p. vii) e come aveva già documentato nel 1994 un Rapporto del Ministero del lavoro (Ministero del lavoro, 1994, p. 128). All'inizio degli anni novanta l'abolizione della scala mobile fu lo strumento di contrasto dell'inflazione e, per questa via, di rilancio della competitività, ma nel 1993 il Governatore della Banca d'Italia, prendendo atto che il taglio della scala mobile, la svalutazione e la disoccupazione elevata avevano rialzato la competitività delle imprese, auspicava un rinnovato "impegno a migliorare la specializzazione della nostra industria manifatturiera nel commercio internazionale" (Banca d'Italia, 1993, p. 327). Ecco quindi le urgenze segnalate dal Protocollo del 1993: radicale ammodernamento delle capacità scientifico-tecnologiche del paese, "un più intenso e diffuso progresso tecnologico", *upgrading* del capitale umano, l'obiettivo del 2,5-2,9 per cento sul PIL della spesa in ricerca e sviluppo e, in un triennio, almeno il 2 per cento (Presidenza del consiglio, 1993).

L'incidenza sul PIL delle spese in ricerca e sviluppo invece diminuirà e nel periodo 2000-2008 resterà intorno ad un valore medio dell'1,1 per cento; si ripeteranno le litanie sul declino dell'efficienza produttiva, soprattutto nel settore industriale, dovuto a ritardi nelle infrastrutture, modesta attività innovativa, insufficiente spesa in ricerca e sviluppo e incapacità del tessuto produttivo di utilizzare e valorizzare il capitale umano (Banca d'Italia, 2003, p. 91); nel 2003 l'economista della Banca d'Italia Pierluigi Ciocca denuncia la persistenza nell'industria italiana del "vecchio pertinace modello di specializzazione" (Ciocca, 2003). Come reagiscono i policy makers? Ancora una volta intervenendo sul mercato del lavoro, con patti neocorporativi che aprono una stagione di aspre divisioni nel mondo sindacale e con provvedimenti sulla flessibilità del lavoro che ingelosiscono le rappresentanze imprenditoriali e incantano gli organismi economici internazionali.³⁰ A metà degli anni duemila la marcia trionfale annunciata dalle riforme del mercato del lavoro è però già finita nel buco della stagnazione e dell'arresto dei redditi. Nel 2009 un rapporto della Banca d'Italia riferisce che

la specializzazione produttiva dell'industria manifatturiera non sembra essere mutata in modo significativo né in Italia, né negli altri paesi della UE15 [...]. L'Italia continua a far parte del gruppo di economie del Mediterraneo ancora largamente specializzate in produzioni a più basso valore aggiunto; vi si contrappongono i paesi dell'Europa continentale, forti nell'industria meccanica e in quella chimica, e quelli nordici, dove dominano le produzioni connesse con il settore delle telecomunicazioni (Brandolini e Bugamelli, 2009, p. 27).

³⁰ Il pacchetto-flessibilità varato nel 2003 è, per il presidente di Confindustria, la rivoluzione che serve al paese: "una riforma straordinaria, un significativo passo avanti: dopo 30 anni abbiamo una riforma che l'Italia meritava e che l'Europa oggi ci invidia". Il presidente del consiglio annuncia "nuove sconosciute possibilità a tanti giovani, soprattutto nel Sud" (De Gennaro, 2003).

Inevitabile, a questo punto, rilanciare. Nell'estate del 2011, il governo seppellisce in una delle tante manovre per la stabilizzazione finanziaria una norma che affida, "all'autonomia collettiva 'di prossimità', cioè aziendale e territoriale, la facoltà di derogare *in pejus*, non soltanto alla contrattazione collettiva nazionale di categoria (*come previsto nell'accordo interconfederale*), ma anche alla stessa legge" (Brollo, 2011, p. 17, c.vo aggiunto). Norma indubbiamente "fuori norma", ammaestra però sulla direzione di marcia in quanto fissa un legame esplicito tra esigenze di equilibrio macroeconomico e di risanamento finanziario e *deroghe peggiorative* non solo alla contrattazione collettiva, forzatura già pelosa ancorché talvolta obliquamente tollerata, bensì anche alla legge. Ed è pur sempre la coda, ancorché particolarmente velenosa, di una storia lunga, nella quale l'istanza dell'adattamento flessibile nella "società del rischio" di cui parlano Grandinetti e Rullani, tende a concretarsi in una grave asimmetria in conseguenza della quale le difficoltà dell'economia e le crisi vanno contrastate "dal basso" rimpicciolendo le tutele normative e persino, come ha scritto Umberto Romagnoli in relazione alla vicenda che abbiamo sopra ricordato, andando "oltre la dissoluzione in ambito privatistico del diritto del lavoro" (Romagnoli, 2012).

La legge finanziaria varata nell'estate del 2011 punta anche a modificare la Costituzione in quella parte che fissa regole per l'azione imprenditoriale, con l'obiettivo di favorire la "libertà d'impresa". E' un colpo di teatro, un'offa gettata agli scoraggiati *animal spirits* in una fase critica dell'economia italiana, la misura è quasi certamente incostituzionale, ma ha un indubbio significato pedagogico: dopo la scarica di interventi legislativi e di politica economica per cambiare il mercato del lavoro, non resta che puntare al bersaglio definitivo, cambiare la carta costituzionale. Il governo risponde poi alla sollecitazioni degli organismi europei annunciando il proposito di attuare in tempi rapidi una revisione del diritto del lavoro per facilitare ulteriormente i licenziamenti per motivi economici: il presidente del consiglio spiega che l'obiettivo è "creare un mercato del lavoro più efficiente, più moderno e aperto a donne e giovani" (*Il sole 24 ore*, 2011).

... e la saga dell'articolo 18

Il dibattito sul diritto del lavoro, e, più in generale, la discussione sui diritti sociali nella dimensione europea, si muove da tempo in uno spazio di potenziale conflitto con le esigenze di competitività delle imprese e con i requisiti delle libertà di mercato, aprendo la strada a processi – non sempre sottotraccia – di destrutturazione dei diritti. Come ha scritto Luciano Gallino, il diritto del lavoro è "una cittadella vista come un ostacolo alla competitività" (Gallino, 2007, p. 57), ed è per questo che dai primi anni novanta il diritto del lavoro ha vissuto stagioni di intense azioni riformatrici.³¹ L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori rappresenta ancora oggi uno dei pilastri di quella "cittadella": quanta sabbia introduce nei meccanismi di aggiustamento dell'economia bloccando l'occupazione e la crescita?

³¹ Su questo v. anche Loy (2010) che traccia un quadro comparato delle riforme del diritto del lavoro nel contesto europeo mostrandone sia alcune somiglianze di fondo, sia l'impatto della crisi recente come fattore di accelerazione nei cambiamenti delle relazioni industriali in direzione di uno "snellimento" delle tutele contrattuali.

Nei primi anni novanta il messaggio, ripreso dall'*Oecd Jobs Study*, era questo: rendere più facili i licenziamenti serve a ridurre gli alti tassi di disoccupazione in Europa. Quando questo argomento viene enunciato è una congettura priva di sostanziali riscontri, quando i riscontri empirici vengono cercati non si trovano è già nel 1999 nemmeno l'Ocse riesce a fornire un sostegno convincente all'ipotesi che licenziamenti più facili riducano la disoccupazione (Ocse, 1999, pp. 49 sgg.).

Ci si chiede allora: non è forse l'articolo 18 un ostacolo alla crescita dimensionale delle imprese? Diversi studi hanno quindi indagato le conseguenze dell'articolo 18 sulla distribuzione per dimensione delle imprese allo scopo di accertare se la soglia dei 15 addetti rappresenti davvero un ostacolo importante alla crescita delle imprese più piccole e la risposta è sostanzialmente negativa: se anche ci sono, ma se ne può dubitare, gli effetti sono comunque troppo modesti come presupposto di una realistica politica del lavoro, la discussione sull'articolo 18, da questo punto di vista, è per lo più agitazione.³²

Invero, come ha rammentato ancora recentemente un esperto giuslavorista (Alleva, 2011), l'art. 18 non impedisce i licenziamenti per motivo oggettivo - anche perché "un'interpretazione neoliberistica stravolgente [della normativa di riferimento] li ha di fatto liberalizzati" - né impedisce i licenziamenti collettivi e, più in generale, ampie riduzioni di personale dovute a crisi o a ristrutturazioni.

Resta, allora, il tema della *diversa* protezione degli insider e degli outsider, ma a prendere per buoni i calcoli dell'Ocse non sembra che, nel panorama internazionale, l'Italia protegga relativamente troppo gli insider e troppo poco gli outsider. L'Ocse costruisce indici di "rigidità" delle clausole a protezione dell'occupazione, distinguendo l'occupazione temporanea-precaria (gli outsider) dall'occupazione permanente-regolare (gli insider). I dati più recenti (si riferiscono al 2008) sembrano in effetti suggerire che il grado di protezione dell'occupazione permanente non è in Italia particolarmente stringente. La fig. 5 mostra che su 19 paesi europei, solo tre (Irlanda, Danimarca e Regno Unito) presentano indici di protezione dell'occupazione permanente più "permissivi" dell'Italia (ma i valori assoluti degli indici, se crediamo che significhino qualcosa, sono per l'Italia solo marginalmente più alti di quelli di Danimarca e Irlanda).³³

Per quanto riguarda invece l'occupazione temporanea i profili temporali negli ultimi vent'anni degli indicatori Ocse mostrano una riduzione del grado di protezione del lavoro atipico, sebbene non si tratti di una tendenza generale, anche perché alcuni paesi partivano con legislazioni già permissive.³⁴ L'Italia è tra i paesi che con maggiore intensità hanno liberalizzato i contratti di lavoro temporanei, ma oggi ovunque i contratti temporanei sono di facile risoluzione rendendo la vita difficile agli outsider. Tuttavia, gli outsider italiani, stando agli indicatori Ocse, non sembrano i più flessibili

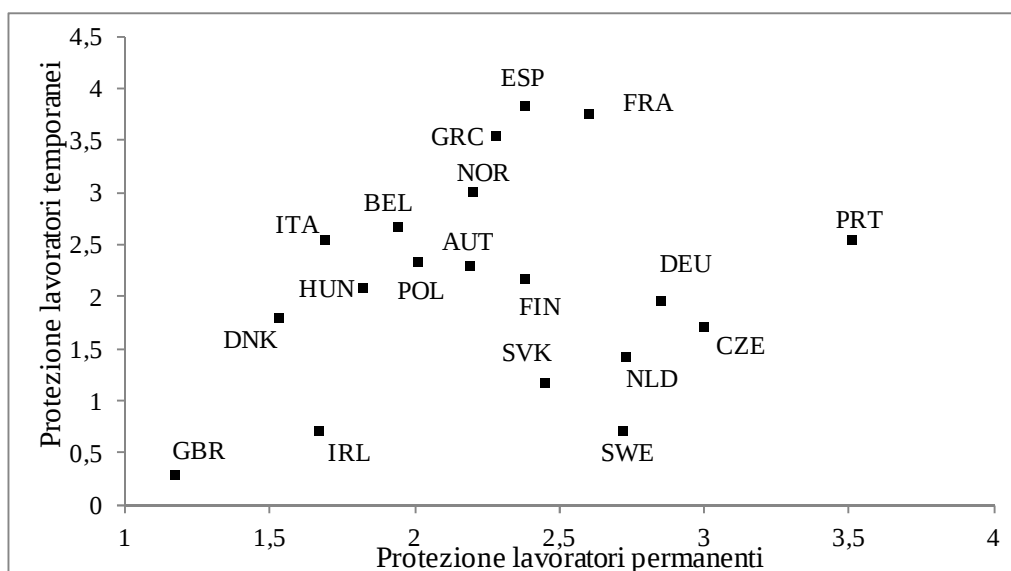
³² Altri, e ben noti, sono i motivi che frenano la crescita delle piccole imprese: struttura familiare del capitalismo italiano, difficoltà di accesso al credito, soprattutto nelle fasi di tensione macroeconomica, latitanza della politica industriale.

³³ Persino l'Ocse deve riconoscere che diversi aspetti relativi alla protezione individuale dell'impiego regolare sono in Italia "tra i meno restrittivi di tutti i paesi" (Ocse, 2009, p. 66).

³⁴ Belgio, Danimarca, Italia, Svezia, Olanda, Germania e Portogallo sono i paesi che hanno più intensamente riformato i contratti temporanei di lavoro.

in Europa, dato che nel 2008 l'indicatore vale 2 per l'Italia e 1,8 per la media dei 19 paesi presenti nella fig. 5, mentre 12 paesi hanno indici inferiori: alla fine, ci sono 12 paesi europei in cui gli outsider sono più "flessibili" che in Italia, mentre ce ne sono solo 3 in cui gli insider sono più "flessibili": la posizione relativa insider-outsider *non* è in Italia particolarmente vantaggiosa nel confronto europeo (semmai è vero l'opposto).

Figura 5
Protezione dei lavoratori nei paesi europei, 2008



La protezione è crescente con l'indice.

Fonte: Ocse

Alla fine l'interminabile dibattito sui licenziamenti arbitrari mostra che la revisione di *qualsiasi* istituto di regolazione del mercato del lavoro è *sempre* in agenda perché gli obiettivi possono essere cambiati e perché il grado effettivo di rigidità del mercato del lavoro è irrilevante ai fini della riforma se i policy maker non hanno a disposizione altri strumenti per incoraggiare la crescita.³⁵

6. Conclusioni

Le pagine precedenti prendono le mosse da alcuni saggi pubblicati su questa Rivista che discutono, con comprensibile preoccupazione, lo stato attuale delle relazioni industriali e della contrattazione nel nostro paese e leggono, senza indulgenze, l'azione

³⁵ Si pensi alla riforma attuata dal governo spagnolo all'inizio del 2012: semplificazione delle procedure di licenziamento sia individuali sia collettivi, estensione della "giusta causa", libertà per le imprese di sospendere unilateralmente i contratti collettivi e di ridurre i salari, prevalenza della contrattazione aziendale su quella collettiva in materie connesse ai salari e all'organizzazione del lavoro. Colpita dalla crisi, priva di strumenti di governo dell'economia, la Spagna deve affidarsi alla "svalutazione interna": grazie alla riforma del lavoro, spiega l'*Economist* (2012b), il salario medio diminuirà.

sindacale. E' indubbio che non poche delle difficoltà segnalate nei saggi sorgono dal lato dell'azione sindacale. Valga qui la sintesi tracciata da Soli: la contrattazione che si muove di "conserva ai cicli più generali" e, più in generale, "la formazione di modelli ibridi di relazioni che, all'interno del quadro istituzionale, hanno garantito un governo meno conflittuale degli scambi, intese poco onerose, soluzioni coerenti con i vincoli competitivi, uso eclettico di formule organizzative più 'responsabilizzanti'" (Soli, 2011, pp. 6-7). Sono parole molto severe, ma dettano il tono generale della discussione e interpretano lo stato delle cose.

In queste pagine ho tuttavia sostenuto che uno sguardo troppo a ridosso dei processi di regolazione del mercato del lavoro non è adatto per comprendere le radici della virtuale "impossibilità" delle relazioni industriali nella situazione attuale. La tesi che sostengo è che il sindacato non può "fare il suo mestiere" se la politica economica è priva di strumenti di regolazione e di sostegno dell'economia in un spazio europeo in cui l'innescò di "distruttivi" processi di "divisione internazionale del lavoro" ha sedimentato una tendenza alla crescita lenta e disordinata che negli ultimi anni è precipitata in gravissimi episodi di recessione. In tale contesto, l'"aggiustamento" del mercato del lavoro resta l'unica variabile sulla quale confidare per fronteggiare gli shock macroeconomici e incoraggiare la crescita: si tratta di attivare processi di "svalutazione interna" nei quali i costi salariali vengano sufficientemente ridotti così da rilanciare la competitività dell'economia. Tali processi impongono un sovraccarico di compiti alle relazioni industriali, ma comportano rilevanti costi sociali che l'azione contrattuale non è in grado di contrastare. Il buon senso e l'esperienza storica mostrano che questa è una strada in salita che non porta molto lontano: le previsioni più recenti dicono che fra due anni il PIL italiano sarà inferiore al livello del 2010, che era già inferiore al livello dei primi anni 2000. Questa notazione, peraltro, non riesce a mordere nella discussione pubblica se appena rammentiamo che orientamenti recenti in sede nazionale ed europea - costituzionalizzazione del vincolo del bilancio pubblico e più stringenti procedure sovranazionali di implementazione delle regole fiscali - lasciano intendere che la politica economica nei prossimi anni avrà ancora meno margini di manovra, onde gli interventi sulla regolazione del mercato del lavoro appaiono senza alternativa, indipendentemente dalle condizioni del mercato del lavoro, dal grado effettivo di flessibilità dei rapporti contrattuali, dalle ricadute occupazionali e distributive.

Riferimenti bibliografici

Alacevich, F. A. Tonarelli (2011), "Le relazioni industriali: risorsa o vincolo per gestire la crisi?", *Economia e società regionale*, n. 2, pp. 41-48.

Alleva P. (2011), "Un programma contro la precarietà", *Micromega*, n. 7, pp. 72-86.

Banca d'Italia (1993), *Relazione annuale sul 1992, Considerazioni Finali*, Roma, 31 maggio.

Banca d'Italia, (2001) *Relazione annuale sul 2000, Considerazioni Finali* Roma, 31 maggio.

Banca d'Italia, (2009) *Relazione annuale sul 2008, Considerazioni Finali*, Roma, 29 maggio.

Banca d'Italia, (2011), *Relazione annuale sul 2010*, Roma,

Bassanetti, A., R. Torrini, F. Zollino (2010) *Changing institutions in the European market: the impact on mark-ups and rents allocation*, Banca d'Italia, Temi di discussion, Roma, dicembre.

Batten G. (2008) *How much does the European Union cost Britain?* novembre www.brugesgroup.com, Londra.

BCE (Banca Centrale Europea)(2003), *Rapporto annuale 2002*, Francoforte.

BCE (Banca Centrale Europea) (2005), *Rapporto annuale 2004*, Francoforte.

Bibow, J. (2006), "Global Imbalances, Bretton Woods II, and Euroland's Role in All This", Levy Economics Institute, N.Y., dicembre, www.levyinstitute.org.

Bibow J. (2009), "The Euro and Its Guardian of Stability: The Fiction and Reality of the 10th Anniversary Blast" Levy Economics Institute, N.Y., novembre, www.levyinstitute.org

Bieling, H.-J. (2006) "EMU, Financial Integration and Global Economic Governance", *Review of International Political Economy*, vol. 13, pp. 420-448.

Blanchard O. (2004) *The economic future of Europe*, NBERT Working papers series, n. 10310, febbraio.

Boltho A., e B. Eichengreen, (2008), "The Economic Impact of European Integration", Discussion Paper n. 6820, Centre for Economic Policy Research, maggio.

Brandolini A., M. Bugamelli (2009) *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Roma, aprile.

Brollo M. (2011) , "2011: Odissea nelle relazioni industriali", *Economia e società regionale*, n. 2, pp. 14-21.

Brandt, N. J.-M. Burniaux, R. Duval (2005) *Assessing the OECD Jobs Strategy. Past Developments And Reforms*, OECD Economic Department Working Paper, n. 429, maggio.

Buffacchi I. (2011) "Tremonti: 'Manovra? Solo manutenzioni'" *il Sole 24 ore*, 14 aprile.

Ciocca, P. (2003) *L'economia italiana. Un problema di crescita*, 44^a Riunione scientifica annuale. Società italiana degli economisti, Salerno, settembre 2003.

Commissione Europea (2006), *Una vita più facile: i mille vantaggi del mercato unico*, <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/56/it.pdf>).

Commissione Europea (anni vari) *Employment in Europe*, Bruxelles.

Commissione Europea (2010), *European competitiveness report*, Bruxelles, 28 ottobre.

Contini B., U. Trivellato (2005) *Eppur si muove*, Il Mulino, Bologna.

Contini B. (2012) *Inattività o disoccupazione tout.court?*, www.sbilanciamoci.info.

Corriere della Sera (2008) "Tremonti: crisi finanziaria, 'Per l'Italia rischi restano contenuti'", 2 ottobre.

Corriere della Sera (2011), "Trichet e Draghi: un'azione pressante per ristabilire la fiducia degli investitori", 29 settembre.

De Gennaro R. (2003) "Il governo vara il lavoro superflessibile", *la Repubblica*, 7 giugno.

DPEF (1999) *Documento di Programmazione Economica-Finanziaria per gli anni 2000-2003*, Roma, giugno.

DPEF (2000) *Documento di Programmazione Economica-Finanziaria per gli anni 2001-2004*, Roma, luglio.

DPEF (2001) *Documento di Programmazione Economica-Finanziaria per gli anni 2002-2006*, Roma, luglio.

Dew-Becker, I., R. J. Gordon (2008). "The Role of Labour Market Changes in the Slowdown of European Productivity Growth," *NBER Working Paper Series*, 13840, marzo.

Economist, The (2009), "A tricky balancing act", 5 febbraio

Economist, The (2011a) "Voters versus creditors", 19 novembre

Economist, The (2011b) "The sinking euro", 26 novembre.

Economist, The (2012a), "Over-regulated America", 16 febbraio.

Economist, The (2012b), "Spanish practices", 28 febbraio.

FMI (Fondo monetario internazionale)(2011a) *World economic outlook*, Washington, aprile

FMI (Fondo monetario internazionale)(2011b) *World economic outlook*, Washington settembre.

FMI (Fondo monetario internazionale)(2012) *World economic outlook. Update*, Washington, 24 gennaio

Gallino L. (2007), *Il lavoro non è una merce*, Laterza, Bari.

Garibaldi P., L. Pacelli (2005) "La legislazione a protezione dell'occupazione e la dimensione delle imprese", in: B. Contini e U. Trivellato (a cura), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Il Mulino, Bologna.

Ginzburg A. (2010), "La retorica del modello esemplare, e la sua grammatica", in: G. Bonifati e A. Simonazzi (a cura), *Il ritorno dell'economia politica. Saggi in ricordo di Fernando Vianello*, Donzelli editore, Roma, 2010.

Giubboni S. (2011), "I diritti sociali in Europa dopo il Trattato di Lisbona", *la Rivista delle politiche sociali*, n. 4, ottobre-dicembre, pp. 447-474.

Gobbo, F., C. Pozzi, (2007), "Privatizzazioni: economia di mercato e falsi miti", *Economia italiana*, n. 3., pp. 629-667.

Gottardi D. (2010), "Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea", *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, vol. 32, pp. 509-569.

Grandinetti R. e E. Rullani (2011), "Nuovi spazi di contrattazione, nel postfordismo", *Economia e società regionale*, n. 2, pp. 22-40.

Halimi S. (2004), *Le grand bond en arrière*; trad. it., *Il grande balzo all'indietro*, Fazi Editore, Milano, 2006.

Hassel A. (2011) *The paradox of liberalization. Understanding dualism and the recovery of the German political economy* London school of economics, 'Europe in Question' Discussion Paper Series Paper n. 42/201, settembre

Il sole 24 ore (2011), "Berlusconi: licenziamenti? Vogliamo un mercato del lavoro moderno. Nella lettera all'Ue impegni seri", 27 ottobre.

ISTAT (2011), *Rapporto annuale 2010*, Roma.

Lattuada E. (2011), "Crisi, ristrutturazione e contrattazione in Lombardia", *Economia e società regionale*, n. 2, pp. 49-55

Le Monde, (1996) "Le président de la Bundesbank parie sur l'euro en 1999", 17 ottobre

Loy G. (2011), "Diritto del lavoro e crisi economica. Una prospettiva comparata", in: G. Loy (a cura), *Diritto del lavoro e crisi economica*, Ediesse, Roma.

Keynes J. M. (1931) *Essays in Persuasion, Esortazioni e profezie*, Il Saggiatore, Milano, 1968.

MEF (Ministero dell'economia e della finanza)(2011), *Documento di economia e finanza. Programma di stabilità*, Roma, 13 aprile.

MEF (Ministero dell'economia e della finanza)(2011a), *Documento di economia e finanza. Piano nazionale di riforma*, Roma, 13 aprile.

MEF (Ministero dell'economia e delle finanze)(2011b) *La manovra di finanza pubblica 2011-2014*, Dipartimento della ragioneria generale dello stato, Roma, agosto.

Ministero del lavoro (1994) *Lavoro e politiche dell'occupazione in Italia*, Roma.

Monti M. (2008) "Stato e mercato oltre la crisi", *Corriere della sera*, 21 settembre

Moro D. (2012), "Perché il ministro sbaglia su salari e costo del lavoro", www.economiaepolitica.it, 7 marzo.

Ocse (1999), *Employment Outlook*, Parigi.

Ocse,(2003), *Economic Surveys. Italy*, Parigi.

Ocse (2009), *Economic Surveys. Italy*, Parigi.

Ocse (2011a) *Economic Outlook*, Parigi, maggio.

Ocse (2011b) *Employment Outlook*, Parigi.

Ocse (2011c) *Government at a glance*, Parigi.

Pizzuti F. R. (cura) (2009) *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.

Presidenza del consiglio (1993), *Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo*, Roma, 3 luglio.

Presidenza del consiglio (2007), *Programma nazionale di riforma*. Roma, ottobre.

Presidenza del consiglio (2010), *Programma nazionale di riforma. Bozza*, Roma, novembre.

Reinhart C. M., K. S. Rogoff (2009) *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton e Oxford.

Romagnoli U. (2012), "Stanno privatizzando il diritto del lavoro", *il Manifesto*, 31 gennaio 2012.

Rossi S. (2007) *La politica economica italiana 1968-2007*, Laterza, Bari.

Salvati M. (2000) *Occasioni mancate*, Laterza, Bari.

Scalfari E. (1992) "Pagate o affondiamo", *la Repubblica*, 27 settembre.

Soli V. (2011) "Introduzione al tema: problemi della contrattazione e dilemmi del sindacato", *Economia e società regionale*, n. 2, pp. 5-13.

Tangorra R. (2011) "Lisbona, metodo aperto di coordinamento, Eu2020: dieci anni di indicatori sociali nell'Unione Europea", *la Rivista delle Politiche Sociali*, n 1, gennaio-marzo, pp. 335-352.

Tremonti G., (2005), *Rischi fatali*, Mondadori, Milano.

Viafora E. (2011) "Relazioni industriali e contrattazione in Veneto", *Economia e società regionale*, n. 2, pp. 56-60.

Villon J. C. (2011) "Alcune chiavi di lettura della riforma del mercato del lavoro, in Spagna, del 2010", in: G. Loy (a cura), *Diritto del lavoro e crisi economica*, Ediesse, Roma.

Visco V. (2010), "Riuscirà l'Italia a 'cambiare passo'?", in G. Ciccarone, M. Franzini, E. Saltari, *L'Italia possibile. Equità e crescita*, Francesco Brioschi, Milano.