



Istituto sindacale europeo – ETUI e Sbilanciamoci!



Il lavoro in Europa

Le politiche per uscire dalla crisi

a cura di David Coats

edizione italiana a cura di
Giuliano Battiston e Matteo Lucchese

prefazione di Joseph Stiglitz

sbilibrati 5 | www.sbilanciamoci.info/ebook | maggio 2012

www.sbilanciamoci.info

Il lavoro in Europa

Le politiche per uscire dalla crisi

a cura di David Coats

edizione italiana a cura di Giuliano Battiston
e Matteo Lucchese

prefazione di Joseph Stiglitz

La campagna Sbilanciamoci! e il sito **www.sbilanciamoci.info** sono autofinanziati.

Per contribuire alle iniziative e sostenere il lavoro che ha prodotto questo e-book versa un contributo:

- online, all'indirizzo www.sbilanciamoci.info/Finanziamoci
- con un bonifico sul conto corrente bancario intestato a:
Lunaria" n° 1738 – IBAN IT45L050180320000000001738
Banca Popolare Etica, Via Parigi 17, 00185, Roma
specificando la causale "contributo per sbilanciamoci.info"
e indicando il proprio nome e cognome.
- al momento della dichiarazione dei redditi,
destinando il tuo 5 per mille a Lunaria (codice fiscale 96192500583).

www.sbilanciamoci.info/ebook
sbilibri 5, maggio 2012

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito

www.sbilanciamoci.info/ebook

I contenuti possono essere utilizzati citando la fonte: www.sbilanciamoci.info

La versione inglese completa può essere scaricata da

www.etui.org/Publications2/Books/Exiting-from-the-crisis-towards-a-model-of-more-equitable-and-sustainable-growth

Grafica

Progetto di AnAlphabet,

analphabeteam@gmail.com

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

cpovoledo@gmail.com

Roma, maggio 2012

Indice

- 7 **Prefazione. Le politiche economiche tra austerità e crescita**
Joseph Stiglitz

- 14 **Prefazione all'edizione italiana**
John Evans

- 16 **Il lavoro in Europa**
Giuliano Battiston e Matteo Lucchese

- 19 **Le risposte alla crisi**
David Coats

Oltre il fondamentalismo del mercato

- 26 **Alle radici della crisi**
Raymond Torres

- 36 **I fallimenti del "consenso di Washington"**
Peter Bakvis

- 43 **Le politiche monetarie e fiscali**
Andrew Watt

- 53 **Una nuova prospettiva per la crescita economica**
Thomas I. Palley

- 59 **Il caso dell'Europa**
Andrew Watt

- 66 **Il caso degli Stati Uniti**
Thomas I. Palley
- 74 **Per una nuova strategia industriale**
Tim Page
- 79 **La giustizia sociale in un mondo con risorse limitate**
Anabella Rosemberg e Lora Verheecke

Il lavoro in Europa

- 87 **Un mercato del lavoro equo e inclusivo**
Robert Kuttner
- 95 **La flessibilità non è la soluzione**
David Coats
- 103 **Come ridurre le disuguaglianze globali**
Andrew Jackson e Rory O'Farrell
- 113 **Come e perché siamo diventati precari**
Jim Baker
- 121 **Economie più aperte, ma con standard internazionali del lavoro**
Frank Hoffer
- 130 **Un modello di crescita più equo e sostenibile**
Ron Blackwell e David Coats
- 141 **Riferimenti bibliografici**

Le politiche economiche tra austerità e crescita

Joseph Stiglitz Columbia University

Il sistema che ha portato alla crisi è un “surrogato del capitalismo”, fondato sull’ideologia del libero mercato. Le soluzioni messe in atto hanno cambiato assai poco, il sistema resta fundamentalmente ingiusto. Ma ci sono politiche economiche che possono cambiare le cose

Forme diverse di economia di mercato esistevano anche prima della crisi attuale, e a esse erano associati differenti modelli di policy. Per molti aspetti il “modello nordico” (quello dei paesi del Nord Europa) è riuscito a ottenere nel lungo periodo risultati migliori rispetto ai modelli alternativi, incluso quello americano, e nel dibattito di politica economica ci si è chiesti se il “modello nordico” potesse essere applicato a paesi con condizioni differenti: potrebbe funzionare anche altrove e portare ad alti livelli di innovazione per un lungo periodo di tempo?

La crisi ha messo in dubbio i punti di forza e di debolezza dei vari modelli, e i criteri con i quali valutiamo i quadri alternativi di politica economica. L’ampio panorama di questioni e paesi che è esaminato in questo volume fornisce un supporto fondamentale per avviare una discussione su ciò che si sta facendo e ciò che dovrebbe essere fatto in tutti i paesi del mondo. Alcuni paesi hanno resistito meglio di altri alla tempesta, altri hanno avuto gravi responsabilità nel crearla. Alcune politiche, a lungo difese dai mercati finanziari e dalle istituzioni finanziarie internazionali, hanno contribuito alla diffusione della crisi in tutto il mondo.

C’è stato un momento in cui ogni economista era diventato keynesiano e un altro in cui Alan Greenspan ha messo in dubbio la capacità dei mercati di auto-regolarsi. Ora tutto questo è passato. I mercati finanziari stanno spingendo per un ritorno alle vecchie maniere e, visto l’elevato debito pubblico, per il consolidamento dei bilanci degli stati (il che quasi sempre significa tagliare i servizi essenziali per i lavoratori e le lavoratrici). In un mondo già segnato da alti livelli di disoccupazione, le politiche di austerità pretese dai mercati porteranno a livelli di disoccupazione anche maggiori; e questo, a sua volta, provocherà una pressione verso il basso sui salari. Ma i conservatori negli Usa hanno continuato

con il loro ritornello: la colpa della crisi sarebbe del governo che ha facilitato l'acquisto della casa e che ha creato rigidità nei salari: se solo i lavoratori fossero "flessibili" nelle loro richieste salariali, potremmo rimettere il mondo al lavoro.

Ogni sistema economico deve essere giudicato in base alla sua capacità di garantire miglioramenti sostenibili di benessere al maggior numero di cittadini possibile: questo è il messaggio chiave della "Commissione internazionale per la misurazione delle performance economiche e del progresso sociale" (Stiglitz e al., 2010). In anni recenti, il sistema economico americano non ha ottenuto buoni risultati, anche prima della crisi. La classe media americana ha visto il suo reddito ristagnare o diminuire. Oggi la maggior parte degli americani sta peggio di quanto non stesse un decennio fa (e il saldo non considera la crescente insicurezza dovuta al rischio di disoccupazione e di perdita della copertura sanitaria, viste le inadeguate protezioni sociali negli Usa).

La crescente disuguaglianza negli Usa e in molti altri paesi è legata (Stiglitz Report 2010) all'insufficienza della domanda aggregata globale, che a sua volta è al centro della crisi attuale. In un certo senso, alle classi più povere degli Usa è stato detto di non preoccuparsi della diminuzione dei loro redditi, ma di mantenere i loro standard di vita prendendo a prestito del denaro. Questa politica ha funzionato nel breve periodo, ma era chiaramente insostenibile nel lungo. E sarà difficile ripristinare un robusto e *sostenibile* livello di consumi senza ridurre le disuguaglianze. Sfortunatamente, le pressioni verso il basso sui salari causate dalla disoccupazione ci portano su una strada opposta, uno degli aspetti che dimostrano che i mercati di per sé non sono stabili.

Per la stessa ragione, gli appelli a una maggiore flessibilità dei salari (che nascondono una riduzione dei salari per i più vulnerabili) finiranno per indebolire la domanda aggregata ed essere controproducenti. Queste richieste sono particolarmente insensate quando siamo di fronte a una moltitudine di contratti di debito che non sono indicizzati. Salari più bassi renderanno più difficile per i lavoratori ripagare i loro debiti, aggravando il disagio sociale e l'agitazione di mercati finanziari già molto instabili.

Non sorprende che alcuni paesi con migliori sistemi di protezione sociale abbiano fatto meglio dei paesi che hanno sistemi inadeguati, anche quando hanno affrontato shock esterni decisamente più consistenti. Negli ultimi decenni le cosiddette riforme hanno avuto l'effetto involontario di indebolire gli stabilizzatori automatici dell'economia, diminuendo la sua capacità di recupero. La

maggior parte dell'aumento del debito pubblico in molti paesi industrializzati all'indomani della crisi è il risultato del funzionamento di questi stabilizzatori automatici, e sarebbe un errore ridurli.

I conservatori sostengono che in questo momento i tagli alla spesa sono indispensabili, se gli Usa non vogliono ritrovarsi in una crisi analoga a quella di Grecia e Irlanda. L'Irlanda è andata incontro alla crisi soprattutto perché ha creduto nell'ortodossia del libero mercato: mercati finanziari senza controllo hanno portato a un rigonfiamento del settore finanziario che ha messo a rischio l'intera economia; mentre i politici si vantavano della crescita (i cui benefici non erano diffusi uniformemente), hanno dato poca importanza ai rischi a cui stavano esponendo l'economia. La lezione fondamentale dell'esperienza irlandese (e di quella degli Usa) è che non è possibile basarsi su mercati incontrollati e autoregolamentati.

Il caso della Spagna fornisce una risposta a chi sostiene che *tutto* ciò che bisogna fare è rendere più rigidi i vincoli di Maastricht ed evitare che i governi possano aumentare i deficit pubblici. Prima della crisi, la Spagna era in surplus. Il governo spagnolo aveva riconosciuto che i mercati stavano producendo profonde distorsioni nell'economia, ma non ha avuto né il tempo né gli strumenti per intervenire: oggi la Spagna è in forte deficit, con il 20% di disoccupazione e il 40% di disoccupazione giovanile.

È singolare come economisti ragionevoli, quando viene assegnato loro il compito di ragionare sulle scelte politiche, perdano rapidamente i loro punti di riferimento. Quando guardano alla salute di un'impresa, considerano *cash flow* e bilancio, attività e passività. Ma quando passano ad analizzare i bilanci pubblici, si concentrano esclusivamente sulle passività. Non si può fare a meno di pensare che questa cecità sia di natura politica: riducendo il debito sperano di forzare (in tempi come questi) i tagli alla spesa sociale. C'è però una risposta economica più razionale: aumentare gli investimenti, anche se finanziati col debito, può migliorare la solidità complessiva di una nazione e anche ridurre il rapporto deficit/Pil nel medio termine. Per paesi come gli Stati Uniti, con investimenti che non vengono più realizzati da anni e con la possibilità di contrarre prestiti a tassi vicini allo zero, una politica di questo tipo avrebbe risultati positivi: le entrate fiscali aumenterebbero molto più degli interessi da pagare, portando a una riduzione del debito e un aumento del Pil. Con un numeratore inferiore e un denominatore più alto, la crescita economica diventa *più* sostenibile.

Queste sono politiche "a somma positiva". Ci sono altre politiche che possono

migliorare l'efficienza dell'economia e promuovere una crescita di lungo periodo. Costringere le imprese a pagare i costi che impongono all'ambiente significa eliminare un sussidio distorto, aumentando l'efficienza. Il benessere sociale è stato migliorato dall'introduzione della regolamentazione ambientale, che ha portato a un'aria più respirabile e a un'acqua più sicura. Utilizzando incentivi di mercato (tassando le attività "cattive" invece delle "buone", come il lavoro o i risparmi) è possibile generare reddito e allo stesso tempo aumentare l'efficienza. I titoli finanziari tossici americani hanno inquinato l'economia globale e imposto costi enormi sulle spalle di altri. Esiste un'ampia gamma di imposte sul settore finanziario (compresa la tassa sulle transazioni finanziarie) che potrebbe generare un ammontare considerevole di entrate fiscali e magari portare anche a un'economia più stabile. Allo stesso modo, tasse sui derivati del petrolio e sulle attività che provocano emissioni di carbonio potrebbero incrementare l'efficienza energetica dell'economia, fornendo al tempo stesso le risorse necessarie per ridurre il deficit pubblico.

Infine, ci sono politiche che comportano pesanti *trade-off* in cui non tutti hanno benefici nel breve periodo. Se il consolidamento fiscale ci deve essere, questo non dovrebbe pesare sulle spalle di chi ha sofferto per il malfunzionamento del sistema durante l'ultimo quarto di secolo, ma piuttosto sulle spalle di chi ne ha beneficiato. Negli Stati Uniti, per esempio, con circa un quarto dell'intero reddito nazionale che appartiene all'1% più ricco della popolazione, moderati incrementi delle tasse sul reddito, sui guadagni in conto capitale e sul patrimonio potrebbero portare grandi entrate fiscali senza compromettere lo standard di vita. Anche una piccola tassa sulle transazioni finanziarie potrebbe far recuperare grandi risorse.

Il sistema economico è governato da un insieme di regole. Ogni insieme di regole favorisce alcuni giocatori alle spese di altri. E le regole influiscono sul funzionamento dell'intero sistema. Negli ultimi trent'anni, abbiamo cambiato molte regole in modo frammentario, sotto l'influenza di un'ideologia per la quale le regole migliori erano quelle che interferivano il meno possibile con i mercati. Questo, almeno, era ciò che sostenevano i loro difensori. Ma, nella pratica, il loro programma è stato ben diverso. La deregolamentazione, infatti, non ha portato a meno, ma a più interventi sul mercato: c'è stata una minore interferenza negli anni precedenti alla crisi, ma molti più interventi nel periodo successivo. Tutto ciò era prevedibile ed era stato previsto. Ciò che i sostenitori

del cosiddetto "libero mercato" stavano creando era un sistema che ho chiamato un "surrogato del capitalismo", il cui elemento essenziale è la socializzazione delle perdite e la privatizzazione dei guadagni. Questo "surrogato del capitalismo" è strettamente legato al capitalismo delle grandi imprese promosso da Bush e da Reagan. In alcuni casi non c'è trasparenza su chi finisce per pagare i regali fatti alle imprese: alla fine, naturalmente, a pagare sono i cittadini come consumatori o contribuenti (spesso in modi che non sono facili da riconoscere, per esempio, attraverso la tassazione o l'aumento dei prezzi dei beni acquistati).

Alcune delle modifiche alla legislazione durante gli anni di Bush hanno colpito le persone più vulnerabili. Le norme che hanno reso la vita più difficile alle persone più indebitate (insieme alla mancanza di limiti ai tassi da usura che le banche potevano applicare) hanno reintrodotto negli Stati Uniti vincoli di servitù. Questo ha permesso alle banche di essere più avventate nel concedere prestiti, sapendo che esse avevano una maggiore possibilità di vederseli restituiti, con interessi, non importa quanto oltraggioso fosse il contratto. Si poteva sperare che scrupoli morali potessero prevenire il verificarsi di queste diffuse pratiche predatorie, ma l'avidità ha trionfato; con i regolatori del mercato che andavano a braccetto con le banche o erano accecati dall'ideologia del libero mercato, non c'è stato alcun controllo su tali pratiche abusive. Le banche avevano scoperto che c'era del denaro alla base della piramide sociale e hanno creato tecniche, e un sistema legale, per farlo muovere verso l'alto. Nessuno, guardando a ciò che è accaduto, direbbe che queste transazioni "volontarie" ma spesso ingannevoli hanno accresciuto il benessere di quelli che stavano alla base della piramide. Alla fine, a farne le spese è stato tutto il sistema mondiale.

Quattro anni dopo l'esplosione della bolla speculativa americana sul mercato mobiliare, che ha trascinato nel baratro l'economia globale, il prezzo di questi misfatti non è ancora stato pagato del tutto. La produzione rimane ben al di sotto del suo potenziale in molti paesi industrializzati, con perdite misurate nell'ordine di migliaia di miliardi di dollari. A queste vanno sommate le perdite dovute alla cattiva allocazione del capitale da parte del settore finanziario e alla cattiva gestione del rischio prima della crisi. A parte i periodi di guerra, nessun governo è stato mai responsabile di perdite così ingenti come quelle causate dalla condotta del settore finanziario. E tuttavia, quattro anni dopo, le regole del gioco, le regolamentazioni che il governo impone alle banche, devono ancora essere cambiate. Gli incentivi al rischio e alla speculazione di

breve periodo rimangono; il problema dell'azzardo morale posto dalle banche "troppo grandi per fallire" si è aggravato, non ridotto. In alcune aree ci sono stati miglioramenti, ma anche in questi casi le leggi rimangono piene di esenzioni ed eccezioni, basate non su ragioni economiche ma sul bruto potere delle lobby.

Ogni società si fonda su un senso di coesione sociale e di fiducia, sul senso di equità. Non dovremmo sottovalutare le conseguenze che la crisi (e il modo in cui è stata affrontata) hanno avuto nello spezzare il contratto sociale e tutti quegli elementi che garantiscono il corretto funzionamento di una società. Che i banchieri abbiano perso la fiducia dei loro clienti è ovvio; una banca che aveva attuato pratiche ingannevoli ha semplicemente sostenuto che prendere precauzioni era responsabilità di altri; le banche di cui ci si possa fidare appartengono chiaramente al passato. La disuguaglianza viene di solito giustificata con il fatto che chi è pagato molto ha reso un maggiore contributo alla società, di cui tutti beneficiamo. Ma quando chi paga le tasse finanzia i *bonus* dell'ordine di milioni di dollari che vanno ai banchieri (responsabili di perdite dell'ordine di miliardi di dollari per le loro aziende, e dell'ordine di migliaia di miliardi per la società) tutto questo non ha più alcun senso. Quando un esponente dell'amministrazione Obama ha annunciato il "doppio standard" (i lavoratori dovevano riscrivere i loro contratti per rendere le imprese dell'auto più competitive, ma i contratti dei banchieri erano sacrosanti e non potevano essere rivisti) anche questo ha mostrato che il sistema è fundamentalmente ingiusto, e che il governo, piuttosto che correggere le iniquità, vuole mantenerle.

Quel che è peggio, ai cittadini è stato chiesto di subire politiche di austerità, maggiore disoccupazione e tagli ai servizi pubblici per pagare i debiti provocati dal comportamento della finanza e in parte per proteggere gli azionisti e i possessori di titoli delle banche.

Un'economia non può funzionare senza la fiducia, e quando le banche insistono a voler tornare ai comportamenti di prima della crisi i cittadini sono giustamente scettici. La fiducia non tornerà fino a quando non saranno introdotte regole buone e rigide, fino a quando non verrà ristabilito un nuovo senso di equilibrio. Il settore finanziario dovrebbe servire l'economia (non viceversa). Abbiamo confuso i fini con i mezzi.

Oggi abbiamo le stesse risorse (in termini di capitale umano e fisico) che avevamo prima della crisi. Non c'è ragione per cui dovremmo aggiungere agli

errori che ha fatto la finanza nella cattiva allocazione del capitale *prima* della crisi l'ulteriore errore di sottoutilizzare le risorse della società *dopo* la crisi. La tecnologia moderna ha la capacità di accrescere il benessere di *tutti* i cittadini e tuttavia in molti paesi (Stati Uniti inclusi) abbiamo creato un'economia in cui *la maggior parte dei cittadini* peggiora la propria condizione anno dopo anno. Possiamo anche vantarci dell'aumento del Pil, ma cosa c'è di buono se quest'incremento non si trasforma in benefici per i comuni cittadini? Se la crescita economica non porta a più ampi miglioramenti del benessere? O se questi incrementi sono effimeri e non sostenibili sia dal punto di vista economico che ambientale?

Le sfide che i governi, le nostre società e le nostre economie devono affrontare sono enormi. Forse non siamo più sull'orlo del baratro in cui eravamo nell'autunno del 2008, ma non siamo ancora fuori dai guai. Anche se profitti, *bonus* e crescita sono tornati, non potremo cantare vittoria fino a quando la disoccupazione non sarà tornata ai livelli di prima della crisi, e fino a quando i redditi reali dei lavoratori non saranno aumentati e non avranno recuperato le perdite subite in questi anni. Possiamo farcela, ma solo se sapremo correggere gli errori del passato, cambiare direzione e tenere bene a mente quali sono i veri obiettivi per i quali dobbiamo batterci.

Aprile 2011

Prefazione all'edizione italiana

John Evans Segretario generale Tuac (Trade Union Advisory Committee dell'Ocse)

Il nuovo paradigma che emergerà dalla crisi sarà decisivo per lo sviluppo economico e sociale della prossima generazione: dovrà correggere gli squilibri creati dai precedenti modelli di crescita. Con una convinzione: non saranno le politiche dell'austerità a portarci fuori dalla crisi

Nel corso del 2010, trenta economisti vicini al sindacato hanno contribuito alla pubblicazione del volume: *L'uscita dalla crisi: verso un modello di crescita più equo e sostenibili*. A loro si sono aggiunti diversi economisti progressisti, fra cui il premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz. Insieme, non hanno solo proposto una politica economica che fermi l'aumento della disoccupazione, ma hanno auspicato un allontanamento dall'ortodossia neoliberista che ha dominato la politica economica degli ultimi trenta anni, in special modo nelle economie avanzate. Essi sono consapevoli che il nuovo paradigma che emergerà dalla crisi sarà decisivo per lo sviluppo economico e sociale della prossima generazione. Questo nuovo paradigma dovrà correggere gli squilibri che sono stati creati dai precedenti modelli di crescita: fra la quota del reddito che va al lavoro e quella che va al capitale, fra chi guadagna molto e chi poco, fra l'economia reale e quella finanziaria, fra l'azione dei mercati e la loro regolamentazione, fra i paesi avanzati e quelli in via di sviluppo, fra i paesi che consumano e quelli che risparmiano, fra l'ambiente e la crescita.

Nel corso del 2010, c'è stata una brusca inversione di tendenza nell'orientamento della politica economica dei governi del G20: la maggior parte di essi è infatti passata troppo in fretta dal sostenere la crescita e la domanda all'austerità e ai tagli dei deficit pubblici. Nell'aprile del 2011, nella sua prefazione, Joseph Stiglitz affermava: "I mercati finanziari stanno spingendo per un ritorno alle vecchie maniere... le politiche di austerità pretese dai mercati porteranno a livelli di disoccupazione anche maggiori; e questo, a sua volta, provocherà una pressione verso il basso sui salari".

Un anno dopo, la stretta dell'austerità preme ancora sull'Europa. In più, quelle "riforme strutturali" che vengono insistentemente promosse non sono altro che una continuazione della vecchia ortodossia, piuttosto che un tenta-

tivo di limitare il peso dei mercati finanziari ed elaborare un nuovo "contratto sociale", con l'obiettivo di produrre un più equo e bilanciato modello di crescita per il futuro.

La discussione delle idee che sono proposte in questo libro resta così più vitale che mai. Nei mesi successivi alla sua pubblicazione, sono già apparse diverse versioni di questo libro in Giappone, Francia, Russia e Spagna. A ogni evento di lancio, ci si è resi conto che la richiesta di politiche alternative all'ortodossia dominante sta crescendo. Le politiche che hanno portato alla crisi non saranno quelle che ce ne tireranno fuori.

Sono estremamente soddisfatto per la pubblicazione di una versione italiana di questo volume. Spero si riveli un utile contributo nel dibattito sul futuro dell'economia italiana.

Aprile 2012

Il lavoro in Europa

Giuliano Battiston e Matteo Lucchese Sbilanciamoci.info

La perdita di posti di lavoro, la riduzione delle protezioni sociali e i dati della disuguaglianza sono lì a mostrarci i segni di una deriva iniziata molto prima della crisi, con il disfacimento di una società che si era costruita con fatica integrando le classi più svantaggiate e accrescendo il perimetro dei diritti. Quella fase di inclusione si è ora arrestata

Vista dalla “vecchia Europa”, la crisi che ha investito il sistema economico mondiale appare più drammatica che altrove. Secondo l’ultimo rapporto dell’Oil, l’Organizzazione internazionale del lavoro, nel mondo sono quasi 50 milioni i posti di lavoro ancora da recuperare dall’inizio della crisi. È in Europa però che si conta il saldo peggiore. Eurostat stima in quasi 25 milioni le persone in cerca di occupazione nello scorso mese di marzo. È in aumento la disoccupazione di lungo periodo, quella di chi non trova lavoro da almeno un anno e aumenta drasticamente la disoccupazione giovanile, che tocca punte del 50% in Spagna e in Grecia. A ben vedere, almeno per ora, è il Sud dell’Europa a essere nei guai: non vanno così male i paesi nordici e i paesi del “modello renano”, con tassi di disoccupazione ben al di sotto della media europea.

Ancor più drammatica, forse, è la mancanza di una visione di lungo termine, l’incapacità da parte della classe dirigente europea di abbandonare definitivamente i sentieri dell’ortodossia neoliberista, benché abbiano mostrato di non saperci portare lontano. Trovare altre vie, tracciare altri percorsi, elaborare e adottare nuovi paradigmi è l’impegno più urgente che l’Europa si trovi ad affrontare. Di fronte a trasformazioni epocali, che hanno riconfigurato lo spazio politico, i criteri della cittadinanza, il funzionamento economico, le stesse aspettative di vita dei cittadini, non possiamo continuare a esplorare un territorio sconosciuto con l’aiuto delle vecchie mappe, disegnate in tempi diversi e in risposta a bisogni differenti.

Nel 2011 non ci sono stati segnali di ripresa, eppure l’Europa arranca, senza una strategia comune di rilancio, né uno straccio di coordinamento per la crescita. Le strategie politiche dell’Europa sembrano puntare tutto sull’austerità, sul taglio dei bilanci pubblici e sulle riforme strutturali, una su tutte, quella sul lavoro. Ricette prevedibili, e prevedibilmente recessive. Inutili, e in molti casi dannose. Ci ricorda l’Oil che

fra il 2008 e il 2012 la maggior parte delle economie europee ha riformato la propria disciplina del lavoro, rilassando le regole e abbassando spesso le protezioni sociali (19 paesi sui 27 paesi dell’Europa). Non serve ricordare, come fa il rapporto dell’Oil, che la relazione causale fra deregolamentazione dei mercati e crescita dell’occupazione è quantomeno debole e che semmai può essere vero l’opposto, e cioè che una regolamentazione adeguata crea le condizioni per la crescita dell’occupazione.

Non ci si può sorprendere se le aspettative di crescita siano basse. Le stime più ottimistiche ci dicono che ci vorranno almeno 4 anni prima di recuperare i posti di lavoro andati perduti. Nel frattempo, il divario fra Nord e Sud d’Europa è destinato ad aumentare. A meno che non ci sia un’inversione di tendenza, che potrebbe arrivare da un rinnovato protagonismo di quelle forze politiche progressiste rimaste fin qui afone, subalterne alle strategie suggerite dall’asse Merkel-Sarkozy. Ma senza un rilancio della domanda e un disegno complessivo capace di mettere in moto quel piano di investimenti di cui l’Europa avrebbe bisogno, appare difficile aspettarsi una ripresa.

All’opposto, la perdita di posti di lavoro, la riduzione delle protezioni sociali e i dati della disuguaglianza sono lì a mostrarci i segni di una crisi profonda. Una deriva iniziata molto prima della crisi, con il disfacimento di una società che si era costruita con fatica integrando le classi più svantaggiate e accrescendo il perimetro dei diritti. Quella fase di inclusione si è ora arrestata. E a essa si accompagna una nuova e altrettanto feroce fase di esclusione. Il sociologo portoghese Boaventura de Sousa Santos parla di un doppio movimento. Se la storia della modernità occidentale negli ultimi trecento anni può essere vista come una continua battaglia per l’inclusione nel contratto sociale, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso (contestualmente all’affermazione del neoliberismo) si è innescato un opposto movimento di esclusione: quelli che erano già entrati a far parte del contratto sociale ne vengono esclusi, mentre i loro figli fanno che non ne faranno mai parte. La perdita di milioni di posti di lavoro e la riduzione dei diritti cui stiamo assistendo non rappresentano soltanto un sintomo della crisi, dunque, ma segnalano un cambiamento più ampio, un nuovo processo di esclusione. Il primo passo per contestare questa deriva è mettere in discussione il modello neoliberista. Ed elaborare scenari alternativi praticabili.

È da anni ormai che l’Istituto sindacale europeo, centro di ricerca della Confederazione sindacale europea, cerca di contrapporre un’alternativa credibile al fallimento delle politiche neoliberiste degli ultimi trent’anni. L’abbiamo

visto con il volume *Dopo la crisi: proposte per un'economia sostenibile*, che l'Istituto ha pubblicato nel 2010 e di cui Sbilanciamoci ha curato l'edizione italiana, con interventi di economisti italiani e internazionali.

Con *Exiting from the crisis: towards a model of more equitable and sustainable growth*, trenta autori, al centro del movimento del lavoro in Europa e nel mondo, ci spiegano come sia possibile definire i parametri di un nuovo modello di crescita, che metta al centro il lavoro e garantisca una ripresa equa e sostenibile, e che allo stesso tempo tenga conto delle contraddizioni della crescita infinita in un pianeta dalle risorse limitate. La maggior parte dei testi di questo volume sono raccolti nell'edizione italiana, di cui Sbilanciamoci ha curato la traduzione. La versione italiana è suddivisa in due parti. Nella prima, la critica al fondamentalismo del mercato è il punto di partenza per la definizione di un nuovo orientamento di politica macroeconomica, centrato sulla cooperazione internazionale fra i paesi. Nella seconda, al centro è il lavoro, le sfide della globalizzazione, l'ascesa del precariato, l'erosione dei diritti e il tentativo di ricostruire una società che promuova un lavoro dignitoso. Perché riequilibrare il lavoro, fra chi ne ha molto e chi ne ha poco, fra lavoro creativo e lavoro manuale, è una sfida che dobbiamo saper porci. Come ci ricordano John Evans e Joseph Stiglitz nella prefazione a questo volume, l'austerità non può essere la soluzione ai problemi posti dalla crisi. Occorre spingersi verso un nuovo modello di crescita, più equo e più sostenibile.

Questo nuovo ebook segue di qualche settimana la pubblicazione dello sbilibrato su *Il lavoro in Italia*, uscito il 18 maggio scorso. Anche in quel lavoro si mostrava la necessità far uscire l'Italia da un presente fatto di precarietà e disuguaglianze attraverso politiche inclusive, molto lontane dalle ricette care all'ortodossia liberista. Mai come oggi, però, il destino dell'Italia è legato a doppio filo con quello dell'Europa. Perché una politica del lavoro che sia davvero inclusiva e che punti all'equità non può prescindere da un rilancio del sistema di diritti e di tutela del lavoro in Europa e nel mondo.

Questo lavoro non sarebbe stato possibile senza la collaborazione di Francesco Bloise, Alessandro Bramucci, Armanda Cetrulo, Carlo Cocuzzo, Silvio Majorino, Alessandro Moraca e Ludovica Tartaglione che hanno curato le traduzioni dei testi. Ringraziamo Mario Pianta, Guglielmo Ragozzino e Roberta Carlini per i loro consigli. Come sempre, ai ragazzi di AnAlphabet va il nostro ringraziamento per il progetto grafico e a Cristina Povoledo per l'adattamento e la realizzazione.

Le risposte alla crisi

David Coats The Smith Institute, Londra

L'ortodossia fondamentalista del mercato sta mettendo in scena qualcosa che somiglia molto a un ritorno in campo, nonostante l'evidenza empirica metta seriamente in dubbio la validità del modello di sviluppo pre-crisi e dimostri il suo evidente fallimento durante la crisi. Dobbiamo invertire la rotta

Il crollo

“Ho commesso un errore nel presumere che gli interessi di alcune organizzazioni, nello specifico le banche e altri soggetti, fossero tali da renderle capaci di proteggere al meglio i propri azionisti e il proprio capitale all'interno delle aziende... Questo moderno paradigma di gestione del rischio ha dominato per decenni... l'intero edificio intellettuale è crollato nell'estate dello scorso anno”.

Alan Greenspan, ex presidente della Federal Reserve (la Banca centrale degli Stati Uniti), testimonianza, House Committee of Government Oversight and Reform, 23 ottobre 2008.

Per la maggior parte del periodo in cui è stato presidente della *Federal Reserve*, gli interventi di Alan Greenspan nei dibattiti pubblici sono stati più o meno quelli di un oracolo delfico. “Cosa intendeva dire con questo?” era la domanda su cui si interrogavano sempre gli “opinionisti”. Ed è ancora più sorprendente, allora, che sia dovuto essere assolutamente chiaro nel corso della sua deposizione al Congresso nel 2008 a seguito del fallimento della Lehman Brothers e della crisi del settore bancario più seria degli ultimi ottanta anni. Ammettendo il suo errore nel credere che un egoismo illuminato fosse l'elemento più rilevante nel disciplinare il mercato, Greenspan stava accettando il fallimento di una mentalità, di un modello e di una fede che hanno dominato la politica economica nei tre decenni precedenti.

L'essenza del modello è facile da spiegare. Ci dice che i mercati sono “intelligenti” (inteso, alla maniera dell'inglese-americano, come “svegli”), mentre i governi sono stupidi. Che gli interventi di regolamentazione intesi a fare bene facciano, più verosimilmente, danno. Che molte regolamentazioni siano un peso per gli affari e che la migliore soluzione per ogni problema economico sia quella di liberalizzare i mercati per permettere loro di fare il meglio possibile (o il loro peggio). Che una tassazione elevata sia destinata a produrre effetti controproducenti che ostacolano la crescita economica e mantengono i paesi più

poveri di quanto non sarebbero altrimenti. Che solidi sistemi di welfare, specialmente se offrono generosi sussidi di disoccupazione, potrebbero sì essere utili a proteggere le persone dalla povertà, ma che le economie (e in ultima analisi i lavoratori) ne pagano le conseguenze con un'elevata disoccupazione strutturale. Che sindacati forti creano rigidità nel mercato del lavoro. Che forzando i salari a livelli che non sono stabiliti dal mercato, i sindacati non ottengono nient'altro che una combinazione di alta disoccupazione e alta inflazione.

Centrale per il modello in questione è una profonda ostilità nei confronti dell'azione statale e una toccante fede nella perfezione dei mercati. Quando si permettono di andare oltre il loro ruolo di "guardiani della notte", i governi vengono accusati di distruggere l'economia. Se lasciati ai propri meccanismi, i mercati finanziari, in particolare quelli azionari, assicureranno che in qualunque momento siano offerti i prezzi giusti. Così, un'interpretazione piuttosto cruda della "mano invisibile" di Adam Smith (l'idea che una certa forma di egoismo sia lo strumento di coordinamento dei mercati) si è fusa facilmente con l'idea che "l'avidità è giusta", che la crescente disuguaglianza dei salari sia inevitabile e che ogni tentativo di porre un limite ai compensi dei più ricchi porterà a un esodo di talenti verso quei paesi con bassi livelli di tassazione e un'alta tolleranza verso gli eccessi.

Quel che è più allarmante nella fede fondamentalista nel mercato è che non prevede nessuno spazio per il disaccordo o il dibattito: questa visione è quella giusta e tutte le altre sono errate. Prima che la crisi colpisse, chiunque sostenesse che questo modello fosse imperfetto, o parziale, o basato più sulla fede che sull'evidenza, veniva rapidamente marginalizzato nei dibattiti pubblici e ridicolizzato. Spesso a molti critici veniva detto in modo molto schietto che, semplicemente, non capivano l'economia. L'esperienza ha dimostrato che i critici erano più lungimiranti degli entusiasti. Ma se ora ci può essere una certa soddisfazione nel veder riconosciute le proprie ragioni (molti degli autori di questo volume possono rivendicare di essersi espressi contro il fondamentalismo del mercato anni prima dello scoppio della crisi), adesso la sfida è costruire un'alternativa credibile.

Questo è a grandi linee lo scopo di questo volume, che deriva dal lavoro di una task force dei sindacati internazionali istituita dall'Istituto sindacale europeo (Etui, European Trade Union Institute), dal Tuac (Trade Union Advisory Committee) istituito presso l'Ocse (l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), dall'Ituc (International Trade Union Confederation) e dal Gurn (Global Unions Research Network). Mette insieme le migliori rifles-

sioni provenienti da tutto il mondo, attraverso contributi degli stessi sindacati e di studiosi solidali con l'agenda del lavoro. Lungi dall'essere una riedizione delle posizioni radicate dei sindacati, questo volume vuole generare nuove idee, che siano rilevanti nei dibattiti contemporanei. Le questioni trattate sono varie (dalla politica monetaria e fiscale alla disparità di reddito, dalle politiche industriali al ruolo dei servizi pubblici, dalla regolamentazione dei mercati finanziari all'importanza degli standard del lavoro, al ruolo delle istituzioni globali e della transizione verso un modello di crescita sostenibile). Lo scopo è ambizioso, ma le raccomandazioni vogliono essere pratiche. Cominciano con l'esaminare il mondo com'è, non come vorremmo che fosse, e sono radicate sui fatti, non su quei pii desideri di cui i sindacati sono spesso, ingiustamente, accusati.

Il fondamentalismo di mercato avanza un buon numero di pretese sulla superiorità delle performance derivate da una politica di scarsa regolamentazione, rigore fiscale e lotta all'inflazione. Ma anche prima dell'esplosione della crisi risultava ampiamente evidente che ci fossero altre vie per la prosperità. L'analisi delle "varietà del capitalismo", resa celebre da Peter Hall e David Soskice, ha mostrato che disposizioni istituzionali molto diverse producono risultati abbastanza simili in termini di Pil pro-capite (Hall e Soskice 2001). E la revisione dell'*Oecd Job Study* del 1994 ha dimostrato che i mercati del lavoro con un'alta tassazione, elevati benefit, sindacati forti e politiche espansive del mercato del lavoro hanno le stesse probabilità di piena occupazione delle economie più liberali di Regno Unito e Stati Uniti (Ocse 2006). Non solo, questi mercati sono riusciti nello stesso tempo a mantenere livelli di coesione sociale, equità e mobilità ben più alti, con tutti i benefici derivanti di salute migliore, più elevati livelli di fiducia e tassi di carcerazione più bassi (Wilkinson e Pickett 2009). Inoltre, non è del tutto pacifico che il mondo in via di sviluppo abbia beneficiato dell'osservanza delle restrizioni suggerite dal sapere convenzionale, come ha documentato con efficacia Joseph Stiglitz nella sua critica pre-crisi alle istituzioni finanziarie internazionali (Stiglitz 2002 e 2006).

Prima che l'*hubry* invadesse il sistema bancario mondiale, in alcuni ambienti il difficile lavoro di ripensamento era già in atto, dunque, e i sindacati già si stavano impegnando a offrire alternative valide all'ideologia dominante. In questa raccolta di articoli abbiamo cercato di approfondire la questione, offrendo soluzioni e analisi.

Quando è esplosa la crisi, i *policymaker* hanno dovuto affrontare la sfida

immediata di impedire una depressione globale, il compito strategico di ricostruire le strutture di una governance economica globale che garantisca una crescita sostenibile per il futuro, e il duro test politico di spiegare tutto questo a elettorati scettici se non ostili. Almeno all'inizio, c'è stato un certo grado di panico e confusione. I ministri delle Finanze erano intrappolati nello status quo e sono intervenuti con riluttanza per impedire il fallimento di importanti istituzioni finanziarie. Ma poi è sembrato che le misure politiche che nei precedenti trent'anni erano state escluse dai programmi (come la spesa in deficit e la proprietà pubblica) fossero improvvisamente tornate di moda. Dopo il fallimento della Lehman Brothers, i governi si sono mossi per ricapitalizzare le banche. E quando è stato chiaro che la crisi bancaria aveva spinto l'economia reale verso una recessione, è stato concertato (più o meno) al livello globale uno stimolo fiscale, insieme a quello che le banche centrali hanno definito come una politica monetaria non ortodossa: facilitazioni quantitative per iniettare maggiore liquidità nel sistema finanziario e nell'economia.

Il G20 è sembrato giocare un ruolo importante, il che sembrava suggerire l'idea che i paesi più ricchi del mondo avessero finalmente compreso la necessità di coinvolgere le economie emergenti nelle importanti decisioni di politica economica. L'appoggio alla posizione del G20 è venuto da ambienti il cui sostegno negli anni Sessanta e Settanta sarebbe stato improbabile. Per esempio, il Fondo monetario internazionale ha sostenuto politiche di stimolo, insistendo sul fatto che se i settori familiari e aziendali avessero continuato a crescere così lentamente, i governi avrebbero dovuto fare di più. Il keynesismo ha cominciato a essere preso di nuovo sul serio. Si è trattato di uno sviluppo formidabile e positivo, interpretato da qualcuno come un cambiamento fondamentale nelle dinamiche del capitalismo. Come il thatcherismo e il reaganismo hanno spodestato il "post war consensus" nei paesi sviluppati di lingua inglese, così la crisi bancaria ha spodestato la fede nella perfezione dei mercati e la presunta ottimalità di tutti i risultati del mercato (Kaletsky 2010).

L'idea che stiamo assistendo a un cambiamento di paradigma non è totalmente priva di fondamento, ma le esperienze successive a quelle appena elencate suggeriscono che potremmo aver sopravvalutato la natura del cambiamento. Un drammatico cambio di rotta dell'azione statale è stato rapidamente seguito da una uguale e opposta richiesta di un immediato consolidamento fiscale. La crisi bancaria, che ha generato la giusta risposta politica, è stata seguita da

una crisi dei debiti sovrani in molti paesi, con il risultato che i *policymaker* hanno ripiegato in fretta sulle comode panacee dell'ortodossia. Nonostante il fatto che i mercati siano stati largamente responsabili della crisi e che ora stiano cercando di penalizzare quei governi che hanno salvato il sistema bancario dalla catastrofe, sono proprio i mercati finanziari quelli che stanno nuovamente determinando lo scenario all'interno del quale vengono attuate le scelte politiche, proprio come hanno fatto nel periodo pre-crisi.

Nell'area euro (meglio nota come eurozona), ad esempio, si è tornati in modo perentorio alle politiche di austerità. Perfino paesi con un surplus di bilancio, come la Germania, stanno tagliando i deficit fiscali. E i tagli al settore pubblico nell'eurozona (in un momento in cui le famiglie ripagano il debito, *deleverage*, e le aziende hanno pochi incentivi a investire) rischiano di condurre a una crescita lenta, e potrebbero perfino portare l'intera economia verso una nuova recessione. La timida ripresa potrebbe essere soffocata, a meno che i settori familiare e delle grandi aziende in Germania e in altri paesi con un surplus di conto corrente non abbandonino il rigore e non comincino a consumare beni provenienti da altre parti d'Europa. La disoccupazione potrebbe rimanere elevata e potrebbe risultare molto reale la minaccia di incauti attacchi al modello socioeconomico europeo (come avvenuto in simili circostanze nella metà degli anni Novanta).

L'esitante ripresa economica negli Usa lascia aperta la possibilità di una doppia recessione (*double dip*). E nel Regno Unito il consolidamento fiscale è stato perseguito a una velocità sconsiderata, con il settore pubblico chiamato a sostenere l'impatto più doloroso (l'80% delle riduzioni del deficit deve essere ottenuto con tagli ai servizi e solo il 20% con aumenti delle tasse).

In parole povere, alla realistica risposta alla crisi nella sua fase iniziale (dopo alcuni momenti di perplessità), che, se pur insufficiente, ha almeno prevenuto la minaccia di una nuova Grande Depressione, ha fatto seguito il ritorno a un crescente senso di panico. L'inizio moderatamente promettente è stato ampiamente sprecato e adesso si pone il serio rischio che i *policymaker*, per paura dei mercati finanziari, possano affondare l'economia globale in un prolungato crollo.

Queste scelte sono inevitabilmente legate all'instabilità della politica. I governi che erano entusiasti delle politiche di stimolo o di un approccio misurato al consolidamento fiscale sono in difficoltà o hanno perso potere. Gli elettorati dei paesi sviluppati sembrano virare verso posizioni di centro-destra e verso politiche economiche più convenzionali (nonostante ciò non sia vero dappertutto, con il

Sud America, più recentemente il Brasile, a fare da noto contro-esempio). I politici di centro e di sinistra si sono battuti per articolare un chiaro progetto di politica economica e continuano a pagarne il prezzo politico. Le domande a cui devono rispondere sono chiare: come gestire l'uscita dalla crisi? Come ottenere il consolidamento fiscale senza compromettere obiettivi progressisti, tra cui il perseguimento di una maggiore equità di reddito e livelli più alti di coesione sociale? E come costruire un nuovo modello di sviluppo che offra impieghi decenti, crescenti standard di vita e un approccio sostenibile per l'ambiente?

Nel frattempo, i sindacati devono affrontare tre importanti sfide: il ritorno delle politiche di austerità, con i governi che cercano di gestire le conseguenze fiscali della crisi; il ritorno della tesi secondo cui per recuperare immediatamente alti livelli occupazionali è necessaria un certo livello di deregolamentazione; e la convinzione che alti livelli di disoccupazione strutturale possano essere evitati nel lungo periodo solo se il mercato del lavoro è flessibile, le imposte ridotte, i sindacati indeboliti e il welfare state debole. Ogni osservatore imparziale sarebbe portato a concludere che l'ortodossia fondamentalista del mercato stia mettendo in scena qualcosa che somiglia molto a un ritorno in campo, nonostante l'evidenza empirica metta seriamente in dubbio la validità del modello prima della crisi e dimostri il suo evidente fallimento durante la crisi. In un certo senso, dunque, coloro che hanno contribuito a questo volume stanno combattendo vecchie battaglie mentre cercano di elaborare un nuovo orientamento per una crescita sostenibile.

Più di qualunque altro, lo scopo di questo volume è offrire una chiara descrizione di un'alternativa. Gli obiettivi del movimento sindacale rimangono gli stessi: dare ai lavoratori una voce nel determinare i loro destini; garantire occupazioni sostenibili e per tutti coloro che vorrebbero lavorare; assicurare che i paesi in via di sviluppo possano sperimentare redditi crescenti e crescenti standard del lavoro; stabilire un modello di sviluppo compatibile con la sostenibilità ambientale; e definire una maggiore equità dei redditi come la strada migliore per la coesione sociale. Nondimeno, sarebbe un errore catastrofico chiedere un semplice ritorno alle politiche del boom del dopoguerra. Il mondo è cambiato e con esso il movimento dei sindacati. Le tesi qui presentate sono concepite per mostrare che sia i sindacati sia le voci progressiste legate al movimento dei lavoratori dispongono di politiche nuove, appropriate e credibili per il difficile periodo che abbiamo davanti. Spetta ad altri giudicare se avremo avuto successo.

OLTRE IL FONDAMENTALISMO DEL MERCATO

Alle radici della crisi

Raymond Torres Direttore dell'IILS, Organizzazione internazionale del lavoro

È sbagliato curare i sintomi della crisi senza affrontarne le cause. Se è vero che ha avuto origine nel sistema finanziario, una dinamica ancora più importante è legata all'inadeguata distribuzione dei guadagni derivati dalla crescita durante il periodo che ha preceduto la crisi

La crisi finanziaria esplosa sulla scia del collasso della Lehman Brothers nel 2008 ha provocato una riconsiderazione degli orientamenti delle precedenti politiche economiche fondate sulla capacità auto-regolatrice dei mercati. In particolare, è stato ampiamente riconosciuto (Fondo monetario internazionale, Fmi 2009) il ruolo delle politiche macroeconomiche anti-cicliche nel sostenere l'economia e i posti di lavoro. Inoltre, diversamente dalle precedenti crisi, è stata rafforzata la protezione sociale, e in particolare sono stati incrementati il livello e la durata dei sussidi di disoccupazione (ci si è allontanati in questo modo dalla convinzione che un più ampio ricorso agli ammortizzatori sociali aggravi le distorsioni del mercato, Howell 2008). I risultati iniziali di questo nuovo orientamento sono stati positivi. In effetti, è stata probabilmente scongiurata un'altra Grande Depressione grazie a politiche monetarie anticicliche e a pacchetti di stimolo fiscale socialmente inclusivi adottati nel 2008 e nel 2009.

In ogni caso, a partire dal 2010, è avvenuto un cambiamento negli orientamenti di politica economica, senza che venissero affrontati i fattori legati al funzionamento dei mercati che hanno provocato la crisi. A ben vedere, non sono stati opportunamente affrontati gli squilibri economici derivati dall'inadeguata e diseguale distribuzione del reddito (Organizzazione internazionale del lavoro, Oil 2008; Rajan 2010). E sono stati compiuti soltanto dei minimi progressi nella regolamentazione del sistema finanziario. Il risultato è che è venuto progressivamente ridimensionandosi l'obiettivo di ravvivare l'economia mondiale con politiche macroeconomiche di stimolo.

Questo capitolo inizia evidenziando le cause reali e finanziarie della crisi nonché la loro interdipendenza. Esamina fino a che punto le politiche monetarie e fiscali (rimedi che, per quanto cruciali, non affrontano le cause reali della crisi) possano sostenere il ritorno a una crescita bilanciata. Nella sezione finale sono delineate invece le lezioni di *policy* che possono essere tratte da questa analisi.

La crisi e le disuguaglianze di reddito: il nesso dimenticato

Se è vero che la crisi ha avuto origine nel sistema finanziario, una dinamica ancora più fondamentale è legata all'inadeguata distribuzione dei guadagni derivati dalla crescita durante il periodo precedente la crisi. Nella maggior parte dei paesi, nei due decenni precedenti alla crisi, il livello dei salari è cresciuto meno di quanto non fosse giustificato dall'aumento della produttività. E questo spiega perché la percentuale dei salari sul Pil è diminuita nella maggior parte dei paesi (Tabella 1), mentre la quota dei profitti in rapporto al Pil è cresciuta in modo corrispondente. In molti paesi, la moderazione salariale si è tradotta in redditi reali stagnanti per i lavoratori meno pagati e per le loro famiglie. Negli Stati Uniti, ad esempio, il salario reale medio è cresciuto di un misero 0,3% all'anno tra il 2000 e il 2006. Nello stesso periodo, la produttività del lavoro è aumentata del 2,5% all'anno. Contestualmente, è cresciuta la quota dei profitti finita al 10% dei nuclei familiari più ricchi, il che suggerisce che la moderata crescita dei salari medio-bassi sia perfino più pronunciata rispetto a quanto viene indicato dalla caduta della quota dei salari. Data la propensione al consumo, relativamente alta, da parte dei redditi bassi, la moderazione salariale ha influenzato negativamente la domanda aggregata sia nelle economie avanzate che in quelle emergenti.

La moderazione salariale ha due effetti che si rafforzano reciprocamente. In primo luogo, in alcune economie avanzate (come ad esempio gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Spagna e l'Irlanda), la moderazione ha causato l'accumulo del debito privato. A dispetto dei redditi reali stagnanti, le famiglie hanno potuto acquistare beni durevoli e case con il ricorso al credito bancario (Oil 2008; Stiglitz 2009). Anche se sulla base di valutazioni più attente questi mutui non avrebbero dovuto essere erogati, le banche, a causa di regole inadeguate, erano nelle condizioni di concedere credito a questi nuclei familiari. In questo modo, l'espansione della domanda interna negli Usa e in altre economie avanzate si è fondata sull'accumulo di debito privato.

In secondo luogo, nel caso delle economie emergenti dove il sistema finanziario era più rigorosamente regolato, la moderazione salariale ha reso più debole la domanda interna (Gosh 2010). In questi paesi, la domanda interna è stata ancor più indebolita a causa del debole sistema di protezione sociale. In assenza di un adeguato sistema sanitario e pensionistico, le famiglie tendono a mettere da parte in modo precauzionale ampi risparmi, deprimendo così la

spesa. In questi paesi, per spingere la crescita, era dunque cruciale godere di un maggiore accesso ai mercati delle economie avanzate, specialmente quelli in cui la domanda interna era particolarmente dinamica (e parzialmente sostenuta dalla creazione del debito). È così che molte economie emergenti, così come i paesi ricchi di risorse, hanno generato crescenti surplus nel conto corrente e un “eccesso di risparmio” globale che nei primi anni Duemila ha fatto toccare ai tassi d’interesse livelli storicamente bassi, garantendo condizioni finanziarie favorevoli perfino a quanti, chiedendo un prestito, erano soggetti a rischio, e alimentando le bolle immobiliari (Bernanke 2005).

LA MODERAZIONE SALARIALE NEL MONDO (QUOTA DEI SALARI SUL TOTALE DEL PIL)

	1995	2000	2007
Cina	52,3	51,9	39,7
Repubblica di Corea	83,8	76,9	77
Giappone	63,6	61,7	57,7
India	67,2	75,0	74,1
Canada	63,0	61,3	60,8
Francia	68,8	67,5	67,3
Germania	69,8	70,0	64,9
Italia	70,3	66,2	67,2
Regno unito	67,7	69,2	68,5
Stati uniti	67,4	68,6	65,7
Brasile	42,6	40,5	40,1

Nota: la Tabella 1 mostra la quota dei salari lordi totali (prima delle tasse) in percentuale del Pil, tenendo conto delle variazioni nell’incidenza del lavoro dipendente (con l’eccezione della Cina dove questa correzione non è possibile per mancanza di dati). Questa correzione permette di tenere conto delle variazioni nella composizione dell’occupazione.

Fonte: stima degli autori basata sui conti nazionali.

Per un certo periodo, la coesistenza tra la crescita legata al debito in alcuni paesi sviluppati e la crescita legata alle esportazioni nelle grandi economie emergenti è sembrata sostenibile. I surplus di questi ultimi paesi servivano a finanziare i deficit dei paesi indebitati (Tabella 2). E l’economia mondiale si espandeva velocemente. Tuttavia, la domanda legata al debito ha dimostrato di essere il tallone d’Achille del processo di crescita.

LA MODERAZIONE SALARIALE NON SI È TRASFORMATA IN MAGGIORI INVESTIMENTI A LIVELLO GLOBALE

(FORMAZIONE DI CAPITALE FISSO REALE IN PERCENTUALE DEL PIL)

	1988-95	1996-2003	2004-2008	2009
Mondo	23,4	22,1	23,1	21,5
Economie avanzate	22,7	21,3	21,2	18,0
Economie in sviluppo ed emergenti	26,2	24,9	28,5	29,2

Fonte: Fmi (2010a)

Appena le autorità monetarie statunitensi hanno aumentato i tassi d’interesse nel 2006-2007, il leggero aumento nel costo del prendere a prestito è stato sufficiente a provocare una cascata di fallimenti nella restituzione dei prestiti. Questo fenomeno si è velocemente trasferito a tutto il sistema finanziario, come risultato sia della complessità dei prodotti finanziari (che ha reso più difficile valutare il grado di rischio) sia delle strette connessioni internazionali tra le istituzioni finanziarie.

Infine, è importante notare che la moderazione salariale e il correlato incremento nelle quote dei profitti non ha sostenuto gli investimenti reali. La quota della formazione del vero capitale fisso reale in rapporto al Pil è infatti tendenzialmente diminuita nelle economie avanzate (così come nel mondo nel suo complesso, Tabella 2). Questo dimostra chiaramente il fallimento delle politiche di moderazione salariale e di crescita legata al debito come stimolo per la crescita potenziale. Diversi studi hanno dimostrato che l’andamento della produttività ha teso a diminuire nelle economie avanzate sin dall’inizio degli anni Duemila (Blackfield e Oliveira Martins 2009), riflettendo la lenta crescita degli investimenti reali prima della crisi. In sintesi, la crescita delle disuguaglianze di reddito si è dimostrata economicamente controproducente.

Rispondere alla crisi senza affrontarne le cause prime: benefici, limiti e costi

I governi hanno agito velocemente e su larga scala per affrontare le conseguenze della crisi. In primo luogo, hanno sostituito la domanda guidata dal debito privato (che si era arrestata come conseguenza della crisi) aumentando il debito pubblico. La maggior parte dei paesi che aveva margini di manovra sul

bilancio ha adottato politiche fiscali sotto forma di tagli discrezionali alle tasse, aumento della spesa pubblica o una combinazione di questi interventi. Secondo le stime dell'Oil, nel 2009 le misure di stimolo fiscale ammontavano a circa l'1,7% del Pil mondiale (Oil 2009).

In secondo luogo, di fronte alla paralisi dei prestiti interbancari e al rischio di un collasso sistemico del sistema finanziario, le autorità monetarie hanno ridotto i tassi d'interesse a livelli storicamente bassi. Hanno inoltre garantito un enorme sostegno alle banche sotto forma di prestiti garantiti, iniezioni di capitali e nazionalizzazioni forzate delle banche in difficoltà, tra le altre cose.

In terzo luogo, c'è stato un tentativo per evitare soluzioni isolate che avrebbero potuto aggravare il collasso della domanda e del commercio associati alla crisi. Ciò è stato molto importante soprattutto per le economie emergenti e in via di sviluppo, che si erano basate sulle esportazioni come fattore principale della loro strategia di crescita. Anche i rischi di deflazione salariale venivano riconosciuti. Nel giugno del 2009, i governi e i rappresentanti delle imprese e dei lavoratori di tutto il mondo si sono accordati per un "Patto globale per il lavoro" (*Global Jobs Pact*) che metteva in guardia rispetto alla spirale di tagli ai salari.

Curare i sintomi senza affrontare le cause della crisi

Nel complesso, le misure adottate sono riuscite a sostenere l'economia ed evitare un'ulteriore, significativa perdita di posti di lavoro (Oil 2009). Questo esito relativamente positivo riflette in primo luogo la rapidità delle risposte adottate. Adottando delle misure di stimolo subito dopo l'inizio della crisi, i paesi potevano aspettarsi un impatto significativamente positivo sull'occupazione a partire dalla metà del 2010. Al contrario, il rinvio di tre mesi delle misure avrebbe ritardato di sei mesi la ripresa dell'occupazione (dimostrando i costi immensi del temporeggiamento sui temi dell'occupazione, Oil 2009).

In secondo luogo, la caduta dell'occupazione è stata attenuata dalla stessa natura della risposta anticiclica (Torres 2010b), che a sua volta aveva beneficiato delle politiche socialmente inclusive sull'occupazione attuate prima della crisi (Ocse 2006). Nei paesi in cui la ripresa economica è stata più favorevole, le risposte alla crisi si sono concentrate sullo stimolo alla domanda aggregata e sul contestuale sostegno ai posti di lavoro già esistenti. In particolare, è stato compiuto uno sforzo per potenziare la protezione sociale (Brasile, India), estendere gli assegni di disoccupazione (Giappone, Usa), evitare tagli ai salari minimi

e adottare misure di sostegno ai redditi bassi. In paesi come Francia, Germania e Olanda, è stato promosso il lavoro part-time, incentivato da sussidi governativi. In altri paesi, inclusa l'Australia e gli Usa, l'occupazione part-time è aumentata. Sostenendo il potere d'acquisto dei gruppi dal basso reddito, questi interventi hanno effettivamente sollecitato la domanda aggregata, alleviando in qualche modo i costi sociali della crisi.

I limiti dei rimedi parziali

A dispetto di questi iniziali risultati, la strategia non è riuscita ad affrontare i principali squilibri che hanno condotto alla crisi. Questo è particolarmente vero in relazione al malfunzionamento del sistema finanziario. Come affermato dalla Banca dei regolamenti internazionali (Bri), "una crisi finanziaria ha delle impressionanti somiglianze con le malattie. In entrambi i casi, trovare una cura richiede l'identificazione e il trattamento delle cause della malattia" (Bri 2009).

Nel suo ottantesimo rapporto annuale, la Bri nota un progresso dei trattati internazionali in direzione delle riforme (Bri 2010). Tra le più importanti banche centrali c'è la consapevolezza che le basi di capitale delle banche devono essere migliorate sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Sono state presentate delle linee guida per "ridurre gli incentivi perversi che portano i manager ad aumentare i profitti a breve termine senza preoccuparsi dei rischi di lungo periodo imposti alle imprese e al sistema". Sono stati sviluppati nuovi strumenti di monitoraggio. Sono stati discussi miglioramenti nella regolamentazione del perimetro delle operazioni bancarie (per evitare eccessivi finanziamenti fuori bilancio). Pur necessarie, queste linee guida e queste riforme promesse non sembrano all'altezza del compito.

Una prima conseguenza della gradualità della riforma finanziaria è che in molte economie avanzate il volume dei prestiti all'economia reale ha avuto una lenta ripresa. La situazione è preoccupante soprattutto per le piccole imprese. Secondo gli studi effettuati finora, ad esempio, nell'Unione europea ci sono ancora casi di molte aziende (in particolare piccole e medie imprese) che continuano ad avere difficoltà nell'accesso al credito.

In secondo luogo, salvando le banche senza che venissero imposte delle profonde riforme si è creato un rilevante "azzardo" morale. Si tratta di una questione di incentivi piuttosto che di dimensione delle banche (Blundell-Wignall et al. 2009).

In terzo luogo, in un sistema finanziario non riformato, i flussi internazionali dei capitali rimarranno altamente volatili. Ci sono prove che i flussi internazionali di capitali siano diventati molto più volatili rispetto al passato nell'era della globalizzazione finanziaria, con il risultato di un maggior numero di crisi finanziarie. Perfino prima della crisi del 2008, si è verificata una serie di crisi. Particolarmente nota è la crisi asiatica della fine degli anni Novanta, ma anche in America latina ci sono state diverse crisi finanziarie, provocate in parte dal malgoverno del sistema macroeconomico ma anche dalla volatilità dei flussi di capitale.

In quarto luogo, un problema ancora più importante è che il settore finanziario si è sviluppato al di là di ogni ragionevole limite e le sue pratiche si sono diffuse nell'economia non finanziaria. Ci hanno assicurato a lungo che i profitti di oggi sarebbero stati gli investimenti di domani e i posti di lavoro di dopodomani. Ma la realtà è stata ben diversa. Un'ampia quota dell'aumento dei profitti si è concentrata nel settore finanziario (la quota del settore finanziario sui profitti totali delle grandi aziende prima della crisi aveva raggiunto il 42%, dal 25% dei primi anni Ottanta, Oil 2009b). Durante gli anni Duemila, meno del 40% dei profitti delle imprese non finanziarie nei paesi sviluppati era usato per investire in capitale fisico, otto punti percentuali in meno rispetto all'inizio degli anni Ottanta.

Costi e implicazioni sociali

Le misure eccezionali adottate sulla scia della crisi sono costate molto al bilancio pubblico. Il debito pubblico è aumentato significativamente, compensando meccanicamente la diminuzione del debito privato cominciata dall'inizio della crisi (il cosiddetto “*deleveraging*”, Tabella 3). Inoltre, il ruolo della politica monetaria è stato spinto fino ai suoi limiti. Con tassi d'interesse vicini allo zero e significativi incrementi della liquidità, le banche centrali hanno sperimentato il limite di quel che possono fare per compensare una stretta sul credito (“*credit crunch*”). Ne è conseguito che sin dal 2010 i governi hanno iniziato a passare dallo stimolo all'austerità.

La crisi greca che è esplosa alla fine del 2009, e che ha ripreso vigore all'inizio del 2010, ha dato il primo segnale che le politiche fiscali sarebbero state sostituite dall'austerità. Gli investitori, salvati con interventi generosi (che a loro volta spiegano in parte l'aumento del debito pubblico) sono diventati riluttanti a finanziare i crescenti deficit pubblici.

Il risultato è la diffusione dell'austerità fiscale in tutta Europa e oltre, e l'indebolimento della ripresa economica che era in corso. Data la cupa prospettiva della domanda interna, non è ancora chiaro se la domanda estera possa diventare il motore della crescita economica e della creazione di posti di lavoro. Qualcun altro deve importare. Il che diventa improbabile, se il contagio dell'austerità si diffonde o se le economie emergenti, specialmente la Cina (che si è affidata all'export per stimolare la crescita), alimentano la domanda interna in modo insufficiente.

IL DEBITO PUBBLICO HA RIMPIAZZATO IL DEBITO PRIVATO (VARIAZIONE PERCENTUALE NEL RAPPORTO FRA DEBITO DELLE FAMIGLIE E DEBITO NAZIONALE IN PERCENTUALE DEL PIL)

	Variazione nel debito delle famiglie 2002-2007	Variazione nel debito nazionale 2007-2009	Variazione nel debito delle famiglie 2007-2009
Canada	18,3	5,6	-8,5
Francia	14	13,7	-3,4
Germania	-10,4	5,9	-10,4
Italia	12,1	12,0	-4,8
Giappone	14,1	14,7	-6,4
Spagna	28,0	19,1	-12,9
Regno unito	24,0	23,5	-34,3
Stati uniti	19,1	16,0	-8,5
Media	14,9	13,8	-11,2

Nota: la variazione del debito delle famiglie per il Giappone e il Regno Unito è calcolata nel periodo 2002-2008 e 2002-2006 rispettivamente. La variazione nel debito del governo è calcolata nel periodo 2008-2009 per il Giappone e nel 2006-2009 per il Regno Unito.

Fonte: stima degli autori basata sui conti nazionali dell'Ocse e del Fmi (2010b).

L'austerità fiscale avrà anche un impatto diretto sull'occupazione, sia ora che negli anni a venire. Molti lavoratori sono impiegati in aziende che si avvantaggiano di un orario ridotto e altri parziali sostegni alla disoccupazione i quali, se eliminati, provocherebbero nuove perdite di posti di lavoro. Per quelli già disoccupati, è vitale mantenere una protezione sociale ben delineata e programmi di sostegno per la ricerca del lavoro e l'aggiornamento professionale. Altrimenti i disoccupati tendono a scoraggiarsi e a uscire dal mercato del lavoro, privando l'economia di risorse essenziali ed erodendo la coesione sociale.

Gli andamenti negativi dell'occupazione influiscono in modo sproporzionato sui redditi bassi. Il processo della disoccupazione di lungo termine e della perdita delle capacità professionali è particolarmente acuto per questi soggetti. Il risultato è una più ampia disuguaglianza di reddito, che diviene la principale delle disuguaglianze prodotte dai modelli di crescita squilibrati del periodo pre-crisi.

Non deve sorprendere che in tutti i paesi sviluppati si stia diffondendo rapidamente la percezione dell'ingiustizia sociale. Il tasso di disoccupazione giovanile, adesso quasi due volte e mezzo superiore a quello degli adulti, non farà che aggravare questa percezione. La fiducia nei governi declina. Tra le economie avanzate, è caduta di quasi 10 punti percentuali durante il corso della crisi. In breve, il fatto che ci si sia orientati verso le politiche di austerità senza affrontare le cause della crisi ha creato un terreno fertile per il malcontento sociale.

Strade future

È fondamentale garantire che i salari crescano in linea con la produttività. Prima della crisi, in molti paesi i salari sono cresciuti meno rispetto alla produttività, una delle ragioni per cui nei paesi sviluppati le famiglie sono ricorse al debito per finanziare investimenti immobiliari e consumo. In alcune economie emergenti, i salari modesti hanno depresso la domanda interna, che è stata bilanciata per un po' facendo crescere le esportazioni nette verso i paesi segnati da deficit e debito. Inoltre, tra i lavoratori c'è un forte malcontento, come dimostrano i recenti avvenimenti nei paesi arabi e in alcuni paesi asiatici.

Diversi autori hanno già posto l'accento sul fatto che nelle economie emergenti la crescita economica deve affidarsi di più alla domanda interna, allontanandosi così dal modello delle esportazioni prevalso prima della crisi (Blanchard e Miles-Ferretti 2009). A questo riguardo, rafforzare la protezione sociale può giocare un ruolo determinante. Ciò non solo otterrebbe importanti obiettivi sociali, ma ridurrebbe l'eccesso di risparmio, potenzierebbe la domanda interna e contribuirebbe ad alleviare gli squilibri globali. Ci sono dei segnali incoraggianti che un simile processo di riequilibrio sia già iniziato. In Cina, ad esempio, il pacchetto di stimolo fiscale adottato in seguito alla crisi includeva un'importante componente di assistenza sociale e di trasferimenti alle pensioni. Secondo uno studio recente, una cauta espansione in Cina del sistema pensionistico e sanitario pubblico farebbe aumentare la quota di consumo in rapporto al

Pil tra lo 0,2% e l'1,1% entro il 2025 (Istituto McKinsey 2009). Ciò aiuterebbe a fare della domanda interna un più forte motore per la crescita economica cinese e favorirebbe in tutto il mondo una ripresa sostenibile.

Ovviamente anche variazioni nei tassi di cambio potrebbero aiutare a ridurre gli squilibri globali. Tuttavia una rivalutazione delle valute dei paesi in surplus *vis-a-vis* quelli in deficit agirebbe sull'economia reale in un periodo relativamente lungo. Al contrario, una spinta alla domanda interna nei paesi in surplus agirebbe velocemente, affrontando alcune delle cause primarie della crisi (Von Arnim 2009).

I sistemi fiscali e di assistenza devono favorire maggiormente l'occupazione e l'equa distribuzione dei redditi. Ci sono dei buoni esempi. Nei paesi nordici, ad esempio, è stato possibile limitare il danno economico, facilitare la creazione di posti di lavoro e allo stesso tempo evitare un'eccessiva disuguaglianza dei redditi. Ci sono esempi di sistemi di protezione sociale che proteggono i cittadini e che allo stesso tempo forniscono adeguati incentivi al lavoro.

Il sistema fiscale di per sé dovrebbe essere più progressivo. Nel corso dei due ultimi decenni, le tasse sui redditi più alti sono diminuite nella maggior parte dei paesi e il sistema fiscale è diventato meno redistributivo.

È anche importante accertarsi che siano effettivamente adottati migliori "standard internazionali sul lavoro". C'è un'ampia tipologia di Convenzioni e raccomandazioni ufficiali, ma la verità è che prima della crisi c'è stato un aumento delle disuguaglianze di reddito, cresceva la precarietà del lavoro e la crescita economica non era accompagnata da un equivalente e contestuale sviluppo e progresso sociale.

È necessaria una riforma finanziaria per assicurare un adeguato finanziamento alle imprese vere. Una più chiara separazione tra banche commerciali e banche d'investimento aiuterebbe in tal senso. L'adozione di una tassa sulle banche, come annunciato recentemente dai paesi dell'Ue, sarebbe un ulteriore passo nella giusta direzione. Infine, un'imposta sulle transazioni finanziarie aiuterebbe a rendere il sistema finanziario meno soggetto a situazioni di panico, così destabilizzanti per l'economia reale.

I fallimenti del “consenso di Washington”

Peter Bakvis Direttore, Ituc, Global Unions, Washington DC Office

Secondo quanto prescrive il consenso di Washington, mentre è auspicabile un rafforzamento dei diritti di proprietà, si possono al contrario indebolire i diritti dei lavoratori. I fallimenti degli anni Ottanta e Novanta non hanno intaccato la fiducia in tali politiche. E ora?

L'espressione “consenso di Washington” venne formulata per la prima volta nel 1989 dall'accademico ed ex consigliere del Fondo monetario internazionale John Williamson. Con questo termine, Williamson includeva “l'insieme delle riforme economiche che potevano essere viste con favore da Washington” nell'affrontare la crisi del debito in America latina. Il termine “Washington” includeva in realtà “l'insieme delle istituzioni finanziarie internazionali, le agenzie economiche del governo statunitense, il direttivo della Federal Reserve e molti think tanks americani”¹. L'attuazione di queste politiche avrebbe dovuto naturalmente favorire la crescita economica, ridurre l'inflazione, produrre una bilancia dei pagamenti sostenibile e un'equa distribuzione del reddito.

Williamson ha descritto con estrema chiarezza quali sono gli strumenti di politica economica su cui si basa il “consenso di Washington”²:

- il deficit *operativo* non dovrebbe superare l'1% o il 2% del Pil, garantendo una severa disciplina fiscale;
- i deficit dovrebbero essere tagliati, preferibilmente riducendo la spesa o re-indirizzando quella che interferisce direttamente con il funzionamento dei mercati, come ad esempio i sussidi. La spesa pubblica dovrebbe essere semmai indirizzata a quei servizi che sono “specifici dell'azione del governo”, come il sistema sanitario di base o il sistema educativo;
- qualsiasi entrata fiscale dovrebbe provenire da un regime di tassazione basato su più fonti (*broad-based*) e con aliquote marginali moderate;
- i tassi d'interesse reali dovrebbero essere positivi e determinati dal mercato;
- i tassi di cambio dovrebbero essere “competitivi” e non necessariamente determinati dal mercato, così da promuovere un “orientamento verso l'esterno” (*outward orientation*) e una crescita delle esportazioni;

- le importazioni dovrebbero essere liberalizzate, come parte di una strategia economica “orientata verso l'esterno”;
- le restrizioni sugli investimenti diretti esteri dovrebbero essere rimosse;
- le imprese pubbliche dovrebbero essere privatizzate;
- dovrebbe essere intrapresa la deregolamentazione, del lavoro come degli altri mercati;
- i diritti di proprietà dovrebbero essere rafforzati.

Il consenso di Washington è sopravvissuto ben oltre gli anni Ottanta, in particolare negli interventi di aggiustamento strutturale suggeriti dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale. Dopo due decenni, la crisi del debito estero che si era preteso risolvere con quelle politiche, si era solo aggravata; i tassi di crescita del prodotto interno lordo delle regioni in via di sviluppo che avevano applicato diligentemente queste politiche, come l'America latina e l'Africa sub-sahariana, sono stati in realtà più bassi negli anni Ottanta e Novanta che nei due decenni precedenti; la disuguaglianza e il numero di poveri sono inoltre aumentati nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo. L'unica regione in via di sviluppo che si è distinta per una crescita elevata e per aver ridotto la povertà è stata l'Asia orientale, una regione che, per la maggior parte, non ha seguito gli interventi del consenso di Washington ed è cresciuta più velocemente che ogni altra regione al mondo.

Dall'inizio degli anni Duemila, il fallimento delle politiche del consenso di Washington è stato ampiamente riconosciuto. In maniera drammatica, lo si è visto nel collasso economico e nel fallimento dell'Argentina nel 2001-2002, che lungo tutti gli anni Novanta fu considerata dalle istituzioni finanziarie internazionali come un modello nell'adozione delle politiche radicali di liberalizzazione del mercato. Qualsiasi lezione avessero imparato le istituzioni finanziarie internazionali dalla crisi finanziaria asiatica del 1997-1998, dal collasso dell'Argentina e dagli altri fallimenti che hanno segnato la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, sembrò comunque tutto dimenticato nel 2008, allo scoppio della crisi che stavolta colpiva la più potente economia del mondo, gli Stati Uniti.

Come nel decennio precedente, le istituzioni finanziarie internazionali e la

(1) Williamson, J., ‘What Washington means by *policy reform*’, Chapter 2 in Williamson (1990).

(2) Ibid.

maggior parte dei ministri delle finanze fallirono nel riconoscere gli avvertimenti lanciati da un sistema bancario globale ormai sul punto di implodere. La prima risposta del gotha del Fondo monetario internazionale nel dispiegarsi della crisi, prima del cambio della leadership nel tardo 2007, fu di cautela rispetto alla tentazione di aumentare la regolamentazione dei mercati finanziari: “I *policymaker* dovrebbero stare attenti a remare contro le tendenze dei mercati. Gli interventi di politica economica non dovrebbero soffocare il processo di innovazione finanziaria, considerato il ruolo che alcune recenti innovazioni hanno giocato nell’espansione economica globale senza precedenti che abbiamo vissuto”.

Dall’inizio del 2008, il Fondo monetario internazionale aveva cominciato a proporre una serie di interventi di politica economica piuttosto differenti. Il nuovo direttivo si era unito alla richiesta di maggiore regolamentazione finanziaria e aveva suggerito l’adozione di pacchetti fiscali anti-ciclici. Due anni dopo, il Fondo era tornato sui suoi passi per promuovere una severa disciplina fiscale, al fine di ridurre il debito pubblico, nonostante la disoccupazione in molti paesi non si fosse ancora diminuita rispetto ai livelli del 2009. Alcuni dei prestiti di emergenza accordati dal Fondo ai paesi colpiti dalla crisi (la maggior parte dei quali nell’Est e nel centro Europa, dove le istituzioni dell’Unione europea co-finanziavano e co-amministravano i prestiti) inclusero anche condizioni di privatizzazione e di deregolamentazione del mercato del lavoro care al consenso di Washington.

Sembra quindi piuttosto chiaro come sia necessario un approccio alternativo alla politica economica, non un ritorno, dopo un breve interludio, a quelle politiche che hanno fallito nel garantire una crescita sostenibile e un’equa distribuzione del reddito nei tre decenni precedenti. I *policymaker* devono imparare la lezione della crisi. Non è necessario tornare allo status quo precedente. Il modo in cui queste politiche dovrebbero essere riviste è descritto in modo dettagliato nel prosieguo di questo volume. Di seguito sono invece suggerite alcune politiche che possono costituire, se prese insieme, un orientamento che garantisca una crescita sostenibile, in quella che è verosimile rimanga un’economia fondamentalmente capitalista.

Rispetto alla cieca disciplina fiscale del consenso di Washington, dovrebbero essere utilizzate politiche fiscali anti-cicliche, come stimolo alla crescita nei periodi di recessione e per abbassare il debito durante i periodi di forte crescita. In altre parole, i *policymaker* dovrebbero far propri gli insegnamenti

di John Maynard Keynes nella *Teoria Generale* (1936). Se le politiche di austerità fossero state applicate rigorosamente durante la recessione del 2008-2009, la depressione sarebbe stata più grave e la disoccupazione più alta: l’Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) stima che i pacchetti di stimolo abbiamo salvato tra i 7 e gli 11 milioni di posti di lavoro. Le istituzioni finanziarie internazionali hanno messo da parte in modo molto saggio il mantra della “disciplina fiscale” per un paio di anni, per poi ripresentarlo nel 2010, nonostante la disoccupazione non fosse sostanzialmente diminuita rispetto al picco raggiunto e la ripresa globale fosse rimasta debole. Questo ha aumentato le possibilità che si ripettesse lo scenario del 1937, caratterizzato da una doppia recessione, dovuta al precipitoso ritiro degli aiuti del governo. Le misure di stimolo dovrebbero quindi continuare fino a quando non sia stata ristabilita una crescita adeguata. L’obiettivo deve essere quello di minimizzare la disoccupazione e tornare alla piena occupazione il prima possibile. Solo quando l’economia sarà davvero rientrata in un sentiero di crescita, i paesi potranno allora intraprendere il consolidamento fiscale.

Il pregiudizio nei confronti della spesa pubblica ha portato a danni duraturi in America latina e in altre regioni in via di sviluppo, ad esempio attraverso la perdita di produttività dovuta a un forte declino nel finanziamento delle infrastrutture pubbliche. La maggiore crescita che i paesi dell’Asia orientale hanno conosciuto rispetto ad altre regioni è stata in parte dovuta al fatto che i governi della regione hanno rigettato la direttiva che suggeriva di liberarsi di tutti i servizi pubblici di base. Servizi pubblici e infrastrutture di qualità sono infatti essenziali alla costruzione di un’economia moderna e al raggiungimento di uno sviluppo vigoroso, sostenibile ed equo.

I governi devono puntare a generare un reddito sufficiente (nel medio termine, anche per consentire politiche fiscali anti-cicliche) per finanziare servizi pubblici di qualità attraverso un sistema progressivo di tassazione che riduca le disuguaglianze nella distribuzione del reddito. Qualche forma di tassazione sulle transazioni finanziarie dovrebbe essere introdotta per produrre entrate aggiuntive e ostacolare le transazioni speculative dannose. È un orientamento che si sostituisce alle prescrizioni del consenso di Washington secondo le quali i governi dovrebbero tenere una bassa tassazione e aliquote marginali di tassazione “moderate”. Seguire le prescrizioni del fondamentalismo del mercato ha comportato scelte sbagliate di politica economica che hanno influenzato la stabilità e la consi-

stenza delle entrate fiscali, come i regimi di *flat-tax* in alcuni paesi del centro e dell'Est Europa e le raccomandazioni della Banca centrale (si veda la pubblicazione *Doing Business*) sul fatto che alcuni paesi avrebbero dovuto abbandonare completamente il sistema di tassazione sulle imprese. I governi hanno bisogno di fondi adeguati per finanziare i servizi pubblici e le infrastrutture. Le politiche suggerite dal fondamentalismo del mercato sono assolutamente incompatibili con il raggiungimento di questi obiettivi.

La politica secondo la quale i tassi di interesse dovrebbero essere positivi e determinati dal mercato sembrava escludere ogni uso anti-ciclico della politica monetaria; se i paesi si fossero davvero conformati a questa regola durante la crisi del 2008-2009, ci sarebbero state conseguenze disastrose. Le banche centrali dovrebbero avere invece la possibilità di far ricorso a politiche monetarie anti-cicliche per contribuire a più alti e stabili livelli di occupazione, pur tenendo sotto controllo l'inflazione. Allo stesso modo, dovrebbero essere chiamate a controllare i rischi eccessivi presi dalle banche e la formazione di bolle speculative sui titoli, fenomeni che sono stati ampiamente ignorati dai banchieri centrali prima della crisi del 2008, con risultati catastrofici. I paesi dovrebbero assicurare che le piccole e medie imprese e i consumatori a basso e medio reddito abbiano accesso al credito a un costo non elevato. Una delle cause della lenta ripresa nel dopo crisi è stato proprio il rifiuto della maggior parte degli istituti finanziari di concedere più credito, eccetto che per le grandi multinazionali e altri clienti selezionati.

Per quanto riguarda i tassi di cambio, il consenso di Washington ha messo da parte le regole del mercato e ha scelto il mercantilismo: i paesi sono chiamati a stabilire tassi di cambio che siano *competitivi* piuttosto che determinati dal mercato, e ad aumentare l'*orientamento verso l'esterno*. L'attenzione data durante la crisi agli squilibri del commercio globale, che in parte sono il risultato della svalutazione competitiva del tasso di cambio effettuata da alcuni paesi, dovrebbe condurre logicamente al rifiuto di una strategia basata sul *beggar-thy-neighbour* (politiche protezioniste che finiscono per danneggiare altri paesi) come valido strumento per lo sviluppo economico. I paesi dovrebbero usare la loro capacità produttiva con lo scopo principale di soddisfare le necessità della propria popolazione, non per generare enormi surplus commerciali. I *policymaker* dovrebbero abbracciare il principio che i salari dei lavoratori devono crescere in linea con la produttività, se si vuole creare una solida domanda. Inoltre, come vedremo,

incoraggiare la domanda interna nei paesi che registrano un surplus di conto corrente è un passo necessario per rimuovere gli squilibri nel sistema economico globale.

La direttiva sul libero commercio delle importazioni ha spinto le istituzioni finanziarie internazionali a fare pressione su dozzine di paesi in via di sviluppo per ridurre le barriere alle importazioni. Queste politiche hanno portato danni notevoli non appena i paesi più poveri hanno smantellato le protezioni con le quali difendevano la sopravvivenza di molte imprese nazionali, oltretutto senza la certezza che si sarebbero poi aperti nuovi mercati per nuovi prodotti. Su consiglio delle istituzioni finanziarie internazionali, essi hanno rinunciato al loro potere contrattuale verso gli altri paesi durante le negoziazioni commerciali, abbassando unilateralmente le barriere commerciali. I paesi dell'Asia orientale, come hanno osservato Stiglitz e altri autori, hanno rifiutato gli interventi di rapida liberalizzazione del commercio suggeriti dal consenso di Washington, optando per un'apertura più graduale. Del resto, questo è stato il sentiero seguito da molti degli attuali paesi sviluppati nel loro processo di industrializzazione (Chang 2002). Tutto questo ci porta a due conclusioni. In primo luogo, per i paesi in via di sviluppo, potrebbe essere necessario proteggere le industrie nella fase iniziale della loro vita, affinché esse riescano a sviluppare il loro potenziale. Secondo, alcune protezioni sarebbero auspicabili anche per i piccoli produttori agricoli. Questi paesi dovrebbero infatti perseguire gli obiettivi della sicurezza alimentare, sostenendo la produzione interna, così da proteggere le popolazioni dall'altalena dei mercati internazionali dei prodotti agricoli.

I paesi dovrebbero essere in grado di imporre una legislazione più severa agli investitori stranieri (contro quanto prescritto dal fondamentalismo del mercato) e imporre controlli sui flussi di capitale, che potrebbero altrimenti avere un impatto critico sulle economie in via di sviluppo. Vale la pena notare che a metà degli anni Duemila, il Fondo monetario internazionale ha cambiato la propria posizione rispetto al controllo dei capitali e, in alcuni casi, ha anche consigliato i paesi ad adottare questa strategia, sebbene solo come misure temporanee e durante periodi di instabilità. La storia ci insegna che una rapida liberalizzazione del mercato dei capitali è spesso seguita da una crisi del sistema bancario (Reinhart e Rogoff 2009). Gli attori della politica economica devono avere accesso a tutti gli strumenti possibili per evitare che i flussi speculativi di denaro abbiano un impatto negativo sull'economia reale. I controlli sui capitali, lontano dall'es-

sere un impedimento all'efficienza dei mercati, potrebbero invece rivelarsi uno strumento essenziale per affrontare quello che potrebbe rivelarsi un periodo di profonda instabilità.

Le politiche di deregolamentazione sono state un'importante componente della strategia del consenso di Washington, applicate tanto ai servizi finanziari quanto al mercato del lavoro e ad altri mercati. Non è necessario mettere in evidenza come sia folle tenere questo approccio nel sistema finanziario dopo la crisi mondiale del 2008. Meno conosciuta è invece la promozione da parte delle istituzioni finanziarie internazionali della deregolamentazione del mercato del lavoro. Nel 2007 la Banca mondiale ha conferito alla Georgia il premio per il "paese riformatore dell'anno", dopo che il governo ha eliminato gran parte delle norme che regolavano il mercato del lavoro. La riforma ha portato a una netta condanna da parte dell'Oil per violazione dei diritti dei lavoratori e un elogio da parte della Banca mondiale per l'avanzamento della Georgia nella classifica stilata dal rapporto *Doing Business*. La strategia di pressione da parte delle istituzioni finanziarie internazionali per intervenire sul mercato del lavoro nella direzione di una riduzione della regolamentazione ha contribuito alla caduta della quota dei salari sul prodotto nazionale e alla crescita della disuguaglianza in molti paesi del mondo. Sarebbe molto meglio, e certamente non diminuirebbe l'occupazione, assicurare che un livello minimo di diritti (compreso un salario minimo) possa proteggere i lavoratori dallo sfruttamento e dalla discriminazione.

L'essenza del consenso di Washington sta nel fatto che, mentre è auspicabile un rafforzamento dei diritti di proprietà, si possano al contrario indebolire i diritti dei lavoratori, come abbiamo visto sopra. L'aver conferito maggior attenzione alla protezione dei diritti di proprietà, e quindi anche delle imprese, diminuendo la protezione di altri diritti, è uno dei fattori che spiega la crescente disuguaglianza di reddito che il mondo ha conosciuto dal 1980. L'idea che tali diritti debbano venire prima di ogni altro, anche a danno della società nel suo insieme, ha contribuito alla spinta alla deregolamentazione finanziaria degli anni Novanta. I paesi dovrebbero invece far rispettare tutti i diritti, non solo di chi possiede attività, e prestare particolare attenzione ai diritti e agli interessi dei membri più vulnerabili della società anziché dei più ricchi.

Le politiche monetarie e fiscali

Andrew Watt Istituto sindacale europeo-ETUI

Le politiche monetarie, fiscali e salariali devono essere allineate, nel medio termine, così da essere mutualmente compatibili e capaci di promuovere il raggiungimento, in maniera bilanciata, degli obiettivi della società. Ma tutto ciò richiede un coordinamento politico e istituzionale esplicito

Identificare i problemi emersi con la crisi

L'inadeguatezza degli interventi macroeconomici (siano essi di politica monetaria o fiscale), sia a livello nazionale che in termini di coordinamento delle politiche fra le nazioni, ha giocato un ruolo importante in questa crisi. Si è dunque aperto un dibattito controverso sul ruolo che dovrebbe essere attribuito ai diversi meccanismi causali e, di conseguenza, alle riforme che sono necessarie.

Sotto l'egemonia culturale del neoliberalismo e del cosiddetto consenso di Washington, *la politica monetaria* ha avuto in tutto il mondo (più o meno) il solo obiettivo di mantenere un basso indice dei prezzi al consumo, da raggiungere di solito nel medio periodo. Per raggiungere quest'obiettivo, le autorità monetarie hanno disposto di uno strumento, i tassi di interesse di breve periodo. Quest'approccio è stato (ed è tuttora) ritenuto ottimale per promuovere una crescita stabile e un basso tasso d'inflazione. Tutto è basato sull'assunto che l'inflazione sia un fenomeno monetario, che la moneta sia neutrale e che non ci sia un *trade-off* tra inflazione e crescita (o occupazione), se non nel breve periodo. Questa posizione si è decisamente indebolita con la crisi economica.

Due critiche specifiche, che non si escludono a vicenda, vengono mosse a questa tesi. La prima è che il concentrarsi sulla stabilità dei prezzi al consumo ha distolto l'attenzione delle banche centrali dalla crescita dei prezzi delle attività (e dal rischio di una crisi profonda quando la bolla poi esplose). Al contrario, le banche centrali dovrebbero tenere conto di quest'ultimo tipo di inflazione nel fissare i tassi di interesse e/o dovrebbero impiegare altre misure per contrastare la volatilità nei prezzi delle attività. La seconda critica è che una bassa inflazione non è sempre l'obiettivo da perseguire per stabilizzare la crescita della domanda a un tasso che massimizzi la crescita e l'occupazione. In altre parole, ci sono (o alle volte possono esserci) dei *trade-off* nelle diverse strategie. Questa posizione

richiede però un mandato e degli strumenti più ampi per le banche centrali, per esempio considerando esplicitamente nel mandato anche la crescita e l'occupazione ed esigendo cambiamenti nelle variabili obiettivo e/o negli strumenti di intervento.

Nel contesto dell'area euro, uno dei problemi è sicuramente la sostenibilità di un unico tasso d'interesse per un'area valutaria eterogenea (si veda il mio capitolo sull'Europa da pagina 59). L'esperienza della crisi ci ha mostrato che, per un lungo periodo, il canale del tasso d'interesse reale (l'impatto pro-ciclico di bassi tassi d'interesse reali sui paesi ad alta inflazione e di tassi d'interesse reali più alti in quelli a bassa inflazione) ha dominato il canale degli scambi commerciali (cioè la competitività sul mercato dei beni). Questo ha condotto all'accumulazione di forti squilibri commerciali e di competitività all'interno dell'area euro. Ciò implica la necessità di strumenti addizionali e specifici per ciascun paese in relazione alla politica monetaria oppure, in modo più plausibile, di misure supplementari di politica fiscale e/o di politica dei salari a livello nazionale (si veda anche il concetto di *mix di politiche* espresso più sotto).

Durante l'era neolibera, la politica fiscale ha cessato di essere utilizzata come strumento di stabilità macroeconomica (anti-ciclica) in molti, anche se non in tutti, i paesi. Al contrario, l'obiettivo principale della politica fiscale era quello di assicurare il consolidamento dei conti pubblici, spesso senza attenzione alla situazione ciclica (ad esempio, in molti paesi europei durante la metà degli anni Novanta, mentre si stava lottando per uscire dalla recessione). Questa impostazione era guidata dalla convinzione che la tassazione avesse effetti distorsivi sull'economia, e, nello specifico, riducesse l'incentivo al lavoro; allo stesso modo, era convinzione che la spesa pubblica fosse in larga misura uno spreco di risorse e comunque riducesse o distorcesse anch'essa gli effetti d'incentivo (bisogna anche dire che queste motivazioni ideologiche permisero, in alcuni paesi, il varo di sostanziose riduzioni delle tasse, che produssero ingenti deficit di bilancio e cioè l'esatto opposto del consolidamento di bilancio tanto propugnato; questo avvenne, ad esempio, negli Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush). Più in generale, la classe politica non era più ritenuta credibile nella gestione dei bilanci pubblici, per la sua scarsa capacità di visione e i suoi interessi personali.

Secondo questa visione, agli stati confederali statunitensi veniva proibito di contrarre prestiti (forzandoli a una minore spesa durante le recessioni e inco-

raggiandoli alla spesa durante le fasi di espansione), mentre i paesi europei erano soggetti al Patto di stabilità e crescita. Mentre l'impostazione di quest'ultimo cambiava un po' nel corso degli anni, l'essenza del patto restava quella di limitare i deficit fiscali (scelto arbitrariamente il livello del 3% del Pil) e, più recentemente, di conseguire un bilancio in pareggio o in surplus nel medio termine, per ottenere così una riduzione del debito pubblico. Almeno in parte come conseguenza di questo, in molti (ma non tutti) i paesi europei, la politica fiscale fu spesso pro-ciclica. In altri paesi, politiche fiscali pro-cicliche vennero spesso imposte nel contesto dei programmi di stabilità definiti dalle istituzioni finanziarie internazionali, il cui tipico esempio è la risposta del Fondo monetario internazionale alla crisi asiatica (Stiglitz 2002).

Nel frattempo, nella maggior parte dei paesi si assisteva a una competizione sui regimi fiscali per accaparrarsi quel gettito fiscale che era stato creato dalla mobilità dei fattori di produzione (capitale finanziario, capitale industriale, profitti delle multinazionali, reddito personale e ricchezza dei cittadini più ricchi). L'impatto di questo processo è stato una secolare caduta nelle aliquote fiscali su questi fattori e una concomitante crescita delle aliquote sui fattori immobili (e cioè lavoro e consumo). Questo è stato sicuramente uno dei fattori dietro la crescita delle disuguaglianze.

Un inadeguato *coordinamento nella politica economica*, sia a livello globale che all'interno dell'Europa e dell'euro area, è stato un importante fattore nell'aumento degli squilibri dei conti correnti. Più in generale, non esiste un'organizzazione istituzionale a livello globale (e solo deboli e imperfette organizzazioni a livello europeo) per coordinare una crescita bilanciata della domanda così da raggiungere obiettivi di crescita e occupazione, pur mantenendo la stabilità del sistema economico. Questo fallimento nel coordinamento ha dato avvio a una serie di strategie di crescita e sviluppo a livello nazionale apparentemente razionali (e differenti a seconda delle circostanze specifiche dei paesi), che sono state per un certo periodo simbiotiche, ma col tempo si sono rivelate insostenibili. I fattori più importanti sono stati le strategie mercantiliste (compressione dei salari, svalutazione competitiva, surplus di bilancia dei pagamenti) in paesi come Cina, Giappone e Germania, e, dall'altro lato, strategie di crescita del debito (crescita dei salari e aumenti dei prezzi più veloci, esplosione dei prezzi delle attività, deficit di conto corrente) in paesi come gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Spagna.

Sotto il paradigma neoliberista, queste raccomandazioni di politica monetaria e fiscale sono state associate a vari interventi “strutturali” (notoriamente in riferimento al mercato del lavoro, al welfare state e alla politica salariale), anch’essi caratterizzati dallo stesso fondamentalismo del mercato. Le istituzioni dovevano venire abolite o riformate in modo da renderle più simili a quelle di un “mercato perfetto”, come quello che si legge nei libri di testo. L’intervento del governo doveva essere minimizzato. Questa era la chiave dell’efficienza, dell’equità e della stabilità. Particolarmente importante in questo contesto è la mancanza di un esplicito *policy mix* (mix di politiche). Il mantra fu invece quello del *policy assignment* (assegnazione di un compito a ciascuna politica). Un tipico esempio è quello della politica di fissazione dei salari: i salari non sono considerati, in questo modello, come una variabile su cui intervenire: essi sono determinati in mercati atomistici per assicurare la flessibilità nominale e reale a livello micro e macro. Nel frattempo, le politiche strutturali dovrebbero mirare a emulare i risultati del mercato (finché non vi saranno chiari segnali di fallimento) e focalizzarsi su deregolamentazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni. Ciò si basa sulla convinzione che un chiaro *policy assignment* possa condurre a dei risultati ottimali (una sostenuta crescita a livello potenziale e senza inflazione, un tasso di disoccupazione pari a quello del Nairu – *Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment* – la più bassa disoccupazione che può essere raggiunta senza accendere l’inflazione) senza alcun bisogno di coordinamento. Tuttavia, tutto ciò non tiene conto dell’evidenza empirica secondo la quale quei paesi che utilizzano esplicite forme di coordinamento tra gli attori della politica economica generano risultati migliori (Traxtler et al. 2001). Ciò si addice particolarmente ai paesi corporativi in cui la politica salariale è organizzata considerando esplicitamente le variabili macroeconomiche. In questo modo, fissando prezzi nominali e aspettative sui salari, la politica macroeconomica diviene libera di sostenere in larga misura il prodotto e l’occupazione. Inoltre, l’approccio di *policy assignment* ha fallito in modo singolare nel prevedere (per non dire nel prevenire) la crisi che avanzava.

Cambiamenti che la politica macroeconomica (ma anche altri tipi di politiche) devono indirizzare

La reazione immediata alla crisi ha prodotto (anche se di rado questo punto è stato reso esplicito) un rifiuto dell’ortodossia precedente. I governi, anzi, hanno

fatto ricorso alla screditata e fuori moda ricetta keynesiana anche attraverso un estensivo (anche se non ancora adeguato) intervento di politica fiscale anticiclica. Anche le autorità monetarie hanno adottato misure anticonvenzionali su larga scala.

Guardando avanti, le principali sfide nel breve periodo sono rappresentate dall’uscita dalla crisi economica in un modo che riduca la disoccupazione rispetto ai suoi livelli attuali (prima che diventi persistente), dal ritorno a una situazione di piena occupazione, dalla crescita degli standard di vita, dal consolidamento delle finanze pubbliche, superando gli squilibri competitivi che sono stati costruiti a livello globale e all’interno dell’area euro. Questo deve essere raggiunto, per quanto possibile, evitando che i lavoratori (i quali non hanno beneficiato degli eccessi precedenti alla crisi, né ne sono stati la causa) paghino il conto della crisi. Attualmente, nessuno di questi traguardi sembra raggiunto. Il rischio di una ricaduta nella recessione (il *double-dip*) rimane e la previsione su cui c’è un ampio consenso è di un lungo periodo di crescita debole, con tassi di disoccupazione e pressione sulle finanze pubbliche ancora alti.

Nel medio periodo è un obiettivo importante la definizione di meccanismi di governance economica che evitino il tanto temuto declino della crescita potenziale nel lungo termine e assicurino il raggiungimento di una crescita bilanciata in termini distributivi sia all’interno delle classi sociali che tra i paesi. Inoltre, devono essere trovati modi per generare entrate fiscali sufficienti a ripagare il debito e a finanziare i servizi pubblici essenziali, mentre si investe in energie alternative.

Nel lungo periodo, il modello di crescita economica deve essere reso compatibile con le restrizioni ecologiche e, in particolare, deve essere svincolato dalle emissioni di carbonio.

Politiche alternative e raccomandazioni

Questi obiettivi non possono essere raggiunti solo attraverso la politica macroeconomica e il coordinamento. Tuttavia, essi costituiscono senza dubbio un importante, nei fatti indispensabile, elemento. La filosofia alternativa all’ortodossia pre-crisi è che le politiche monetarie, fiscali e salariali devono essere allineate, nel medio termine, così da essere mutualmente compatibili e capaci di promuovere il raggiungimento, in maniera bilanciata, degli obiettivi della società. Questi includono: la piena occupazione, la crescita degli standard di vita, la stabi-

lità economica (inclusa la stabilità dei prezzi), la coesione sociale e una crescita sostenibile. Tutto ciò richiede un *coordinamento politico e istituzionale esplicito* (piuttosto che l'assegnazione di compiti separati) in modo da assicurare reazioni appropriate, che conducano a obiettivi sociali di lungo periodo, in un ambiente in continua trasformazione e altamente incerto (Watt 2006 e 2007). Questo, a sua volta, comporta dei requisiti istituzionali che potranno variare da paese a paese. Con la costruzione di nuove istituzioni a livello nazionale e attraverso una riforma delle politiche di intervento, ci sono importanti *spillover* internazionali che possono derivare da meccanismi di coordinamento delle politiche ai rispettivi livelli (globale, europeo, regionale), soprattutto nell'area dell'euro.

Non è semplice o forse possibile individuare un modello generale di politica macroeconomica di successo che sia efficace per tutti i paesi, almeno uno che sia anche politicamente attuabile. Per questa ragione, vogliamo fornire solo delle illustrazioni ideal-tipiche delle iniziative di riforma che possono e dovrebbero essere prese per raggiungere gli obiettivi suddetti, fermo restando il necessario raggiungimento di un chiaro equilibrio istituzionale.

Politica monetaria

Il mandato delle autorità monetarie deve essere ampliato per includere più esplicitamente gli obiettivi di crescita e di occupazione e i problemi di stabilità finanziaria. La crisi ha fornito argomentazioni forti (evitare la trappola della liquidità/deflazione, facilitare l'aggiustamento) per un più alto obiettivo di inflazione (Blanchard et al. 2010). Il raggiungimento di un obiettivo per il Pil nominale può anche essere considerato come un modo di bilanciare crescita e inflazione. Chiaramente, se le banche centrali devono perseguire più obiettivi, devono avere modo di bilanciarli e questo implica l'uso di strumenti differenti. Bassi tassi di interesse sono importanti per mantenere una crescita adeguata della domanda e per promuovere l'investimento, così come per ragioni distributive. Il rischio che questo possa condurre a bolle speculative sui prezzi e promuovere l'instabilità deve essere associato a una più vasta regolamentazione del mercato finanziario e anche a strumenti più specifici a disposizione della banca centrale: il tasso d'interesse a breve termine è uno strumento non particolarmente incisivo, che deve essere integrato da altri strumenti più specifici. L'obbligo per gli intermediari finanziari di tenere riserve sottoforma di differenti tipi di attività, con la richiesta di riserva gestita dalla banca centrale, darebbe

a queste ultime la possibilità di perseguire stabili obiettivi di crescita e di occupazione attraverso più bassi tassi d'interesse, controllando inoltre il mercato finanziario e quello delle attività (incluso il mercato immobiliare, Palley 2010). L'uso di una tassa anticiclica sui tassi d'interesse può rappresentare allo stesso modo un utile strumento (Nauschnigg 2010).

In un contesto di elevati deficit fiscali e debiti pubblici, i divieti alle banche centrali di monetizzare il debito governativo dovrebbero essere rivisti, almeno nei periodi di crisi. Questi divieti sono stati imposti quando divenne chiaro l'effetto inflazionistico che derivava dalla possibilità dei governi di "stampare moneta" in modo relativamente semplice. Tuttavia, queste strategie di alleggerimento quantitativo hanno mostrato di essere utili nella crisi corrente. È di vitale importanza che le costrizioni fiscali imposte ai governi siano allentate per permettere loro di continuare a finanziare quegli investimenti che dovrebbero spingere la crescita. Ciò che è necessario, quindi, è una regolamentazione che massimizzi la crescita e il potenziale di stabilizzazione del sostegno coordinato dalle banche centrali per le autorità fiscali, mentre si minimizza il rischio d'inflazione che deriva dalla noncuranza fiscale dei governi che più hanno bisogno di preoccuparsi della disciplina dei mercati. In altre parole, bisognerebbe permettere di monetizzare il debito, ma a date condizioni.

In termini di processi, è importante l'indipendenza della banca centrale dall'interferenza della politica nel breve periodo, ma allo stesso tempo le banche centrali devono impegnarsi più attivamente nel dialogo con i governi e gli altri attori sociali. Dovrebbe essere presa in considerazione la creazione di un consiglio della società civile, come esisteva prima dell'Unione monetaria in un certo numero di paesi europei. Uno degli obiettivi principali di questo dialogo è quello di coinvolgere altri attori, in modo da raggiungere la stabilità monetaria in cambio di una crescita più sostenuta e un orientamento che favorisca l'occupazione da parte delle autorità monetarie (si veda più avanti).

La politica fiscale

La crisi ha rivelato il potenziale della politica fiscale. Essa dovrebbe essere caratterizzata da forti stabilizzatori automatici. Bisogna fare passi avanti per rafforzarli, mentre altre riforme politiche che hanno l'effetto (involontario) di indebolirli dovrebbero essere riviste o compensati gli eventuali effetti negativi. I paesi hanno bisogno di solide strutture fiscali che assicurino una robusta anti-

ciclicità in entrambe le direzioni: vari “fondi cuscinetto” (fondi per stabilizzare il reddito) o schemi automatici di aggiustamento delle aliquote, come si usa fare nei paesi nordici, possono essere un’alternativa. La politica fiscale dovrebbe essere ampiamente simmetrica e chiaramente “neutrale”; questo può significare gestire un deficit medio coerente con un costante rapporto debito/Pil lungo il ciclo economico (all’interno di un’unione monetaria, tuttavia, è possibile che si debbano applicare regole differenti, data la perdita degli strumenti di politica monetaria e del tasso di cambio). Questo avvalorava la fiducia degli investitori e dei consumatori in una domanda stabile e nell’evoluzione stabile dei prezzi. Inoltre, l’opportunità per i governi di legare la politica economica al ciclo politico dovrebbe essere limitata da un solido quadro fiscale, preservando allo stesso tempo la responsabilità e la legittimità democratica per il mix di tasse e di spesa.

La credibilità fiscale è importante, ma meccanismi come quelli del “freno all’indebitamento” (*brake debt*), che adesso è parte della costituzione tedesca, e le regole stringenti di consolidamento fiscale che sono state proposte in Europa, sono potenzialmente dannose. Il consolidamento fiscale deve prestare attenzione alle questioni che riguardano la domanda aggregata e anche a questioni di equità. Questo implica un’attenzione particolare (specialmente nel contesto corrente) alle misure dal lato delle entrate e in particolare a una tassa sulle transazioni finanziarie e su chi possiede redditi più alti e sui detentori di ricchezze. In maniera cruciale, le regole fiscali dovrebbero potenziare, non limitare l’investimento pubblico (ad esempio, rimuovendo dal calcolo del deficit i progetti d’investimento ad alto potenziale di crescita). La cooperazione e il coordinamento internazionale (e specialmente europeo) sono necessari per ridurre l’evasione fiscale e prevenire una competizione fiscale deleteria.

Sono emersi problemi specifici nel contesto dell’Unione monetaria europea. Senza entrare nei dettagli, una politica monetaria comune implica la necessità di una politica fiscale a livello nazionale ancora più attiva, simmetrica e anticiclica, per compensare le causalità cumulative discusse sopra. Il Patto di stabilità e crescita ha bisogno di essere rivisto più di quanto lo sia già stato, sia nel medio che nel lungo termine e nella sua funzione anti-ciclica (raggiungendo il consolidamento in tempi migliori). Gli stabilizzatori automatici dovrebbero essere rafforzati usando il cosiddetto metodo aperto di coordinamento (Watt 2010). La politica fiscale deve essere considerata, molto più di quanto lo è oggi, come un tema di interesse comune (ciò richiederebbe di affrontare il gap di legittimazione

democratica a livello europeo). Bisogna tenere conto non soltanto degli *spillover* negativi della politica fiscale, ma anche di quelli positivi. La sorveglianza fiscale deve essere ampliata per tenere in considerazione anche le posizioni del conto corrente (sia i deficit che i surplus; ciò renderebbe la sorveglianza sulla politica fiscale anche più simmetrica e così più efficace per la crescita).

Gli argomenti sulla sostenibilità di lungo periodo non sono la questione chiave di questa sezione, ma ciò che è certamente decisivo è aumentare in modo sostenuto e programmato il prezzo del carbone. Con riferimento alla politica fiscale, questo implica la necessità di una tassazione efficace sul carbone e/o un sistema efficace di *cap and trade*.

La governance economica

La crisi ha rivelato l’importanza vitale di rafforzare la governance economica, sia a livello globale che all’interno dell’Unione monetaria. In aggiunta alle misure di politica fiscale già menzionate, le priorità includono un sistema di risorse finanziarie in comune (un limitato federalismo fiscale) che, in caso di crisi, sostenga i paesi che affrontino una crisi fiscale e attacchi speculativi, mentre si definiscono ordinati canali di default/ristrutturazione e si evitano problemi di azzardo morale (ad esempio, eurobond, Fondo monetario europeo e così via). È cruciale un forte canale di comunicazione tra le autorità monetarie e fiscali.

Una richiesta di lungo corso del Sindacato europeo (che si è rivelata vitale nella crisi) è la necessità di estendere la governance economica alla politica salariale e dei prezzi. Una richiesta chiave sarebbe quella di rafforzare una politica corporativa di fissazione dei salari e istituzioni di coordinamento, in modo da assicurare una crescita bilanciata dei salari nominali e redditi da capitali compatibili con la stabilità dei prezzi e con la competitività, ma evitando tendenze mercantiliste. Questo massimizzerebbe la crescita potenziale del sistema economico, riducendo l’incentivo a inibire la crescita della domanda interna, permetterebbe politiche sui salari solidaristiche che aiutano a ridurre le disuguaglianze e, aggiungendo un importante strumento contro l’inflazione, permetterebbe più politiche macroeconomiche orientate alla crescita. Questo è particolarmente vitale per i paesi all’interno dell’Unione monetaria europea, che manca dello strumento delle variazioni del tasso di cambio per ripristinare l’equilibrio interno.

Questo, a sua volta, richiede sistemi efficaci di contrattazione collettiva, che sono stati disastrosamente indeboliti durante la fase di dominio delle politiche economiche neoliberiste. Al contrario, è necessario un ritorno alle politiche in cui i governi rafforzino esplicitamente il potere di contrattazione e di negoziazione e la capacità di risoluzione dei problemi delle imprese e, in particolare, gli interessi del lavoro. Questo produrrebbe incrementi dei salari nominali che siano dati dalla crescita della produttività (e che tengano conto dell'inflazione, un'inflazione tuttavia sostenibile), stabilizzando al tempo stesso sia l'economia reale sia i valori nominali e consolidando (almeno) la quota di reddito nazionale destinata al lavoro. Ciò dovrebbe preparare la strada a un ritorno alla piena occupazione attraverso una domanda stabile e una crescita del prodotto guidata dall'investimento e dal salario, piuttosto che dal debito.

Una nuova prospettiva per la crescita economica

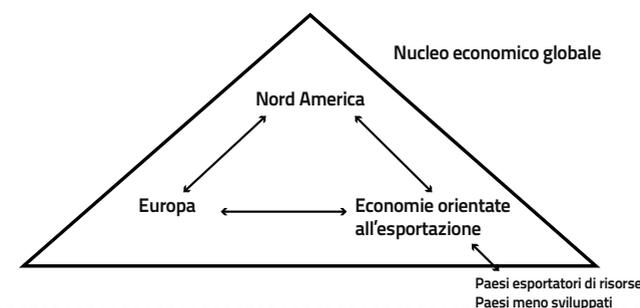
Thomas I. Palley *New America Foundation*

L'aumentata permeabilità economica che deriva dalla globalizzazione ha creato una dinamica competitiva che promuove una "corsa al ribasso", in cui i paesi sono incentivati ad adottare politiche che sopprimono i salari, trascurano l'incremento della domanda e la tutela lavorativa, sociale e ambientale

L'economia globale sta lottando ancora per evitare la Grande Recessione: i problemi principali sono la carenza di domanda e la fragilità finanziaria, che colpiscono tutti i paesi a diversi livelli. La figura 1 fornisce una mappa euristica, composta di quattro parti, dell'economia globale. Il nucleo economico globale è costituito da Nord America, Europa e dalle economie emergenti orientate all'esportazione. Le economie basate sulle risorse e i paesi meno sviluppati sono posti al di fuori del nucleo. Questa sistemazione all'esterno del nucleo riflette il fatto che le economie meno sviluppate sono sostanzialmente sganciate da esso, mentre le economie basate sulle risorse si conformano alla status periferico tradizionale in termini di relazioni centro-periferia¹.

UNA MAPPA DELL'ECONOMIA GLOBALE

Figura 1



(1) Messico, Giappone, Cina e altre economie dell'Asia orientale possono essere considerate tra le economie orientate all'esportazione. Le economie di Brasile, Russia, Australia e America latina fanno parte del blocco basato sulle risorse. L'India è un po' difficile da classificare. Nonostante le sue dimensioni e i suoi recenti successi in termini di crescita economica, dovrebbe essere sistemata probabilmente tra i paesi meno sviluppati a causa del suo livello ancora relativamente basso di coinvolgimento globale.

Il triangolo (in grassetto) che tiene insieme il nucleo rappresenta la produzione globale e le reti di approvvigionamento istituite con la globalizzazione, le regole del commercio globale e l'architettura finanziaria globale che regola i tassi di cambio e i mercati internazionali dei capitali.

La mappa ci aiuta a comprendere la natura delle sfide che l'economia globale deve affrontare. Oltre alle condizioni di base costituite da carenza di domanda e fragilità finanziaria che interessano tutte le regioni, ogni singola regione deve confrontarsi con ulteriori difficoltà e sfide specifiche.

L'economia statunitense è afflitta da un alto e persistente tasso di disoccupazione; da continue cadute dei mercati immobiliari sia residenziali che commerciali, iniziate con lo scoppio della bolla immobiliare; da un settore familiare sovra-indebitato e sotto sforzo; da una difficoltà finanziaria dello stato e delle amministrazioni locali; e da un continuo e cospicuo deficit commerciale che si somma alla delocalizzazione degli investimenti nel minare il settore manifatturiero.

Mentre le condizioni dell'economia americana sono relativamente omogenee, le condizioni in Europa sono molto più eterogenee. Anche l'Europa registra un elevato tasso di disoccupazione e il suo settore finanziario è stato ancora più pesantemente martoriato dal crollo finanziario del 2008 e dalla grande recessione. Ciò riflette il fatto che le banche europee erano grandi acquirenti di titoli tossici emessi da Wall Street.

L'economia europea può essere divisa in Nord (approssimativamente Germania, Olanda e Scandinavia) e Sud (le economie Piigs di Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia, Spagna, oltre ad alcune economie dell'Europa centrale e orientale) e tra i due blocchi si registrano rilevanti tensioni economiche. Il Nord dell'Europa ha delle finanze pubbliche relativamente solide, è competitivo in campo internazionale e registra surplus commerciali nell'economia globale con il resto del mondo e con il Sud: l'Europa del Sud è l'esatto opposto.

Le economie orientate all'esportazione di Giappone, Cina, Asia orientale e del Sud-Est asiatico hanno resistito relativamente bene alla recessione. Subito dopo il crollo finanziario del 2008 c'è stata una caduta delle esportazioni ma adesso sono rimbalzate con la ripresa del commercio globale. Il Giappone rimane intrappolato in una stagnazione che dura, con fasi alterne, da quasi due decenni dall'implosione della bolla speculativa nel 1991. La Cina ha continuato a crescere grazie alla sua strategia di crescita basata sulle esportazioni, combi-

nata a un consistente stimolo fiscale. Le restanti economie dell'Est e del Sud-Est asiatico hanno resistito alla tempesta finanziaria relativamente bene grazie ai loro solidi bilanci nazionali. Questo è avvenuto perché le economie in questione hanno affrontato una crisi finanziaria nel 1997 e in seguito hanno adottato delle politiche per la crescita trainata dalle esportazioni, che ha incrementato le riserve estere e ridotto le esposizioni debitorie.

Anche i paesi esportatori di risorse e i paesi meno sviluppati, infine, hanno resistito relativamente bene alla crisi. Gli esportatori di risorse hanno continuato a beneficiare degli alti prezzi delle *commodity*, spinti dalla continua crescita della Cina. I prezzi delle *commodity* sono stati spinti verso l'alto anche da tassi d'interesse globali straordinariamente bassi e da emergenti timori d'inflazione che stanno sollecitando gli investitori finanziari a comprare *commodity* come riparo da una potenziale crescita dell'inflazione futura. I paesi meno sviluppati continuano a lottare con i problemi d'inadeguatezza del capitale di governance, di capitale umano e di capitale fisico e finanziario che li hanno sempre afflitti. La Grande Recessione ha semplicemente reso il contesto economico più agitato.

La sfida politica globale

Ogni regione deve confrontarsi con circostanze e sfide specifiche che richiedono risposte politiche specifiche a livello regionale. Gli Stati Uniti hanno bisogno di affrontare la propria carenza di domanda derivante da un processo di generazione del reddito "atrofizzato", da deficit commerciali e dalla delocalizzazione degli investimenti.

L'Europa deve affrontare la propria carenza di domanda, squilibri strutturali interni e le crisi della finanza pubblica nelle sue economie del Sud. Una sfida particolarmente difficile sta nel gestire la sua eterogeneità economica, che richiede di essere affrontata all'interno di un'unione monetaria che manca di federalismo fiscale.

A causa delle previsioni negative per l'export negli Stati Uniti e della necessità che hanno gli Stati Uniti di riequilibrare i propri conti esteri, le economie orientate all'esportazione devono affidarsi maggiormente a una crescita guidata dalla domanda interna. I paesi esportatori di risorse naturali, come Brasile e Sudafrica, devono affrontare il problema della rivalutazione del tasso di cambio, spinto dagli elevati prezzi delle materie prime. Ciò rischia di generare la così detta "malattia olandese", che indebolisce lo sviluppo industriale.

Considerate da sole, le sfide di ogni regione comporterebbero notevoli difficoltà. Tuttavia, la globalizzazione cumula enormemente i problemi in due modi. Primo, in un'economia globalizzata le politiche devono essere coerenti tra paesi e regioni, altrimenti producono un reciproco indebolimento, oltre che conflitti economici e politici. In secondo luogo, le politiche nazionali che una volta erano efficaci e realizzabili, adesso possono essere di ridotta efficacia e forse anche irrealizzabili. Tutto ciò perché la globalizzazione ha incrementato la permeabilità economica nazionale aumentando le importazioni, la delocalizzazione del lavoro e dell'investimento e i flussi di capitale finanziario.

L'incompatibilità delle politiche economiche, riflessa nel problema degli squilibri globali, si è già dimostrata costosa e generalmente si ritiene che abbia avuto un ruolo nella crisi finanziaria e nella Grande Recessione. Ora, questo problema sta rischiando di aggravarsi poiché un numero maggiore di paesi (Stati Uniti inclusi) sta cercando di adottare il modello di crescita basato sulle esportazioni che si è dimostrato di così grande successo in Cina e nell'Est asiatico.

Questa svolta globale verso una crescita basata sulle esportazioni è pericolosa e non funziona quando si prende in considerazione l'insieme delle economie. Mentre una crescita trainata dalle esportazioni è realizzabile in un singolo paese, essa è impraticabile quando tutti cercano di battere questa strada, visto che alcuni paesi devono essere importatori netti.

Invece di alleviare il problema dell'insufficiente domanda globale, il diffondersi di strategie di crescita incentrate sull'esportazione amplifica il problema, perché i paesi cercano di conquistare quote della domanda globale con le esportazioni. Ciò rischia di aggravare la recessione nei paesi che registrano deficit commerciali. Promette inoltre di aggravare il problema del conflitto sui tassi di cambio poiché i paesi si sfidano nelle svalutazioni, per conseguire vantaggi competitivi internazionali. Tale processo rischia, a sua volta, di scatenare turbolenze sui mercati finanziari internazionali.

Riformare l'architettura della globalizzazione

Nell'era della globalizzazione, il coordinamento delle politiche economiche internazionali è più importante che mai e la sua importanza è ulteriormente incrementata dallo stato di difficoltà in cui versa l'economia globale. Ma invece di incrementare il coordinamento, l'economia globale pare indirizzata nella direzione dell'incoerenza politica e del conflitto.

Una parte del problema risiede nell'intransigenza delle politiche economiche nazionali. In tal modo, i paesi che hanno beneficiato di una crescita sostenuta dalle esportazioni non vedono la necessità di abbandonare una strategia che sembra ancora funzionare. Tuttavia, una causa più profonda risiede nella difettosa progettazione strutturale dell'architettura della globalizzazione. Tale architettura incoraggia comportamenti non cooperativi delle politiche nazionali, oltre a scoraggiare le strategie di crescita basate sulla domanda interna, necessarie in questo periodo di deficit di domanda globale.

Il problema centrale è l'aumentata permeabilità economica risultante dalla globalizzazione. Questa permeabilità ha creato una dinamica competitiva che promuove una "corsa al ribasso". Con il lavoro e gli investimenti che si muovono liberamente sui mercati internazionali, i paesi sono incentivati ad adottare politiche che sopprimono i salari, trascurano l'incremento della domanda e la tutela lavorativa, sociale e ambientale. Il ragionamento è che ciò li renda più attraenti agli occhi delle multinazionali e luoghi adatti per gli investimenti diretti esteri (Ide). Politiche di questo tipo tendono inoltre a compiacere i mercati finanziari. Come risultato, il modo in cui è strutturata la globalizzazione esercita una tendenza deflazionistica, incoraggia una crescita basata sulle esportazioni e scoraggia le strategie di crescita basate sulla domanda interna.

Queste tendenze strutturali rimandano alla necessità di riformare l'architettura della globalizzazione. Una prima riforma riguarda i tassi di cambio. Il sistema attuale di tassi di cambio non regolati si è dimostrato incapace di fornire saldi di conto corrente sostenibili tra i paesi. Si è dimostrato, inoltre, suscettibile di manipolazioni del tasso di cambio da parte di quei paesi che stanno cercando di rafforzare la propria competitività internazionale, l'esempio tipico al riguardo è la Cina. Ora il sistema sta degenerando ulteriormente perché sempre più paesi cercano d'impedire una rivalutazione delle proprie valute, rischiando di causare svalutazioni competitive destabilizzanti. La soluzione è adottare un sistema di cambi regolamentato a livello globale, che si proponga di stabilizzare il più possibile gli squilibri sui conti correnti.

Una seconda riforma riguarda i flussi e i controlli dei capitali. I movimenti dei capitali non regolamentati sono stati un ingrediente fondamentale nella crisi finanziaria degli anni Novanta e dei primi anni del Duemila, e questo problema rimane irrisolto. Infatti, una delle ragioni della crisi attuale è che l'instabilità dei movimenti di capitale ha creato nel passato molti problemi ad alcuni paesi, spin-

gendoli a perseguire politiche di crescita basate sulle esportazioni che hanno provocato avanzi commerciali e consentito accumulo di riserve estere. Tutto ciò testimonia la necessità di una regolamentazione dei flussi di capitale come parte legittima e normale della cassetta degli attrezzi della politica economica.

Una terza riforma riguarda la necessità di adottare “standard” globali per il lavoro. L’economia globale è afflitta da carenza di domanda e buona parte di questo fenomeno è attribuibile alla peggiorata distribuzione del reddito degli ultimi trent’anni. Parte di questo peggioramento è imputabile alla globalizzazione che ha messo i lavoratori in competizione internazionale senza tutele nel mercato del lavoro. Ciò ha provocato ovunque una pressione verso il basso sui salari, minandone l’evoluzione sia nelle economie a matura industrializzazione che in quelle emergenti di mercato. La palese implicazione è che per risolvere la carenza di domanda e incoraggiare uno spostamento verso una crescita basata sulla domanda interna c’è bisogno di una nuova struttura competitiva che consenta ai salari di crescere con la produttività. Standard lavorativi rigorosi applicati globalmente devono essere al centro di questa tendenza.

Una quarta e ultima riforma riguarda gli accordi commerciali e il loro impatto sullo spazio politico nazionale. Qui il problema è il graduale restringimento dello spazio che è di fatto concesso agli interventi di politica economica attraverso l’imposizione di limiti alla sovranità nazionale. Un settore in cui gli interventi di *policy* sono stati indeboliti è quello dei diritti di proprietà intellettuale. Un secondo settore riguarda il diritto degli investitori internazionali di citare in giudizio i governi nei collegi arbitrali internazionali. Queste e altre restrizioni della sovranità politica devono essere invertite, e l’architettura dei futuri accordi commerciali dovrebbe tendere a incrementare lo spazio della politica nazionale piuttosto che a restringerlo.

Il caso dell’Europa

Andrew Watt Istituto sindacale europeo-ETUI

L’architettura istituzionale su cui è costruita l’Europa non è capace di raggiungere il necessario riequilibrio e allo stesso tempo sostenere una rapida crescita della domanda. Di che cosa abbiamo bisogno per uscire da questa impasse?

La difficoltà nel valutare il ruolo dell’Europa nell’economia globale sta nel fatto che essa unisce paesi con modelli di crescita che hanno variato considerevolmente negli anni che hanno portato alla crisi. I valori medi dell’Unione europea, nei quali queste profonde differenze non sono visibili, rischiano di essere davvero poco utili. Nelle prossime pagine cercheremo comunque di fornire un quadro stilizzato degli sviluppi dell’Unione europea nell’era del neoliberismo e della finanza che ha preceduto la crisi.

I paesi europei, autonomamente e a livello dell’Unione europea, hanno ampiamente adottato le raccomandazioni di politica economica suggerite dalla dottrina neoliberista dominante, anche se con entusiasmo mutevole, almeno sin dagli inizi degli anni Novanta. Questo passaggio deve essere letto nel contesto dell’alta disoccupazione che stava colpendo in quegli anni la maggior parte del continente e la delusione per le performance di crescita dell’Europa e le sue scarse prospettive, se comparate alle economie più dinamiche del Nord America e dell’Asia. L’Europa era affetta da “euro sclerosi”. La cura era in una riforma radicale orientata al mercato.

Questa evoluzione è seguita a una lunga fase storica, risalente al 1945 e in alcuni casi prima, nella quale i paesi europei (occidentali) avevano sviluppato modelli “cooperativi” (*stakeholder*) di capitalismo che prevedevano, tra le altre cose, sistemi di tassazione redistributivi, modelli di welfare-state sviluppati e forme codificate di relazioni industriali e di dialogo sociale, che identificavano un vero e proprio “modello sociale europeo”, distinto dal modello di capitalismo di stampo anglosassone.

Due eventi storici chiave caratterizzano il periodo: l’istituzione dell’Unione monetaria europea nel 1999 e, nel 2004 e nel 2007, l’allargamento dell’Unione a molti di quei paesi dell’Europa centrale e dell’Est che erano stati nel blocco sovietico. In Europa, il periodo neoliberista è caratterizzato da elementi riscon-

trati anche altrove: una politica monetaria votata essenzialmente alla stabilità dei prezzi, il rifiuto di politiche fiscali anti cicliche e un'enfasi sulle deregolamentazioni, le liberalizzazioni e le privatizzazioni. In alcuni casi, queste tendenze hanno assunto tratti più europei. In particolare, quando l'Unità monetaria europea venne istituita, alla Banca centrale venne assegnato un chiaro mandato anti inflazionistico e un'ampia indipendenza, maggiore rispetto a quella di qualsiasi altra banca centrale. Il Patto di stabilità e crescita (che ha subito diversi cambiamenti) ha cercato di vincolare l'autonomia nazionale nell'attuazione delle politiche fiscali, stabilendo dei limiti alla possibilità dei governi nazionali di ricorrere ai deficit. L'agenda di deregolamentazione e di liberalizzazione è stata anche guidata, in una certa misura, dall'integrazione europea: questa è stata in parte la "naturale" conseguenza dell'integrazione commerciale, ma per la maggior parte essa è il risultato di un'agenda politica basata sul principio di libera circolazione dei fattori produttivi, volta a indebolire le esistenti regolamentazioni nazionali, e promossa dai *policymaker* sia a livello nazionale che europeo.

I risultati di queste politiche sono stati decisamente eterogenei. Da una parte, c'è stato un sostanziale allineamento degli standard di vita fra le regioni. Gli scambi commerciali e in particolare l'allargamento dell'Unione monetaria hanno aiutato i paesi dell'Est e del Sud a mettersi al passo, rispettivamente, con quelli dell'Ovest e del Nord del continente. Un lento ma continuo progresso è stato raggiunto nella riduzione della disoccupazione (in alcuni paesi più piccoli già dalla metà degli anni Novanta, mentre più in generale dall'inizio fino a metà degli anni Duemila). La posizione complessiva dell'Unione europea nell'economia mondiale è stata di sostanziale equilibrio: il conto corrente è fluttuato nella maggior parte degli anni tra il -1% e l'1% del Pil. Dall'altra parte, la crescita economica è stata molto deludente. A volte era la crescita della occupazione, altre quella della produttività a restare indietro: l'Europa non è riuscita nell'impresa degli Stati Uniti di aumentare contemporaneamente il tasso di crescita della produttività e quello dell'occupazione. La creazione di nuovi posti di lavoro è stata spesso accompagnata da un deterioramento nella qualità del lavoro in termini di diffusione di forme di lavoro precario (sebbene ci siano stati miglioramenti sotto altri aspetti, Leschke e Watt 2008). In questo periodo, molti paesi hanno registrato un forte aumento delle diseguaglianze sociali, e la quota del reddito nazionale attribuita al lavoro si è ridotta sensibilmente.

Da ultimo, ma non meno importante, l'equilibrio esterno dell'economia europea nascondeva forti squilibri commerciali che si stavano formando fra i paesi dell'Unione. In particolare, agli enormi surplus commerciali della Germania (e dell'Austria e dell'Olanda) sono corrisposti altrettanto rilevanti deficit nei paesi del Sud e dell'Est Europa. Questi, a loro volta, hanno richiesto l'importazione di capitali dai paesi in surplus: le banche di questi ultimi si sono così gravate di titoli emessi da banche, aziende e governi dei paesi in deficit. È importante riconoscere come l'Unione europea sia stata di fatto divisa in differenti aree economiche. Da un lato, ci sono stati paesi (il Regno Unito, la Spagna, l'Irlanda e un certo numero di paesi dell'Est) i cui modelli di crescita sono stati simili a quello degli Stati Uniti: boom immobiliare, rapida crescita della domanda alimentata dal crescente debito delle famiglie e ampi e crescenti deficit di conto corrente. Dall'altro lato, la Germania, e a un livello minore Austria e Olanda, hanno avuto modelli di crescita simili al Giappone e (sotto qualche aspetto) alla Cina, con elevati risparmi e surplus consistenti di conto corrente. In particolare, nel caso della Germania, tutto ciò è stato reso possibile al prezzo di una vigorosa politica di deflazione relativa dei salari che, unitamente ad altri fattori, tra cui la riforma del welfare (nota come *Hartz IV*), hanno depresso la domanda interna del paese. All'interno dell'area euro, questo duplice modello è stato il risultato del funzionamento dell'Unione monetaria. L'abbassamento dei tassi di interesse per i paesi con un'inflazione tradizionalmente alta (come Spagna e Grecia) ha provocato un boom economico in questi paesi. L'espansione ha mantenuto la crescita dei salari e dei prezzi relativamente alta e questo a sua volta ha significato tassi di interesse reali inferiori alla media. Alti tassi nominali di crescita hanno fatto apparire come buone le condizioni fiscali di questi paesi. I paesi a bassa inflazione hanno invece registrato performance opposte. Qui, per di più, la natura unilaterale del Patto di stabilità e crescita ha obbligato i paesi con crescita lenta a politiche pro-cicliche di consolidamento fiscale. Nel corso del primo decennio dell'Unione monetaria, questi due gruppi di paesi si sono trovati, rispettivamente, in un circolo virtuoso e in uno vizioso. Tuttavia, i trend divergenti dei prezzi nominali e dei salari, senza possibilità di adeguare il tasso nominale di cambio, stavano covando problemi, rispettivamente nella forma di un continuo deterioramento e di un continuo miglioramento della competitività internazionale.

La crisi ha colpito le economie europee in differenti modi, a seconda della

loro struttura industriale, dell'estensione dei problemi del settore bancario e, nondimeno, della loro posizione in questo duale "modello" economico europeo. Insieme ai problemi della lenta crescita della domanda, dell'alta disoccupazione e del peggioramento delle finanze pubbliche che sono presenti anche negli Stati Uniti e in altri paesi, l'Europa sta attraversando enormi problemi di aggiustamento, in particolare nei paesi che convivevano con i deficit di conto corrente. Per farla semplice, questi paesi hanno bisogno di una più rapida crescita della domanda per incrementare la produzione e ridurre la disoccupazione, e allo stesso tempo di una deflazione di prezzi e salari. Il problema cruciale in questo caso è che l'architettura istituzionale descritta sopra non è capace di raggiungere il necessario riequilibrio e allo stesso tempo sostenere una rapida crescita della domanda in Europa. Per far sì che tutto questo sia possibile è necessario che i paesi in surplus si assumano il ruolo di locomotiva del continente, facendo crescere la domanda (mantenendo lo stimolo) e promuovendo aumenti di salari e prezzi al di sopra della media. Tuttavia, essi sono riluttanti ad adottare politiche del genere (specialmente la Germania) e le parziali regole europee non esercitano alcuna pressione su di loro affinché si muovano lungo questa direzione. Nel frattempo, anche la Banca centrale europea non è intenzionata a fare di più per rilanciare l'economia europea, specialmente ad acquistare titoli di stato dei paesi in deficit per attenuarne i vincoli finanziari. Fino ad oggi, le misure di supporto sono state molto limitate. La Banca centrale non ha garantito un alleggerimento quantitativo alla pari delle misure viste negli Stati Uniti o nel Regno Unito.

Il risultato di questa impasse è che l'Europa (che da un punto di vista globale dovrebbe assumere il ruolo di traino della domanda mondiale, permettendo agli Usa di riprendersi e riequilibrare le sue disastrose voci di bilancio) crescerà solo lentamente negli anni a venire per uscire dai suoi differenti problemi di aggiustamento, limitata come è da un meccanismo istituzionale che non sembra adatto a questo scopo. Al momento, alcune ipotesi di riforma della governance economica sono sul tavolo della discussione, ma sono pochi i segnali che indicano la possibilità di quelle discontinuità di cui l'Europa avrebbe realmente bisogno per avere un modello di sviluppo economico che permetta una crescita economica bilanciata e allo stesso tempo crei posti di lavoro, invece di ingaggiare in politiche *beggar-thy-neighbour* (politiche protezioniste che finiscono per danneggiare altri paesi) all'interno di un quadro generale che è troppo restrit-

tivo. Tutto questo non solo priva l'Europa di opportunità per i suoi cittadini ma è anche un ostacolo al riordino del sistema economico globale.

Questa situazione è rimasta tale fino alla fine del 2011 e all'inizio del 2012 quando, di fronte a una possibile implosione del sistema bancario, la Banca centrale ha intrapreso un massiccio, ma indiretto, programma di "alleggerimento quantitativo", nella forma di prestiti illimitati fino a tre anni alle banche, a un basso tasso di interesse. In due tranche, più di un trilione di euro è stato così prestato alle banche. Mentre aumenta la liquidità del sistema bancario e la sua capacità di generare profitti, non è ancora chiaro in quale misura il programma, così come è stato progettato, aiuterà a risolvere la crisi del debito sovrano. Da un punto di vista economico, sarebbe stato certo meglio rendere disponibile (un volume molto più piccolo di) risorse finanziarie direttamente per la riduzione dei tassi di interesse sul debito sovrano.

Di che cosa abbiamo bisogno?

Nel breve periodo, i paesi che registrano un surplus di conto corrente devono fare tutto il possibile per espandere la domanda e assicurare una crescita più veloce di salari e prezzi; il consolidamento fiscale dovrebbe essere posticipato. I paesi in deficit di conto corrente dovrebbero cercare di congelare o abbassare salari e prezzi nominali, per quanto possibile attraverso patti sociali e intese corporative che evitino costose perdite di produzione e di occupazione. Questi paesi hanno anche bisogno di una ampia assistenza da parte delle autorità europee, compresa la Banca centrale, per proteggere i loro titoli di stato dagli attacchi speculativi, prevenire il completo smantellamento dei servizi pubblici essenziali e sostenere gli investimenti pubblici.

Nel medio periodo è richiesta una riforma sostanziale dell'architettura della governance economica. Le recenti proposte di riforma fanno qualche passo nella giusta direzione (maggiore considerazione degli squilibri macroeconomici) e qualche passo indietro (un significativo inasprimento del Patto di stabilità e crescita, Watt 2010). Un ovvio punto di partenza è cambiare l'equilibrio fra sorveglianza fiscale e macroeconomica. Una soluzione equilibrata è quella di concentrarsi per prima cosa sugli squilibri di conto corrente, che, come mostrato dalla crisi, rendono i paesi particolarmente vulnerabili e, *solo come parte di questo*, esaminare le posizioni fiscali piuttosto che dare priorità agli equilibri o agli squilibri del settore pubblico su quello privato. In altre parole, le posizioni

di debito del settore pubblico e del settore privato di ogni paese (che considerati insieme sono uguali e opposti alla posizione del conto corrente) dovrebbero essere esaminati *in eguale misura, allo stesso tempo e in un'unica procedura*.

All'interno di questo quadro corretto di valutazione, quali potrebbero essere delle valide linee guida per la politica fiscale? Idealmente, l'Europa avrebbe bisogno di meccanismi per stabilire la posizione fiscale aggregata desiderata, data la situazione economica attesa. Allora, l'"allocazione" appropriata delle posizioni fiscali nazionali, compreso il tenere conto delle necessità nazionali ed europee e, in particolare, degli squilibri del settore privato, sarebbe perseguita in modo da arrivare alla posizione aggregata desiderata. Chiaramente, considerato il carattere endogeno della posizione fiscale di un paese, questa potrebbe essere poco più che un'indicazione. La cooperazione a livello europeo può riferirsi solo all'implementazione (o al fallimento dell'implementazione) di misure discrezionali, e nemmeno ai risultati fiscali che sono guidati da troppi fattori. Sarebbero auspicabili alcuni provvedimenti per (limitati) trasferimenti tra i paesi. È necessario un accordo su una definizione di spesa addizionale per investimenti che aumenti il potenziale di crescita; tali aumenti di spesa dovrebbero essere esclusi dal calcolo del deficit. Un primo semplice passo sarebbe quello di escludere da quel calcolo il cofinanziamento dei paesi (di un esteso programma) di prestito da parte della Banca europea degli investimenti. Sia per i processi di sorveglianza fiscale che per quella macroeconomica è necessario sviluppare un complesso sistema di "bastoni e carote", di sanzioni positive e negative, in accordo tra gli stati membri (il Consiglio) e la Commissione.

Sarebbe necessario che queste misure a livello nazionale siano integrate da disposizioni a livello europeo che limitino in maniera efficace una indesiderata competizione sui sistemi di imposizione fiscale (attraverso una tassa sui fattori mobili di produzione) e forniscano finanziamenti europei per i necessari progetti di investimento pubblico, in particolare nelle infrastrutture e nella transizione all'economia verde.

Con particolare attenzione alla fissazione di salari e prezzi, che è cruciale per il controllo degli squilibri macroeconomici, le parti sociali devono essere coinvolte sia a livello nazionale che europeo. Per raggiungere questo obiettivo, un metodo ovvio è quello di rafforzare l'esistente Dialogo macroeconomico (Dme) a livello europeo e assicurare la sua migliore articolazione con processi e istituzioni di dialogo sociale a livello nazionale (Koll e Hallworth 2010). Il primo dovrebbe

diventare un segretariato permanente piuttosto che una serie di incontri stabiliti ad hoc. Inoltre, dovrebbero essere stabilite istituzioni tripartite per intermediare con il Dme. Allo stesso tempo, i sindacati dovrebbero cercare di sviluppare ulteriormente i loro tentativi indipendenti di raggiungere un maggior coordinamento nella formazione dei salari; nel farlo, dovrebbero ricevere supporto dalle autorità pubbliche. Più in generale, le istituzioni di contrattazione collettiva a livello nazionale devono essere rafforzate. Questo è un prerequisito se vogliamo che le condizioni macroeconomiche debbano essere prese in considerazione nella fissazione (nominale) dei salari.

Infine, è di vitale importanza portare la politica monetaria europea all'interno di una vera governance economica. L'obiettivo della lotta all'inflazione potrebbe essere sostenuto da più espliciti mandati che considerino la stabilità finanziaria, la crescita e l'occupazione, attraverso strumenti addizionali di politica monetaria (Palley 2010). Occorre un sistema che autorizzi la Banca centrale al finanziamento del debito pubblico ma che sia soggetto a rigide condizioni in grado di evitare il "rischio morale", per esempio collegandolo a obiettivi di investimento pubblico addizionale.

Il caso degli Stati Uniti

Thomas I. Palley *New America Foundation*

Gli interventi del governo americano hanno stabilizzato con successo l'economia dopo la crisi finanziaria, ma hanno realizzato politiche di stimolo inadeguate, fallendo nella ricostruzione strutturale. Di conseguenza, la ripresa è diventata debole e a rischio di stallo, mentre un ritorno alla piena occupazione non è neanche all'orizzonte

In seguito alla Grande Recessione, il problema centrale che affligge l'economia statunitense è l'atrofia del reddito e il processo di generazione della domanda che si è prodotto con trent'anni di politiche fondamentaliste di mercato. Di conseguenza, misure che stimolano la domanda, come gli stimoli fiscali e monetari, non possono sostenere la ripresa. Generare una ripresa sostenibile richiede un intervento sul reddito e sul processo con cui si genera la domanda.

Nelle recessioni passate, i *policymaker* dovevano solamente far ripartire l'economia. Nella crisi attuale, la strada per la ripresa e per la prosperità condivisa richiede che facciano ripartire l'economia e che contestualmente ricostruiscano il sistema. Un elemento senza l'altro porterebbe al fallimento. Una politica di stimolo senza una ricostruzione strutturale del sistema economico globale condurrebbe a una ripresa insostenibile, mentre una ricostruzione strutturale senza una politica di stimolo intrappolerebbe l'economia in una stagnazione e nell'incapacità di raggiungere una rapida ripresa.

I *policymaker* statunitensi non hanno riconosciuto questa necessità. Pur avendo stabilizzato con successo l'economia dopo la crisi finanziaria, hanno adottato politiche di stimolo inadeguate e hanno fallito nella ricostruzione strutturale. Di conseguenza, la ripresa è diventata debole e a rischio di stallo, mentre un ritorno alla piena occupazione non è neanche all'orizzonte.

Per evitare la trappola della stagnazione c'è bisogno di un'ampia, nuova strategia economica. La Grande Recessione rappresenta l'implosione del modello di crescita neoliberale e suggerisce che è arrivato il momento per un modello di crescita che si basi sulla condivisione dei risultati economici e che includa i seguenti elementi.

Prolungate, sostanziali e intelligenti politiche di stimolo

L'economia statunitense affronta una carenza di domanda strutturale che

sembra destinata a durare a lungo. La previsione della spesa per investimenti nel settore manifatturiero rimane debole a causa dell'eccesso di capacità mondiale, mentre la previsione della spesa nel comparto edile è bassa a causa dell'eccessiva costruzione di immobili come conseguenza della bolla immobiliare. La previsione della spesa per i consumi è anch'essa debole, perché le famiglie si stanno sdebitando, aumentando i risparmi. Il risultato netto è un eccesso strutturale di risparmio che minaccia di deprimere l'attività economica.

In queste condizioni, il governo deve intervenire in modo netto con deficit di bilancio che aiutino a compensare la caduta della domanda. Nel medio-lungo termine l'economia ha bisogno di stimoli per favorire uno slancio della ripresa e respingere gli effetti di *deleveraging* (una forte riduzione nei livelli di indebitamento dei settori economici). Ciò può essere realizzato con tagli alle tasse che mettano soldi nelle mani delle famiglie a medio-basso reddito, e con trasferimenti ai governi federali e locali che li aiutino a evitare ulteriori tagli di posti di lavoro. Nel lungo termine, l'economia ha bisogno di un nuovo modello di crescita, in cui gli investimenti in infrastrutture pubbliche finanziate con il deficit abbiano un ruolo importante, dal momento che ciò risponde ai bisogni della società e stimola gli investimenti privati facendo crescere la produttività del capitale privato.

Il pericolo serio è che i *policymaker* tornino a ricorrere all'austerità fiscale che aggraverà soltanto la debole domanda strutturale, minando alla base la crescita e aggravando i bilanci. Nella misura in cui ci si preoccupa per i deficit di bilancio di lungo termine, la soluzione è far crescere l'economia, non contrarla.

Intervenire sul mercato immobiliare

Il mercato immobiliare è un settore caldo, sul quale è necessario intervenire, oppure i suoi effetti perversi dureranno per anni. Fino ad oggi, la politica economica ha fin troppo avvantaggiato banche e multinazionali e ha ampiamente fallito nell'aiutare i ceti familiari, il che è stato un gravissimo errore.

Laddove le banche e le imprese sono state rifinanziate con l'intervento della Federal Reserve e con il programma di sostegno del tesoro americano (il cosiddetto Tarp, Treasury's Tarnished Asset Relief Programme), le famiglie non hanno ricevuto lo stesso aiuto.

Le banche hanno tollerato modifiche significative nelle modalità dei prestiti, mentre molte famiglie non sono state in grado di rifinanziare i mutui con un più basso tasso d'interesse a causa di un reddito familiare nullo o negativo. Di conse-

guenza, il settore familiare rimane sotto pressione, intrappolato in uno tsunami di pignoramenti che ha traumatizzato l'economia.

La politica economica deve immediatamente aiutare i proprietari di case. La soluzione è quella di usare la l' "Amministrazione federale sulle abitazioni" (*Federal Housing Administration*) per rifinanziare i mutui di *Fannie Mae* e *Fred-die Mac* con un valore della casa più basso o addirittura inferiore a quello del prestito per poi fare in modo che *Fannie* e *Freddie* usino i proventi per ripa-gare alcuni dei prestiti del governo federale. Il criterio di concessione dovrebbe essere legato alla praticabilità del mutuo, una volta rifinanziato a un più basso tasso di interesse. Inoltre, la Federal Reserve deve continuare con gli acquisti di titoli garantiti da un insieme di mutui ipotecari (*mortgage-backed securities*) per assicurarsi che i tassi sui mutui rimangano bassi fino a quando il mercato im-mobiliare non si sia stabilizzato.

Rifinanziare il settore familiare spingerà la crescita, riducendo i pignora-menti e diminuendo i pagamenti degli interessi sui mutui. A sua volta, un ridotto numero di pignoramenti stabilizzerà i prezzi delle case e aiuterà il comparto edile, mentre il pagamento di mutui più bassi incrementerà la spesa in consumi e favorirà la crescita dell'occupazione.

A lungo termine, gli Usa devono riconsiderare la loro politica immobiliare e abbandonare la strategia di affidarsi all'inflazione sui prezzi delle case per stimo-lare la domanda. Questa strategia promuove l'indebitamento; crea ricchezza fittizia e volatile; e penalizza i lavoratori più giovani che devono comprare case sovrapprezzo. L'obiettivo, invece, dovrebbe essere quello di garantire abitazioni di qualità e accessibili a tutti.

Neutralizzare il deficit commerciale

Una terza misura critica è la neutralizzazione del deficit commerciale. Gli effetti negativi del deficit commerciale possono essere compresi attraverso la metafora della "vasca da bagno". Gli stimoli monetari e fiscali sono versati in una vasca ma la domanda si disperde attraverso lo scarico del deficit commerciale. Inoltre, non si disperde solo la domanda, ma anche il lavoro e gli investimenti a causa della delocalizzazione all'estero.

Il deficit commerciale e la delocalizzazione possono essere attribuiti soprat-tutto alla svalutazione del tasso di cambio cinese, che impone anche agli altri paesi di svalutare i propri tassi di cambio per rimanere competitivi. Ciò ha prodotto

un dollaro sopravvalutato che rende l'economia statunitense non competitiva a livello internazionale.

L'obiettivo immediato è far rivalutare significativamente alla Cina la propria valuta, il che aiuterà ad arginare le tre emorragie, ossia la spesa per le impor-tazioni, la delocalizzazione del lavoro e degli investimenti. La Cina può essere spinta a cooperare attraverso interventi amministrativi che limitino le espor-tazioni sostenute dai sussidi e con atti legislativi che rendano soggetti a dazi compensativi i paesi con tassi di cambio sottovalutati.

Sul più lungo termine è necessario occuparsi della questione globale di come assicurare un più stabile ed equo valore dei tassi di cambio e come impedire che alcuni paesi cerchino un vantaggio competitivo a livello inter-nazionale attraverso la loro svalutazione. Nel corso dei tre decenni passati, il settore manifatturiero statunitense ha pagato un prezzo molto alto per gli attacchi alla rivalutazione del dollaro. Adesso, il problema del tasso di cambio sta diventando virale e si sta trasformando in una guerra valutaria, con vari paesi che stanno adottando svalutazioni competitive per aumentare la propria quota della domanda globale e le esportazioni. Ciò minaccia la stabilità dell'e-conomia globale e richiede con urgenza la costruzione di un nuovo sistema globale di tassi di cambio coordinati.

Ricostruire il legame tra crescita della produttività e salari

Uno dei problemi principali da trent'anni a questa parte è stato il cattivo rapporto fra salari e crescita della produttività. Ciò ha contribuito significativa-mente a mettere a repentaglio la creazione di domanda, il che aiuta a spiegare perché l'economia sia ora intrappolata in una stagnazione.

Ricostruire il collegamento tra salari e crescita della produttività è dunque fondamentale sia per la ripresa che per ristabilire una crescita che garanti-sca benessere a tutti, e ciò richiede la ricostruzione del potere contrattuale dei lavoratori. Una misura immediata è il passaggio della legge sulla libertà di asso-ciazione dei lavoratori (*l'Employee Free Choice Act*), che permetterà ai sindacati di organizzarsi su un piano di parità.

Una seconda misura è quella di indicizzare il salario minimo al salario mediano. Questo creerà un salario reale di base e limiterà le disuguaglianze sala-riali: il salario minimo aumenterà automaticamente non appena i salari mediani aumenteranno in linea con la produttività.

La Federal Reserve e la politica monetaria

La necessità di ricostruire il collegamento tra i salari e la crescita della produttività rimanda alla necessità di individuare come prioritaria una politica che conduca alla piena occupazione, che la Federal Reserve e la politica monetaria devono saper condurre. Durante gli ultimi trent'anni, il trionfo dell'economia neoliberale ha visto i banchieri centrali affidarsi alle politiche antinflazionistiche, mentre si riduceva l'attenzione alla piena occupazione. Questo scambussolamento delle priorità deve essere invertito, dal momento che fragili condizioni dell'occupazione minano il collegamento tra salari e crescita della produttività e possono perfino ridurre la crescita della produttività. Inoltre, una modesta inflazione riduce il tasso di disoccupazione rendendo più facili gli aggiustamenti nel mercato del lavoro. In effetti, essa permette di aumentare i salari nei settori dove ci sono più posti di lavoro disponibili di quanti lavoratori vogliano effettivamente lavorare, rispetto ai salari che emergono in mercati in cui accade l'opposto, incoraggiando in tal modo la formazione di posti di lavoro nei settori dove c'è disoccupazione.

La Regolamentazione del mercato finanziario

La regolamentazione del mercato finanziario è strettamente legata alle politiche monetarie e in questo campo gli interventi di politica economica hanno fallito drammaticamente. Questi fallimenti includono l'aver consentito l'assunzione di rischi eccessivi; la costruzione di strutture finanziarie instabili ed eccessivamente indebitate; e la tolleranza verso sistemi di incentivo che hanno promosso conflitti d'interesse tra i manager e prestiti avventati e mossi da interessi di parte. Queste pratiche sono alla base del castello di sabbia che è venuto giù nel crollo finanziario del 2008.

Ancora una volta, il pensiero neoliberale ha giocato un ruolo importante dal momento che si è opposto per principio a una maggiore regolamentazione. Ciò significa che bisogna ricominciare a parlare di regolamentazione, necessaria per assicurarsi che i mercati finanziari funzionino efficientemente.

Nello specifico, la regolamentazione del mercato finanziario dovrebbe limitare la speculazione, aumentare la trasparenza e permettere alle banche centrali di governare la bolla dei prezzi delle attività e preservare la stabilità finanziaria. Per questo obiettivo, gli operatori di mercato dovrebbero essere soggetti a limiti di posizione e a richieste di margine quando sia ritenuto opportuno. A

ogni modo, in assenza di ragioni particolarmente impellenti, tutti gli scambi finanziari dovrebbero essere incanalati attraverso le camere di compensazione. E le istituzioni finanziarie dovrebbero essere soggette a requisiti di bilancio che possano essere aggiustati a discrezione dei *polycymaker*. Questi requisiti includono obblighi di liquidità, di capitale, di diversificazione delle attività detenute come riserva (Palley 2010) e restrizioni all'indebitamento. Anche le tasse sulle transazioni finanziarie hanno un loro posto, come strumento che limiti la speculazione e che faccia crescere le entrate fiscali.

La cosiddetta legge *Dodd-Frank* del 2010, ha iniziato il processo di miglioramento delle condizioni di stabilità e integrità del sistema finanziario. Tuttavia, molte delle riforme del tipo di quelle sopra elencate sono necessarie. Inoltre, l'efficacia della legislazione dipenderà da come le agenzie scriveranno e incorporeranno le regole previste dalla nuova legislazione. Questo rimanda al grande problema dell'abilità di Wall Street di condizionare fortemente i regolatori e i legislatori attraverso i contributi alle campagne elettorali e promettendo futuri posti di lavoro ben remunerati in cambio di un certo lassismo oggi. Si tratta di un serio problema politico che richiede il ridimensionamento delle banche. Questa questione politica si accompagna all'argomentazione secondo la quale le banche che sono "troppo grandi per fallire" dovrebbero essere ridimensionate perché rappresentano un rischio sistemico, e perché hanno effetti distorsivi sulla concorrenza attraverso l'implicito sussidio che ricevono da coloro che prestano alle grandi banche sapendo che, se necessario, esse saranno salvate.

Riformare la governance e la trasparenza delle aziende

Di pari passo con la maggiore regolamentazione del mercato finanziario c'è bisogno di una nuova agenda per la governance delle aziende. Questa agenda deve ridurre il potere dei manager potenziando il controllo degli azionisti; usare il sistema fiscale per scoraggiare il pagamento di remunerazioni eccessive ai manager e di incentivi a breve termine che favoriscono la speculazione e la miopia del management aziendale; limitare l'ingegnerizzazione finanziaria improduttiva nelle aziende (in particolare il riacquisto di azioni proprie); e garantire la rappresentanza di differenti gruppi di interesse nelle multinazionali.

Il diritto di costituire una società e i vantaggi che vengono dalla responsabilità limitata sono costruzioni giuridiche. Le leggi dietro questi diritti sono intese a migliorare il benessere sociale, il che significa che l'attività di un'impresa

dovrebbe saper promuovere il benessere dei cittadini. Questo dovrebbe essere il punto sul quale valutare la governance aziendale e la trasparenza delle imprese.

La riforma fiscale

Infine c'è la necessità di una riforma fiscale che incrementi l'efficienza economica e che promuova l'equità. Oltre a favorire un'ampia disuguaglianza nei redditi prima che l'intervento fiscale operi una redistribuzione, l'era neoliberale si è distinta per una disuguaglianza "post-fiscale".

Una riforma dovrebbe ripristinare la progressività fiscale che è stata via via ridotta durante gli ultimi tre decenni. Una seconda riforma dovrebbe eliminare il trattamento preferenziale accordato ai profitti da capitale (dividendi e profitti) rispetto al reddito da lavoro (stipendi e salari). Una terza riforma dovrebbe abolire le "tasse sul lavoro" che legano le tasse ai posti di lavoro. Ciò significa trovare altre maniere per pagare la sicurezza sociale e l'assicurazione contro la disoccupazione. Anche il finanziamento della sanità dovrebbe essere modificato perché è anch'esso un costo del lavoro, nonostante che nel sistema attuale venga pagato privatamente. Una quarta riforma dovrebbe ridurre l'ampiezza delle deduzioni fiscali. In particolare, dovrebbe essere gradualmente eliminata la deduzione sull'interesse che i proprietari pagano sulle (generalmente prime) case, che distorce i prezzi di proprietà. Una quinta riforma dovrebbe essere l'eliminazione delle agevolazioni fiscali (come la dilazione delle tasse sui profitti esteri) che favoriscono lavori e investimenti effettuati all'estero. Una sesta riforma potrebbe essere l'abolizione delle tasse sul reddito di impresa, ma solo come parte di un pacchetto che incrementi la progressività fiscale ed elimini i favoritismi fiscali sui redditi da capitale. Tassare le grandi società dà loro un incentivo a muoversi: invece, il governo dovrebbe tassare i proprietari che ottengono i profitti.

Facciamolo adesso

La Grande Recessione e la previsione della stagnazione testimoniano l'implosione del modello di crescita neoliberale che è stato attuato trent'anni fa. Ciò rende questa recessione differente e significa che le convenzionali politiche di stimolo, anche in dosi abbondanti, non possono fornire la chiave per un recupero sostenibile o per una prosperità condivisa. Piuttosto, c'è bisogno di un piano di intervento più ampio, che sia parte di un nuovo modello di sviluppo.

È vitale che le politiche formino un quadro di intervento che sia il più ampio possibile. Attuate singolarmente, le misure politiche sarebbero tutt'altro che efficaci. Senza affrontare la questione del deficit commerciale, qualsiasi intervento di stimolo fiscale e i benefici che possono derivare da un intervento di correzione sul mercato immobiliare non avranno effetti duraturi. In modo simile, una maggiore partecipazione al sindacato e la crescita dei salari si tradurranno in una accelerazione dello spostamento di lavori e investimenti all'estero. Risolvere la questione del deficit commerciale senza stabilizzare il processo di creazione del reddito e correggere le distorsioni del mercato immobiliare lascerebbe l'economia in una permanente carenza di domanda.

Allontanarsi dalla Grande Recessione richiede di far ripartire l'economia aumentando la domanda. Evitare che l'economia finisca nella stagnazione richiede un nuovo modello di crescita che ricostruisca il processo di creazione del reddito e della domanda. Il successo richiede un pacchetto completo di politiche di stimolo e una ricostruzione strutturale. Fino a quando i *policymaker* americani non comprenderanno questo imperativo, l'economia rimarrà intrappolata nella stagnazione.

Per una nuova strategia industriale

Tim Page Trades Union Congress, Gran Bretagna

La teoria economica ortodossa non vede di buon occhio gli interventi di politica industriale: nella sua visione, essi minano l'azione della mano invisibile del mercato. Al contrario, le politiche industriali possono costituire la parte centrale di un piano di ricostruzione dell'ordine economico mondiale dopo la crisi

La crisi economica ha evidenziato una questione che molti avevano messo in luce da anni, specialmente nelle economie di mercato liberali anglosassoni, e cioè l'eccessivo affidamento sui servizi finanziari e i rischi eccessivi che le banche stavano assumendo nel modo di fare profitti. Quelli che spingono per lo sviluppo di un settore manifatturiero non lo fanno per un sentimento di nostalgia, ma per la convinzione che se le industrie sostenibili (in entrambi i sensi del termine), e con un'ottica di lungo periodo, non sono in grado di produrre profitti eccezionali nel breve periodo, esse possono favorire una crescita duratura e creare ricchezza e posti di lavoro nel lungo.

Un lato positivo emerso dalla crisi è quindi il rinnovato interesse per l'industria manifatturiera. Naturalmente poi, ciò che i diversi paesi andranno a produrre dipenderà dai loro differenti punti di forza che, nel linguaggio economico, vanno sotto il nome di vantaggi comparati. Dal punto di vista del Regno Unito, l'attenzione dovrebbe essere rivolta alle produzioni ad alto valore aggiunto e che richiedono un livello alto di competenze, creando un lavoro di qualità. Ciò può essere applicato, allo stesso modo, all'Europa occidentale e agli Stati Uniti. I cosiddetti paesi del Bric (Brasile, Russia, India e Cina) stanno crescendo velocemente e vorranno espandersi sempre più in queste aree. Per i paesi in via di sviluppo dell'America latina, dell'Africa e di alcune parti dell'Asia, l'attenzione è posta verosimilmente su produzioni a maggiore intensità di lavoro piuttosto che su industrie ad alta intensità di capitale. Ad ogni modo, la storia economica ci insegna che queste regioni si sposteranno col tempo verso produzioni che richiederanno competenze e abilità sempre maggiori.

Fin qui, tutto bene. Ma anche altri fattori incidono in questo dibattito. La minaccia del cambiamento climatico non può essere ignorata. Questo significa che la domanda di prodotti manifatturieri "verdi" diventerà sempre più grande.

Inoltre, l'ingresso di grandi paesi come la Cina, l'India e il Brasile nell'economia del mondo sviluppato ha portato molti a chiedersi, ad alta voce, se paesi più piccoli, come il Regno Unito, possano realmente competere. La fiducia assoluta nelle virtù dei mercati aperti e della libera concorrenza, unita alla consapevolezza che esistono barriere all'entrata in molti settori industriali, pone un'altra questione: quale ruolo possono avere i governi nel contribuire a questa rinascita industriale? Oppure, messa in altre parole, non abbiamo forse bisogno di una nuova strategia industriale?

La teoria economica ortodossa non vede di buon occhio gli interventi di politica industriale: nella sua visione, essi minano l'azione della mano invisibile del mercato. La soluzione migliore per la scuola ortodossa è che l'attività economica si sviluppi nei settori che offrono i maggiori rendimenti (vale a dire, i maggiori profitti) e nei settori che saranno economicamente, socialmente e culturalmente i più opportuni.

È questo quello che trovate in un qualsiasi testo di economia. Tuttavia, questa versione ignora le lezioni della storia economica. In un saggio provocatorio, Justin Lin, senior vicepresidente della Banca mondiale, e Celestin Monga, il suo consigliere economico, hanno affermato:

L'evidenza storica mostra che tutti i paesi che si sono trasformati con successo da economie agrarie in economie moderne e avanzate (incluse le vecchie potenze industriali dell'Europa occidentale e del Nord America e le economie di nuova industrializzazione dell'Est asiatico) hanno avuto governi che hanno svolto un ruolo guida nell'assistere le imprese individuali nel superamento dei problemi di coordinamento e delle esternalità presenti nel loro processo di cambiamento strutturale. Di fatto, i governi dei paesi ad alto reddito continuano oggi a svolgere il medesimo ruolo. (Lin e Monga 2010)

Questi due economisti della Banca mondiale (che non fanno certo parte di un'organizzazione di sinistra) sostengono dunque la necessità di una strategia industriale e di una linea d'azione per renderla efficace.

In questo intervento si sostiene allora la necessità di elaborare delle nuove strategie industriali, in parte come risposta alla crisi economica, in parte perché la duplice sfida della globalizzazione e del cambiamento climatico avrebbero comunque spinto in questa direzione. Per questo, la prossima domanda è: come dovrebbero essere queste strategie industriali?

Come notato sopra, c'è un largo consenso sul fatto che la concorrenza debba

essere mantenuta. Il protezionismo è un gioco a somma zero che incoraggia semplicemente le grandi compagnie a creare ulteriori barriere. Compromette l'innovazione e riduce di conseguenza la crescita della produttività. Esiste un limite al ruolo del governo, ma questo non vuol certo dire che il governo non debba avere alcun ruolo. Tutti i governi vorrebbero aumentare la ricchezza e il benessere dei propri cittadini. Se non fosse questo il loro obiettivo, non dovrebbero essere al governo. Questo significa che lo sviluppo delle economie nazionali è una questione politica. Il problema con la mano invisibile del mercato è proprio che i governi non avrebbero ragione di occuparsi delle imprese che fanno sviluppo e di quelle che non lo fanno. Hanno, invece, ogni ragione di occuparsene.

Lin e Monga sostengono che le politiche industriali di successo sono quelle che si pongono come obiettivo il raggiungimento delle industrie mature che non sono troppo avanzate rispetto al livello di reddito pro-capite dei propri paesi. Molti paesi "pionieri" hanno così giocato il ruolo, spesso involontario, di economie "bussola" per quelli che cercavano di raggiungerli.

Tornando al sedicesimo secolo, l'Olanda ebbe un ruolo di questo tipo per l'Inghilterra, che a sua volta servì come modello e obiettivo per gli Stati Uniti, la Germania e la Francia alla fine del diciannovesimo secolo e all'inizio del ventesimo e per il Giappone alla metà del ventesimo secolo. Allo stesso modo, il Giappone venne imitato dalla Corea, da Taiwan, da Hong Kong e da Singapore negli anni Sessanta e Settanta del Novecento. Le Mauritius presero Hong Kong e la Cina come loro "bussole" nell'elaborazione di una strategia di recupero negli anni Settanta. La Cina scelse la Corea, Taiwan e Hong Kong negli anni Ottanta. (Lin e Monga 2010)

Per i paesi in via di sviluppo, identificare un'economia "bussola" può non essere complicato. Per un paese come il Regno Unito, con una economia già sviluppata, la situazione è differente. Si può aspirare al settore manifatturiero della Germania o al progresso nelle produzioni "verdi" di gran parte della Scandinavia. Per i sindacati il paese è o potrebbe diventare un paese di prima classe nelle prossime decadi. La questione in questo caso non è tanto come raggiungere la convergenza dei redditi pro capite degli altri paesi ma come imparare dalle loro strategie industriali.

Così, quale deve essere il ruolo per il governo? Ovviamente i governi devono intervenire con politiche di tipo orizzontale per sostenere il sistema industriale. L'investimento nelle competenze, che dà un beneficio a tutte le industrie, ne

è un esempio. Buoni collegamenti nei trasporti e altre infrastrutture moderne, come la diffusione della banda larga, sono altrettanto importanti. L'accesso alla finanza è essenziale e una banca per gli investimenti "verdi" (attualmente in discussione in alcuni paesi) non sarà mai troppo presto per farla.

Ma ci sono anche altre politiche industriali innovative in giro per il mondo dalle quali i *policymaker* possono imparare. Un possibile modello è il Fondo strategico di investimento (Fsi) francese. Questo fondo ha due azionisti, la Cassa dei depositi e il governo francese. L'Fsi investe nelle strutture di capitale delle imprese private, agendo come un'azionista di minoranza. Cerca di essere un investitore con un orizzonte di lungo periodo, investendo fino a 8-10 anni, o anche di più dove possibile. Investe un ammontare di denaro che gli permette di essere presente e avere parola nella gestione dell'azienda, attraverso posti nelle sedi di comando. Piuttosto che offrire sussidi, si fa carico del rischio imprenditoriale. Il Fondo ha 20 miliardi di euro a sua disposizione: 6 miliardi liquidi e 14 in azioni investiti nelle aziende.

L'Fsi investe in imprese di interesse strategico per la Francia. Permette al governo di favorire quei settori in cui la Francia può divenire e rimanere leader mondiale. Esso riconosce che il compito di creare ricchezza dovrebbe essere lasciato alle imprese (l'Fsi è solo un comprimario nelle imprese in cui investe) ma riconosce che la creazione di ricchezza non è solo un interesse delle imprese. Inoltre, se un budget di 20 miliardi può sembrare consistente, l'Fsi non spende quei soldi ma li investe. Dovrebbe aspettarsi un rendimento da quegli investimenti, proprio come ogni altro azionista. Di fatto, dovrebbe aspettarsi un profitto. Questo impone una grande disciplina all'Fsi. I critici delle politiche industriali nel Regno Unito sostengono che, negli anni Settanta (decennio non certo da ricordare per chi è favorevole agli interventi di politica industriale), il governo non "selezionava i vincitori", ma sosteneva "i perdenti". In questo senso, l'Fsi non dovrebbe investire in imprese che sono sull'orlo del fallimento così come farebbe qualsiasi azionista.

Laddove i governi abbiano un interesse in un settore industriale, essi dovrebbero dichiararlo apertamente. Non c'è nulla di sbagliato in questo. Al contrario, le imprese che si impegnano con il governo dicono, spesso, di volere principalmente una risposta chiara. Se non ottengono tutto ciò che vogliono, ma sanno quali sono le priorità del governo, possono comunque agire di conseguenza. La Francia è anche la terra dei *grand projets*. Storicamente, i governi hanno posto

come obiettivo un numero di progetti ambiziosi, come la TGV o l'A380, e le imprese private hanno sempre avuto presente che le strategie dei vari governi (per esempio, lo sviluppo di nuove competenze o la realizzazione di infrastrutture per l'industria) sarebbero state disegnate in modo da raggiungere questi obiettivi. In questo modo, le imprese possono investire in quelle aree strategiche. Nel Regno Unito, la strategia di difesa industriale ha lavorato nella stessa direzione. Le imprese erano a conoscenza delle più importanti decisioni in materia di appalti pubblici per il settore della difesa, dove erano in gioco miliardi di sterline, con anni di anticipo, per cui conoscevano la direzione da intraprendere nel caso sperassero in questi contratti. Gli appalti pubblici nel settore della difesa sono soggetti a regole diverse rispetto agli altri acquisti che fanno i governi, ma il principio di conoscere in anticipo gli obiettivi del governo funziona allo stesso modo.

In conclusione, c'è il serio pericolo che l'economia mondiale tornerà tra non molto ai comportamenti che l'hanno portata alla crisi. Tra questi, c'è senza dubbio la visione di breve periodo che ha portato così tante banche e istituzioni finanziarie ad agire nel modo in cui hanno operato. Per evitare questo pericolo, si può raccomandare:

- che i governi del mondo adottino un approccio di lungo termine;
- che le politiche industriali costituiscano la parte centrale di un piano di ricostruzione dell'ordine economico mondiale dopo la crisi;
- che i governi si pongano come obiettivo lo sviluppo di quelle industrie che non sono troppo avanzate rispetto ai propri livelli di reddito pro-capite;
- che le strategie industriali seguano gli obiettivi stabiliti dai governi, rispetto al contributo di settori industriali chiave alla crescita economica, alla creazione di ricchezza, alla creazione di occupazione e alla sostenibilità industriale;
- che il commercio mondiale e le regole di concorrenza rifiutino il protezionismo, ma riconoscano il legittimo ruolo dei governi nel sostenere industrie strategiche, e specialmente nel rendere "verdi" le industrie tradizionali.

La giustizia sociale in un mondo con risorse limitate

Anabella Rosemberg International Trade Union Confederation e Trade Union Advisory Committee
Lora Verheecke Trade Union Advisory Committee

Forse la crisi bancaria ha creato un'occasione per rendere reale la sostenibilità, favorendo il ripensamento dei fondamentali del nostro sistema economico. Un'economia più verde rappresenta un'opportunità per costruire un'agenda progressista per la sostenibilità

Al Summit sulla terra che si è tenuto a Rio de Janeiro nel 1992, sembrava si fosse raggiunto un consenso globale sull'esistenza di un'intima connessione tra giustizia sociale, protezione dell'ambiente e sicurezza economica. Sostenibilità era la parola d'ordine e sembrava ci fosse un serio e diffuso impegno politico per raggiungere quell'obiettivo. Tuttavia oggi, venti anni dopo, pochi progressi sono stati compiuti. I limiti del nostro attuale sistema economico sono stati messi in evidenza dalle continue prove del cambiamento climatico generato dall'attività umana; la disuguaglianza dei redditi è cresciuta; molti paesi in via di sviluppo continuano a faticare; e la recessione globale ha mostrato la fragilità di un capitalismo guidato dalla finanza.

Forse la crisi bancaria ha creato un'ulteriore occasione per rendere la sostenibilità una realtà, favorendo il ripensamento dei fondamentali del nostro sistema economico. Questo saggio definisce una risposta sindacale alle politiche finora considerate necessarie e tenta di spiegare come la necessità di affrontare il cambiamento climatico possa essere gestita in maniera equa.

Più crescita ma più verde? La teoria della modernizzazione ecologica

I due concetti principali, qui, sono crescita verde ed economia verde. Entrambi sono emersi in tempi recenti, come potenziali percorsi di uscita dalla crisi. Tuttavia, non sono affatto nuovi e si basano su una più datata valutazione della capacità del sistema economico di catturare l'impatto ambientale della produzione e dei consumi. In termini tecnici, questo rappresenta nulla più di uno sforzo per "internalizzare le esternalità".

Questi concetti (quasi ortodossi) sono al centro della teoria della modernizzazione ecologica. L'assunto centrale, in questa teoria, è che una risposta

appropriata al cambiamento climatico non sia quella di abbandonare del tutto l'obiettivo della crescita. Non esiste necessariamente una relazione tra una crescita continua e la devastazione ambientale. Secondo questa teoria, l'attuale crisi ambientale è il risultato di fallimenti istituzionali e di mercato (Stern 2007). Riformare le istituzioni e i mercati è la chiave per il miglioramento ambientale dal momento che "le istituzioni politiche, economiche e sociali esistenti possono internalizzare la cura per l'ambiente" (Hajer 1995). I mercati possono diventare "verdi" se all'impatto dell'attività economica (cioè l'esternalità) sull'ambiente viene attribuito un giusto prezzo. Due chiari esempi di misure per la modernizzazione ecologica sono la promozione di fonti di energia pulita o il miglioramento dell'efficienza dei materiali.

Questa teoria presenta molti vantaggi. Un'economia più verde è un'alternativa migliore rispetto al modello di crescita conosciuto finora. Può rivitalizzare l'economia in periodi di declino economico attraverso la mobilitazione di nuovi investimenti, la creazione di posti di lavoro in settori emergenti o attraverso processi di innovazione. La crescita verde può inoltre incoraggiare l'investimento in innovazioni ambientali. I modernisti ecologici credono che l'efficienza delle risorse possa condurre a una produzione meno costosa e a una crescita economica attraverso la riduzione del consumo delle risorse naturali (Jackson 2010).

Dalla prospettiva dei sindacati, un'economia più verde rappresenta un'opportunità per costruire un'agenda progressista per la sostenibilità. In altre parole, è possibile trasformare i settori tradizionali (attraverso il miglioramento della produttività delle risorse, per esempio) e creare posti di lavoro di alta qualità in nuovi settori. Inoltre, riportando la questione della creazione di occupazione all'interno della discussione sulla sostenibilità, i sindacati mettono in chiaro che la nozione di sostenibilità presenta molti lati. Un basso impatto ambientale deve essere legato a un lavoro di qualità. E, ovviamente, questo orientamento alla crescita aggiunge una nuova dimensione alla competitività delle imprese, che per gli ultimi quaranta anni ha richiesto poco più che la deregolamentazione dei mercati del lavoro.

L'economia verde è sufficiente?

Nonostante l'ampio consenso sull'agenda della modernizzazione ecologica, questo orientamento non è del tutto privo di problematiche. Per esempio, come può essere garantita l'integrità delle politiche? È facile prevedere una situa-

zione in cui sia disponibile più energia rinnovabile, ma un aumento del consumo energetico significa che i benefici ambientali derivati dalle rinnovabili vengono smussati dalla crescita continua nell'uso dei combustibili fossili. In linea di principio, il mix energetico può essere più sostenibile, ma il consumo complessivo di energia certamente non lo è.

Il secondo svantaggio, più vicino alle tradizionali preoccupazioni dei sindacati, è la teoria della dipendenza dal mercato come strumento per modificare produzione e consumi. I modernizzatori ecologici sostengono che il mercato "è un meccanismo più efficiente ed efficace dello stato per coordinare la lotta contro i problemi ambientali" (Mol 1995). L'esperienza pratica ci dice che questo potrebbe non essere vero. I segnali del prezzo non sempre aiutano gli attori del mercato a comportarsi in una maniera più rispettosa dell'ambiente. Ciò è evidente nel caso dell'aumento dei prezzi dell'energia per i nuclei familiari. Di fronte a un potenziale aumento delle loro bollette, gli inquilini sono incentivati a isolare le loro case in modo da ridurre le spese. Tuttavia i proprietari, a cui spetta l'onere degli investimenti, non hanno interesse a investire nell'isolamento termico delle case, perché non ne avrebbero un beneficio diretto. In questo caso, solo una regolamentazione potrebbe risolvere la situazione. Peraltro, le indicazioni dettate dai prezzi dell'energia possono avere un impatto distributivo negativo sui consumatori più poveri o vulnerabili, che a volte si trovano a dover spendere il 40-50% del loro reddito per finanziare il consumo di energia.

Le teorie della crescita verde hanno spesso ignorato "le questioni della giustizia sociale e i processi di inclusione ed esclusione sociale" che passano per la modernizzazione che queste teorie sostengono (Swyngedouw e Cook 2009). Potrebbe esserci una comprensibile resistenza da parte dei cittadini nei confronti della necessità di una crescita verde o di una economia verde se i costi sembrano superare i benefici o se gli oneri di adattamento sono condivisi in modo iniquo. Queste sono le preoccupazioni principali dei sindacati. Nessuna transizione verde né cambio di paradigma sarà possibile a meno che le legittime preoccupazioni dei lavoratori vengano adeguatamente prese in considerazione nel processo. Chi ci perde deve essere compensato e aiutato ad adattarsi.

I critici più radicali dell'orientamento della crescita verde sostengono che il cambiamento di paradigma richiesto dalla crisi ambientale non possa essere

soddisfatto né dalla crescita verde né da un'economia più verde. Dal loro punto di vista, la crescita è il problema, non la soluzione; in futuro tutti dovremmo accontentarci di vivere con meno. In realtà, qui sono stati confusi due argomenti: il primo riguarda la sostenibilità del nostro modello economico attuale; il secondo riguarda la giusta misura della crescita. Nel sindacato è da tempo emerso il bisogno di un nuovo orientamento per la misurazione dei risultati dell'attività economica, che includa l'impatto ambientale e “un paniere di indicatori economici e sociali”.

Ma chiedere un nuovo sistema di misurazione non significa chiedere un'economia senza crescita. In realtà, se l'attività economica si riducesse a uno stato di crescita stazionaria, dove non si assista a un ulteriore depauperamento delle risorse naturali, sarebbero i poveri a soffrirne di più, soprattutto nei paesi in via di sviluppo (Fitoussi 2010). Questo è il motivo per cui una giusta transizione è un prerequisito per il cambiamento di paradigma.

Oltre la crescita

Nonostante non ci sia una chiara alternativa al paradigma della crescita, negli ultimi anni sono emerse alcune idee (la “giusta transizione” è una di queste), tutte con una visione di lungo periodo e uno scopo simile: il raggiungimento del benessere e un'equa divisione delle risorse naturali attraverso altri mezzi. Queste idee includono il concetto di “prosperità senza crescita” e l'approccio basato sulla condivisione dei costi di una rapida stabilizzazione climatica (*Greenhouse Development Rights*).

Prosperità senza crescita: Tim Jackson, membro della Commissione sullo sviluppo sostenibile inglese, recentemente ha realizzato un rapporto (con il titolo di *Prosperità senza crescita*) che ha avuto un ampio impatto mediatico. Centrale nel suo lavoro è la volontà di garantire alle persone una vita decente e la possibilità di prosperare come risultato di un cambiamento nei comportamenti e negli stili di vita (Druckman e Jackson 2010). Tra le misure chiave per raggiungere questo nuovo paradigma sociale si includono, tra le altre cose, dei sostanziali investimenti sostenibili di lungo termine che creino posti di lavoro decenti, una riforma dei mercati finanziari, un miglior equilibrio tra tempo di vita e tempo di lavoro attraverso una riduzione delle ore lavorative e una decrescita dei livelli di consumo. Queste misure chiave sono abbastanza vicine a quelle proposte dai sindacati oggi e in passato. A ogni modo, c'è una questione

saliente che non viene affrontata: lo sviluppo. Jackson riconosce che la “prosperità senza crescita è concepibile solo nelle nazioni più ricche” (Jackson 2009). In altre parole, questo è un modello che potrebbe essere di rilevanza per le economie dell'Ocse (nonostante le barriere per realizzarlo siano formidabili) ma che ha poca rilevanza per il mondo in via di sviluppo, dove la crescita che sia sostenibile a livello ambientale dovrebbe essere allo stesso modo una priorità. In altre parole, sono necessari più strumenti di *policy*.

Greenhouse Development Rights: alcune interessanti possibilità emergono dal tentativo di definire un approccio che permetta la condivisione fra tutti i paesi del costo della stabilizzazione del clima. Questa teoria è stata sviluppata per offrire una guida alle politiche sia per le nazioni sviluppate che per quelle in via di sviluppo, ma anche in questo caso la teoria non è totalmente priva di problematiche.

Invece di concepire la transizione verso una società più sostenibile come una singola funzione del Pil delle nazioni, questa teoria suggerisce un cambiamento nel nostro modo di pensare: si basa sulla condivisione dello sforzo per la riduzione delle emissioni basandosi su due concetti: l'“indice di capacità e responsabilità” (il *Responsibility Capacity Index* per gli stati-nazione) e la “soglia di sviluppo” (per gli individui). La “soglia di sviluppo” è un livello di benessere al di sotto del quale le persone non sono ritenute in dovere di sostenere i costi della transizione climatica. Le persone sopra questa soglia devono invece assumersi i costi per limitare le emissioni associate al loro consumo, così come i costi per garantire che quelli sotto la soglia possano raggiungerla, facendolo attraverso percorsi sostenibili, a basse emissioni. La soglia di sviluppo è attualmente fissata a 20 dollari pro-capite al giorno.

Il *Responsibility Capacity Index* indica lo “sforzo” che i paesi dovrebbero sostenere in base alle emissioni cumulative nazionali dal 1990, escluse le emissioni che corrispondono ai consumi al di sotto della soglia di sviluppo. Così, la capacità è la somma di tutti i redditi individuali, esclusi i redditi al di sotto della soglia. Questo indice determina il livello di azioni che le nazioni devono intraprendere per “aiutare a lanciare una transizione globale verso un'economia a basse emissioni” e per aiutare “i poveri ad adattarsi agli inevitabili cambiamenti che li attendono”.

Come può contribuire questo modo di pensare al cambiamento di paradigma? In primo luogo, introduce la dimensione della giustizia sociale nel dibattito sulla

protezione ambientale. La responsabilità di “pagare” per i cambiamenti climatici ricade sulle classi sociali più ricche all’interno dei paesi. Anche la cornice generale è ambiziosa. “Richiede che le potenze economiche accettino ampi obblighi e si impegnino ad attuare grandi trasferimenti finanziari e tecnologici a livello internazionale” (Baer 2008).

Introducendo questo pensiero tra le soluzioni al cambiamento climatico si eviterebbe di dover porre eccessiva pressione sui settori più poveri dei paesi come contributo alle soluzioni climatiche, sia nei paesi sviluppati che in quelli via di sviluppo.

La giusta transizione (Just Transition): nonostante ci sia un consenso generale circa l’idea che la giustizia sociale non possa essere raggiunta senza la protezione ambientale, i mezzi attraverso i quali un risultato a somma positiva (*win-win*) possa diventare realtà restano ancora poco chiari. Le politiche compatibili a livello ambientale come possono diventare un sostegno alle condizioni di vita di quei lavoratori e di quelle comunità che si guadagnano da vivere grazie al degrado dell’ambiente? Come possiamo affrontare l’impatto della trasformazione delle nostre economie? Queste problematiche sono all’origine della teoria della “giusta transizione”, sviluppata dai movimenti sindacali come uno strumento per assicurare che le ambiziose azioni a tutela dell’ambiente si integrino con i bisogni sociali e delle società.

Il concetto di *Just Transition*, di giusta transizione, si riferisce al bisogno di investimenti sostenibili di lungo termine che potrebbero creare posti di lavoro dignitosi e trasformare quelli già esistenti nei settori tradizionali; alla formazione attiva e a politiche di sviluppo delle competenze, al dialogo sociale con i sindacati, con i datori di lavoro e con gli altri soggetti interessati, alla ricerca e alla valutazione degli impatti sociali e occupazionali delle politiche ambientali, allo sviluppo di regimi di protezione sociale e alla necessità di sviluppare piani di diversificazione economica a livello locale (Rosemberg 2010).

In che modo la cornice della giusta transizione può contribuire al cambiamento di paradigma? Primo, eliminerebbe l’apparente contraddizione tra la tutela delle condizioni di vita e la tutela dell’ambiente. Secondo, ha il vantaggio di sottolineare l’importanza di anticipare e pianificare le politiche industriali e di sviluppo e permette una riflessione di medio-lungo termine. Infine, come “strumento tradizionale”, renderebbe possibile il cambiamento verso un differente modello economico.

Conclusioni

Nella società, diversi gruppi riconoscono l’esigenza di un cambiamento di paradigma se dobbiamo raggiungere obiettivi sociali e ambientali. Tuttavia, questo modo di pensare è ancora diviso in “silos”¹.

Se dalla teoria della modernizzazione ecologica emergono alcune opportunità in termini di lavoro e di crescita, è importante considerare di che tipo sarà e chi pagherà le conseguenze del paradigma della crescita per le nostre società e per le nostre risorse naturali. Stanno emergendo alcune idee che legano entrambe le dimensioni, ma sono ancora incomplete.

Sebbene il movimento sindacale abbia compiuto grandi passi in avanti nel suo modo di comprendere e affrontare le questioni ambientali, proposte come quelle incluse nel concetto di giusta transizione non hanno ancora raggiunto il consenso fuori dal movimento dei lavoratori. Il degrado ambientale e l’attuale crisi economica hanno aperto uno spazio critico affinché i sindacati passano alzare la voce e offrire una cornice alternativa più completa.

In questo esercizio, dobbiamo sforzarci ulteriormente, visto che le conseguenze dell’attuale modello economico hanno già generato cambiamenti irreversibili nella base di risorse naturali del nostro pianeta, rendendo ancor più fragili le prospettive di ottenere un lavoro decente e la sostenibilità del sistema economico.

(1) Un “silo dell’informazione”, per esempio, è un sistema di gestione incapace di operare in maniera reciproca con gli altri sistemi di gestione correlati.

IL LAVORO IN EUROPA

Un mercato del lavoro equo e inclusivo

Robert Kuttner Direttore, The American Prospect

Ci siamo allontanati da un sistema di diritti e di protezioni del lavoro che si prende cura della maggior parte di noi a causa di uno spostamento delle relazioni di potere. La globalizzazione ha facilitato questo cambiamento ma, come ci ricordano gli architetti di Bretton Woods, non esiste una sola forma di globalizzazione

Nella maggior parte delle nazioni ricche del mondo, l'esperienza degli ultimi trent'anni è stata quella di una costante deregolamentazione del mercato del lavoro e di un ritorno del rischio dalle istituzioni agli individui. Si tratta di un'inversione di tendenza rispetto alla concezione del welfare state social-democratico del dopoguerra, in cui una forma di capitalismo di stato conviveva con una società dignitosa e un'economia più produttiva e stabile. Si trattava di un circolo virtuoso, nel quale i partiti di centro-sinistra e i sindacati si erano guadagnati la fiducia dei lavoratori e dei cittadini come custodi di un efficace patto sociale. Le politiche dei governi si muovevano complementari a questo disegno.

Si pensi, ad esempio, ai due rapporti Beveridge, redatti durante la guerra, che delineavano un vasto sistema di protezione sociale, capace di proteggere i lavoratori dagli imprevisti della vita lavorativa, e prevedevano politiche per la piena occupazione che assicurassero un lavoro e la distribuzione della produttività ai lavoratori. L'accordo di Bretton Woods aveva cercato di creare un sistema finanziario globale che facilitasse l'attuazione di politiche interne volte alla piena occupazione e isolate dall'urto deflazionistico della finanza speculativa privata.

Nel frattempo, molti paesi del terzo mondo avevano beneficiato di una crescita rapida (almeno in media), ma sbilanciata, poiché erano aumentate le disuguaglianze nei redditi ed erano stati negati ai cittadini i diritti civili di base e quelli del lavoro. Naturalmente, la crescita deve essere accolta con favore, non certo le disuguaglianze e le ingiustizie. Sebbene questo processo di arretramento dei diritti dei lavoratori sia partito dagli Stati Uniti negli anni Settanta con un attacco ai sindacati e allo stato sociale, subito seguito dalle politiche della Thatcher in Inghilterra, cambiamenti simili si sono visti nella maggior parte dei paesi dell'Ocse. I meccanismi attraverso i quali questo processo è stato ed è portato avanti comprendono gli sforzi del sistema industriale nel limitare

la quota dei lavoratori coperti da contratti di lavoro regolari e regolamentati dallo stato o da accordi di contrattazione collettiva; un ricorso sempre maggiore alla precarizzazione del lavoro, sotto forma di esternalizzazioni, lavoro temporaneo e contratti di breve durata; il ricorso all'economia sommersa; una varietà di strategie per indebolire i sindacati come parti sociali; la riduzione dell'efficacia delle altre forme di protezione sociale volte a sostenere il potere contrattuale del lavoro, come le indennità di disoccupazione.

L'effetto è stato un incremento della disuguaglianza e dell'insicurezza. Questo indebolimento delle protezioni di base del lavoro si è verificato a dispetto di tassi di disoccupazione crescenti e di una sempre maggiore globalizzazione degli scambi commerciali, non accompagnata da una parallela globalizzazione delle regole sociali di base. In una certa misura, le nazioni nordiche sono rimaste fuori dalle conseguenze più negative di queste tendenze, grazie alla forte tradizione dei sindacati. Tuttavia, anche in Scandinavia la disuguaglianza del reddito è aumentata, i sindacati si sono messi sulla difensiva e le protezioni sociali sono state indebolite. Le multinazionali, in alcuni recenti contenziosi legali segnalati alla Corte di giustizia europea, sono state in grado di sfruttare il primato che il diritto comunitario assegna alla libera circolazione delle persone, dei beni e dei capitali per indebolire il sistema di contrattazione collettiva scandinavo.

Se è possibile identificare un trend comune fra i paesi, deve esserci allora un insieme comune di cause. In questo caso, la riduzione delle protezioni sociali riflette un incremento del potere relativo del capitale globale, un indebolimento degli stati nazione, che sono stati la sede tradizionale del controllo sul capitale, e un concomitante indebolimento del ruolo della società civile e dei sindacati come forze di compensazione del capitale. Questo processo è stato più pronunciato negli Stati Uniti, dove le protezioni sociali non hanno mai raggiunto i livelli europei; altre nazioni stanno tuttavia prendendo questa direzione a causa di un identico indebolimento dei contrappesi democratici e di un aumento del potere del capitale che ha ridotto il ruolo degli stati così come quello dei lavoratori.

In molte nazioni la risposta dei sindacati è stata necessariamente difensiva. Il nucleo dei lavoratori protetti dai sindacati o da contratti di lavoro a tempo indeterminato è stato in grado di mantenere molti dei benefit tradizionali, ma i lavoratori più giovani, le donne, i lavoratori part-time e gli immigrati non

hanno beneficiato delle stesse protezioni. Questa società di *insider e outsider*, come qualcuno l'ha definita, non è sostenibile a lungo andare per gli ideali progressisti, né politicamente né economicamente, perché distrugge la solidarietà sociale da cui dipende il movimento del lavoro. Un movimento del lavoro costituito principalmente da dipendenti pubblici e operai è destinato a divenire un movimento di minoranza.

Il movimento del lavoro, così come il resto delle comunità progressista, è ormai finito in un circolo vizioso. In termini politici, in molti dei nostri paesi, i partiti che si dicono di centro-sinistra hanno abbracciato programmi di centro-destra basati sulla deregolamentazione finanziaria e sulla liberalizzazione del mercato del lavoro. Proprio nel momento in cui una grave crisi dei mercati finanziari sembrava aver screditato il modello neoliberista, gli elettori non si sono rivolti ai partiti di sinistra perché molti di loro erano stati corresponsabili delle politiche che avevano portato al collasso. Questa è la ragione per cui c'è bisogno di un forte programma economico di opposizione, più progressista di quello di molti dei partiti cui siamo stati e siamo alleati.

In più, al diminuire della capacità del movimento del lavoro e dello stato sociale di reggere l'impatto del cambiamento, aumenta la tentazione per i cittadini di concludere che possano giocarsi le proprie carte da soli all'interno del mercato, e di votare per i partiti che promettono tagli di tasse, riducono i servizi pubblici e lasciano che ognuno badi a se stesso. Il radicalismo individuale predicato dai partiti e dai dogma neoliberali diviene così parte naturale della vita dei cittadini.

Così, sia per la propria predisposizione alla giustizia sociale che per la propria stessa sopravvivenza, il movimento del lavoro e i suoi alleati progressisti hanno bisogno di un progetto più ampio per ristabilire condizioni occupazionali eque ed inclusive, e di una strategia politica realista per farle diventare realtà. Lo stesso utilizzo dell'espressione "mercato del lavoro", sebbene suoni così moderna, è in qualche modo controproducente se è vero che il lavoro è più di un mercato e l'obiettivo di lungo termine del movimento è stato quello di "portare i salari fuori dalla competizione", costringendo l'industria a competere sulla base di efficienza e produttività, non obbligando i dipendenti a lavorare per il più basso salario possibile che c'è sul mercato. Se il lavoro è solo un altro mercato, allora siamo nei guai. È un segno dell'egemonia del paradigma neoliberista che anche i sindacati parlino di mercato quando invece stanno parlando dei diritti del lavoro.

Alcune strategie

Il nostro obiettivo è sia intellettuale che politico. Non è così difficile, infatti, scrivere dei manifesti. La sfida è invece quella di convincere l'opinione pubblica e persuadere i nostri alleati politici che questi interventi sono alla base di scelte politiche fondate e necessarie, anche a livello economico.

Un programma di investimenti pubblici per la piena occupazione

Al centro di un equo sistema del lavoro, deve esserci il ritorno alla piena occupazione. I lavoratori godono infatti di un maggiore potere contrattuale e lo stato non impegna risorse per pagare lavoratori inattivi. La piena occupazione solitamente va di pari passo con tassi di crescita economica che sono soddisfacenti, i quali rendono politicamente più facile investire soldi pubblici in prestazioni sociali. Il circolo vizioso diviene così un circolo virtuoso.

Come spesso accade, l'attuale fase di depressione economica ha un bisogno disperato di un programma serio di investimenti pubblici. Tecnicamente, noi siamo fuori dalla recessione, nel senso che il tasso di crescita del Pil è tornato positivo. È possibile, però, essere fuori dalla recessione e contemporaneamente dentro una fase di depressione. La situazione economica ricorda infatti quella degli anni Trenta, quando le conseguenze del collasso finanziario crearono un periodo di equilibrio che si protrasse per anni ben al di sotto della piena occupazione. Alta disoccupazione, ridotto potere d'acquisto dei consumatori, banche traumatizzate e imprese riluttanti a investire, tutto si avvìò, proprio come sta accadendo oggi.

Alcune nazioni, come la Germania, sono riuscite a ridurre i tassi di disoccupazione grazie a economie fortemente orientate verso le esportazioni e interventi intenzionali di moderazione salariale, con lo scopo di guadagnare competitività a livello globale. Per definizione, tuttavia, non tutte le nazioni possono essere in surplus commerciale. E da quando la Cina è diventata protagonista degli scambi internazionali, la sua intera strategia economica si è basata su salari estremamente bassi rispetto alla produttività del lavoro, accompagnati da un avanzo commerciale strutturale e da disavanzi commerciali in molte altre nazioni che, a loro volta, hanno portato a una maggiore disoccupazione e a una pressione difensiva alla riduzione dei salari in quei paesi.

I benefici di un massiccio programma di investimenti pubblici sono molteplici. La maggior parte di questi investimenti dovrebbe essere a livello nazionale,

con regole per il lavoro che siano davvero adeguate. E gli investimenti potrebbero rendere l'economia più produttiva. Per realizzare questa strategia, però, è necessario mettere in discussione la visione dominante secondo la quale le nostre economie non hanno bisogno che di una buona dose di austerità per curare i larghi deficit pubblici e i debiti nazionali.

Adeguare la vita lavorativa agli altri aspetti della quotidianità

Con la piena occupazione, diventa più facile adeguare la vita lavorativa agli altri aspetti della vita quotidiana, come crescere i bambini, avere una vecchiaia attiva e un pensionamento graduale. Un programma per il lavoro equo e inclusivo deve comprendere un ampio programma di congedi retribuiti per entrambi i genitori; opportunità di periodi sabbatici retribuiti per favorire la riqualificazione; e il pensionamento a un'età adeguata, magari con una graduale riduzione dell'orario di lavoro nella fase di pre-pensionamento. Così come alcuni lavoratori scelgono volontariamente di lavorare meno ore, i lavoratori part-time hanno bisogno degli stessi diritti dei lavoratori a tempo pieno. I sistemi pensionistici hanno bisogno di essere ri-socializzati, così che essi non siano in balia delle forze di mercato. Altrimenti, i lavoratori non potranno contare su un reddito certo quando dovranno ricevere una pensione.

Oggi, ci troviamo con lavoratori che lavorano orari più lunghi di quelli che desiderano e altri che non riescono a trovare un lavoro. Un riequilibrio è ormai necessario. La società sarebbe più sana e l'economia ne verrebbe fuori più produttiva.

Un salario adeguato e un reddito sociale

L'economia deve garantire salari al di sopra di una certa soglia, in modo che l'occupazione sia sufficiente a mantenere una famiglia fuori dalla povertà. In alcuni dei nostri paesi, questo può essere raggiunto con la contrattazione collettiva; in altri, esso richiede una regolamentazione sul salario minimo garantito. I salari e gli stipendi hanno comunque bisogno di essere integrati da altre forme di reddito sociale, come gli assegni familiari, il sussidio all'istruzione e all'assistenza per l'infanzia e una copertura sanitaria integrale.

Politiche attive del mercato del lavoro e "flexicurity"

Negli ultimi decenni, segnati dall'affermazione del neoliberismo, è diventato

di moda dare la colpa della bassa crescita europea alle “rigidità” del mercato del lavoro, quando in realtà la maggior parte delle cause sono macroeconomiche. La flessibilità del lavoro, nell’ottica neoliberalista, significa rendere più facile licenziare i lavoratori, ridurre i loro benefit, esternalizzare il lavoro e così via. I modelli scandinavi caratterizzati da una politica attiva sul mercato del lavoro, che anticipano di diversi decenni il dibattito sulla rigidità, dimostrano che è possibile avere mercati del lavoro più flessibili, preservando la sicurezza dei posti di lavoro e aumentando la produttività e la competitività. L’essenza del modello scandinavo è che i lavoratori che perdono il proprio lavoro hanno diritto a sussidi elevati mentre vengono formati per altre occupazioni, e i differenziali salariali tra i settori sono limitati, in modo che lo spostamento tra settori potrebbe anche produrre un aumento di reddito piuttosto che una perdita. Il modello, tuttavia, richiede la piena occupazione oppure politiche coraggiose di sussidi al lavoro per superare i periodi di alta disoccupazione. Il modello richiede anche uno stretto allineamento degli aumenti salariali alla crescita della produttività. Politiche del lavoro che siano attive e inclusive sono di gran lunga superiori rispetto a un sistema frammentato, i cui elementi possono anche includere l’assicurazione contro la disoccupazione, programmi di formazione, posti di lavoro pubblici, riqualificazione professionale e politiche di sviluppo regionale, ma che non formano un quadro coerente di intervento.

Sindacati forti e aperti verso l'esterno

Il rinnovamento del movimento del lavoro si baserà sulla sua capacità di organizzare nuovi settori, così come sulla capacità di mobilitare i suoi iscritti tradizionali. In alcuni dei nostri paesi, l’assalto ai sindacati è forte e diretto, come negli Stati Uniti e in molte nazioni del terzo mondo, dove il diritto di aderire o di organizzare un sindacato è costantemente negato e i lavoratori vengono licenziati o arrestati per aver tentato di mettere in moto un movimento sindacale. In altre nazioni, come la Danimarca e la Svezia, il meccanismo è più sottile, annullando, ad esempio, i vantaggi dei piani d’assicurazione contro la disoccupazione sponsorizzati dai sindacati.

Una fra le più incoraggianti controtendenze degli ultimi anni sta nel raggiungimento di una maggiore internazionalizzazione e solidarietà fra i sindacati, attraverso federazioni sindacali globali e collaborazioni ad hoc volte a organizzare società multinazionali in tutto il mondo, così che a un datore di lavoro

non sia permesso di avere buone relazioni sindacali in Europa mentre colpisce i sindacati altrove.

Commercio equo

Noi viviamo in mercati globali del capitale, dei beni e del lavoro. Per più di un secolo, i sindacati e gli altri movimenti progressisti hanno combattuto per imporre regole fondamentali di dignità, spesso ricorrendo al potere dello stato democratico. Da quando il commercio si è fatto globale, esso ha però ridotto la possibilità di intervento e controllo da parte dello stato. Le élite del business mondiale e i loro alleati intellettuali hanno celebrato questa tendenza come un guadagno di “efficienza”, quando in realtà è principalmente un ritorno a una forma primitiva di capitalismo. Il nostro obiettivo è di allargare all’arena globale la forma di capitalismo equilibrato che abbiamo faticosamente costruito, nazione per nazione. Se falliremo, le grandi aziende multinazionali non esiteranno a mettere le forze del lavoro nazionali l’una contro l’altra e gli standard e i diritti crolleranno ovunque.

Proteggere con ogni mezzo i diritti conquistati non è “protezionismo”, poiché non c’è alcuna volontà di selezionare i beni che vogliamo importare. Così come non accettiamo il libero commercio di beni prodotti dal lavoro degli schiavi o sfruttando le persone nelle carceri, le nazioni democratiche non dovrebbero accettare i beni prodotti in quelle società che negano i diritti di base del lavoro o che sfruttano sistematicamente i lavoratori. Lo scopo di questo approccio non è quello di trovare una logica “alta” per limitare l’importazione di beni esteri, ma è quello di assicurare che i lavoratori vengano retribuiti equamente per il loro lavoro in un mondo in cui le importazioni e le esportazioni siano scambiate liberamente. Il dogma del libero commercio è usato cinicamente per indebolire ovunque i diritti del lavoro. Il commercio equo può invece espandere questi diritti, aumentando allo stesso tempo gli scambi commerciali.

Conclusioni: un ritorno alla politica

Un lettore attento avrà già notato che questo programma non è molto diverso dagli altri manifesti che i progressisti hanno scritto nel corso degli ultimi cinquant’anni, e che una società dignitosa come quella qui descritta era forse raggiungibile mezzo secolo fa più di quanto non lo sia oggi.

I vari pezzi del modello descritto in questo capitolo combaciano tra loro

logicamente. E quando il modello funziona, può diventare un programma di maggioranza. Nonostante si dica che una nuova economia post-industriale richiede forme differenti di organizzazione del lavoro, non c'è niente nell'attuale stato della produzione capitalista, sia nel settore manifatturiero che in quello dei servizi, che richieda un modello meno egualitario o meno stabile. Semmai, l'abbandono di rapporti di lavoro stabili richiede un incremento dei diritti e della protezione del lavoro come diritti di cittadinanza. In questo riconoscimento sta l'essenza del successo nordico.

Ci siamo allontanati da un sistema di diritti e di protezioni del lavoro che si prende cura della maggior parte di noi solo a causa di uno spostamento delle relazioni di potere. La globalizzazione ha facilitato questo spostamento ma, come gli architetti di Bretton Woods possono ricordarci, non esiste una sola forma di globalizzazione.

La nostra missione storica è di ricordare alla cittadinanza che un'economia più giusta non solo è possibile, ma è anche un'economia ugualmente o più produttiva, e vedrebbe il consenso della maggior parte delle persone. Se troppi dei nostri leader politici sono stati cooptati da una piccola élite e hanno voltato le spalle a questo modello, allora la nostra sfida è di mobilitare le maggioranze democratiche a eleggere leader differenti.

La flessibilità non è la soluzione

David Coats The Smith Institute, Londra

Se la crescita deve essere qualcosa in più di un fine in sé, allora le considerazioni sull'equità non possono essere ignorate. Ci sono pochi dubbi riguardo al fatto che le fasce più povere della popolazione abbiano avuto migliori chance di vita nei paesi che hanno seguito politiche non ortodosse rispetto agli Usa e al Regno Unito

Abbiamo visto in questo volume che la crisi finanziaria globale ha rappresentato il fallimento di un paradigma. Ai nostri fini, la domanda da porci ora è se anche gli interventi sul mercato del lavoro associati a questo capitalismo guidato dai mercati finanziari degli ultimi venti anni debbano essere cestinati. Dopo tutto, il mix di politiche volte a deregolamentare il lavoro, scarsi sussidi per la disoccupazione (soggetti all'obbligo di ricerca del lavoro e a limiti di tempo), bassi livelli di tassazione e sindacati indeboliti, vengono dalla stessa scuola delle teorie sull'efficienza dei mercati e sulla naturale tendenza dell'economia al riequilibrio senza l'intervento da parte dei governi o l'attività di contrattazione collettiva dei sindacati.

Certo, questa può sembrare una caricatura della teoria economica ortodossa, ma non si allontana molto dalla verità e, nonostante l'esperienza della crisi, molti economisti e leader politici continuano a farvi affidamento. Ad esempio, nel Regno Unito, con un mercato del lavoro fra i meno regolamentati del mondo sviluppato, è stato seriamente suggerito che l'aumento da uno a due anni del periodo necessario per ottenere la protezione contro il licenziamento senza giusta causa porti a una rapida creazione di posti di lavoro. E ciò nonostante il fatto che queste politiche siano state adottate negli anni Ottanta senza alcun effetto evidente sull'occupazione. L'economista John Quiggin ha suggerito che le teorie pre-crisi continuano a esercitare una forte influenza sugli economisti e i politici (Quiggin 2010). Dal suo punto di vista, le idee che sarebbero dovute scomparire come risultato della crisi continuano invece a influenzare le decisioni attuali. Per esempio, l'idea che il salario minimo influenzi negativamente la crescita dell'occupazione aiuta a spiegare perché la sua riduzione sia stata inserita nel piano di austerità irlandese, nonostante vi sia un'ampia evidenza che fissare un salario minimo in modo adeguato non generi un impatto negativo sui

posti di lavoro e la sua riduzione non determini alcuna riduzione della disoccupazione¹. L'intento di questa sezione è dimostrare come possiamo andare aldilà di una economia “zombie” che continua a plasmare le politiche del mercato del lavoro in molti paesi, all'interno e fuori dell'Ocse.

L'Oecd Job Study del 1994

La migliore rappresentazione formale dell'approccio ortodosso alle politiche del mercato del lavoro si trova nel rapporto pubblicato dall'Ocse nel 1994, noto come *Oecd Job Study* (Ocse 1994). Esso non offriva solo alcune disposizioni generali per garantire una maggiore crescita dell'occupazione, ma un approccio sistemico e macroeconomico alla gestione del mercato del lavoro. Sebbene fosse scontato che il rapporto si rifacesse a un approccio a favore del mercato, la realtà era leggermente più complessa. Ad esempio, l'Ocse appoggiava l'idea di politiche fiscali anti-cicliche e l'idea essenzialmente keynesiana che la crescita dei deficit nei periodi di crisi debba essere compensata da surplus registrati nei periodi di rapida crescita. Allo stesso modo, un certo livello di attenzione veniva rivolto alle teorie della crescita endogena, in particolare all'investimento in ricerca e sviluppo, alla diffusione delle nuove tecnologie, alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale e al continuo miglioramento delle capacità individuali. Veniva anche suggerito di rendere disponibile una più ampia gamma di modalità occupazionali al fine di incoraggiare la scelta volontaria del part-time e l'inclusione dei lavoratori più anziani sul mercato del lavoro attraverso un graduale meccanismo di pensionamento. In una certa misura, vi erano alcuni interventi che i progressisti non avrebbero avuto difficoltà ad appoggiare.

In realtà, le raccomandazioni che riguardavano da vicino il mercato del lavoro erano molto più problematiche. Per esempio, veniva suggerito che i salari minimi dovessero essere indicizzati ai prezzi piuttosto che ai guadagni e che si dovessero prevedere differenziali per età e regione. Veniva inoltre affermato che le forme di contrattazione collettiva settoriale fossero troppo rigide e che un processo di decentralizzazione fosse necessario. E mentre la legislazione a protezione dell'occupazione non poteva essere completamente smantellata, si sottolineava la necessità di facilitare i licenziamenti per motivi economici e di attenuare la protezione del lavoro, specialmente nelle fasi iniziali di un rapporto

(1) Vedi, per esempio, Card e Krueger (1995) e i rapporti della “Low Pay Commission” inglese, disponibile al sito www.lowpay.gov.uk.

lavorativo. Si sostenevano politiche attive del mercato del lavoro ma si suggeriva di fissare le indennità di disoccupazione al di sotto del livello di mercato, al fine di mantenere l'incentivo a cercare il lavoro. Si consigliava di limitare la durata dei sussidi di disoccupazione e di prevedere misure più stringenti sull'obbligo di ricerca del lavoro.

Secondo il rapporto, i mercati del lavoro più vicini alle raccomandazioni dell'Ocse erano gli Usa e il Regno Unito. Non era però chiaro in quel momento se questi mercati presentassero effettivamente migliori performance di lungo periodo rispetto agli altri modelli, un fatto a dir poco fastidioso, che un decennio più tardi avrebbe richiesto una revisione della teoria ortodossa.

La revisione dell'Ocse e le altre critiche al rapporto sul lavoro

Prima di parlare della revisione che subì l'*Oecd Job Study*, può essere utile considerare alcune delle ulteriori critiche rivolte alle prescrizioni ortodosse che vi erano contenute. John Schmitt e Jonathan Wadsworth hanno offerto nel 2005 un'analisi a dir poco devastante, che dimostra come le previsioni principali del modello dell'Ocse non erano supportate né dall'esperienza degli Usa né da quella del Regno Unito negli anni Novanta (Schmitt e Wadsworth 2005). Al centro dell'argomentazione convenzionale è la convinzione che un mercato del lavoro flessibile debba essere associato a una più elevata occupazione, a una più bassa disoccupazione e a un'integrazione dei lavoratori tradizionalmente emarginati, compresi i giovani lavoratori e quelli con un più basso livello di educazione formale. La ragione addotta per questa argomentazione è che mercati del lavoro flessibili abbassano il costo relativo dei lavoratori meno qualificati, dando loro un prezzo che li riporti al lavoro. Naturalmente, il corollario è che se non vengono rilevati questi risultati, allora la “flessibilità” non sta raggiungendo i risultati previsti dalla teoria. A riguardo, Schmitt e Wadsworth osservano che:

Disoccupazione giovanile: durante l'intero decennio, Usa e Regno Unito si sono mantenuti stabilmente al centro della classifica dei paesi Ocse rispetto al livello di disoccupazione giovanile raggiunto. I paesi più “interventisti” (Olanda, Austria e Danimarca) hanno raggiunto tassi di disoccupazione giovanile inferiori.

Lavoratori meno istruiti: di nuovo, Usa e Regno Unito si sono collocati al centro della classifica dell'Ocse per numero di lavoratori meno istruiti occupati. Sette paesi hanno raggiunto una performance migliore rispetto agli Usa e

tutti presentavano mercati del lavoro meno flessibili. I lavoratori meno istruiti stavano meglio in Germania, Svezia, Svizzera, Giappone e Portogallo rispetto agli Stati Uniti. In vero, i dati suggeriscono che la flessibilità è stata associata a risultati peggiori per questi lavoratori.

Disoccupazione regionale: un mercato del lavoro flessibile dovrebbe uniformare i tassi di disoccupazione tra le regioni. Durante il periodo analizzato, né gli Usa né il Regno Unito hanno ottenuto una minore dispersione della disoccupazione regionale rispetto agli altri paesi per cui è possibile fare un confronto.

Disoccupazione di lungo periodo: c'è qualche elemento a favore della tesi che la flessibilità del mercato del lavoro possa comportare risultati occupazionali migliori nel lungo periodo, perché gli Usa hanno raggiunto il secondo più basso tasso di disoccupazione e il Regno Unito si trova al centro della classifica. Ma alcuni paesi, come Austria, Danimarca, Norvegia e Svezia hanno ottenuto risultati migliori rispetto al Regno Unito, pur con mercati del lavoro meno flessibili secondo la definizione dell'Ocse.

Una delle critiche più ovvie a questi risultati è che tutti i paesi con mercati del lavoro meno flessibili e migliori performance sono di piccole dimensioni e devono essere quindi considerati come atipici. Per rispondere a questa obiezione, Schmitt e Wadsworth osservano che all'interno di un ampio spettro di misure la prestazione del Regno Unito non è stata migliore di quella della Francia e della Germania:

Il più alto livello di flessibilità nel Regno Unito ... non sembra aver prodotto migliori risultati relativi per i lavoratori emarginati rispetto a quanto raggiunto in Francia e in Germania con i loro mercati del lavoro chiaramente più rigidi (Schmitt and Wadsworth 2005: 177).

E cosa dire riguardo all'argomento secondo il quale l'eccessiva regolamentazione è la spiegazione di una più elevata disoccupazione? Ronald Schettkat, nella sua precisa analisi delle performance del mercato del lavoro tedesco e olandese, ha notato che, sulla base dell'analisi dell'Ocse, l'Olanda avrebbe dovuto registrare dalla metà degli anni Novanta in poi un tasso di disoccupazione stabilmente più elevato rispetto alla Germania, semplicemente a causa della presenza di regole di licenziamento più rigide e di sussidi più generosi (Schettkat 2005). Di nuovo, questa previsione essenziale è stata confutata dai dati (la disoccupazione olandese è stata infatti costantemente inferiore a quella tedesca). La teoria della flessibilità si è dimostrata inadeguata anche su questo aspetto.

Allard e Lindert hanno proposto una visione ancora più ortodossa, sostenendo la tesi che una forte legislazione a tutela dell'occupazione aumenti la disoccupazione e che le politiche attive del lavoro abbiano un impatto limitato sulle prospettive di lavoro dei disoccupati, a meno che non siano combinate con altri interventi (Allard e Lindert 2004). Ciò nonostante, essi hanno anche osservato che una contrattazione dei salari di tipo corporativo può difendere i posti di lavoro e ridurre la disoccupazione (mentre l'Ocse interpretava questo tipo di accordi come una forma di rigidità nell'analisi del 1994).

Come Rory O'Farrell e Andrew Jackson hanno descritto altrove, l'adozione delle prescrizioni dell'Ocse sembra sia stata associata a una crescita della disuguaglianza. Di fatto, gli sforzi del governo tedesco volti a rendere il mercato del lavoro più flessibile confermano questo punto. Il cambiamento strutturale ha influenzato negativamente la crescita dei salari nella parte bassa della distribuzione del reddito e, mentre i salari dei lavoratori tutelati dagli accordi collettivi si sono modificati in modo ragionevole, quelli collocati alla periferia del mercato del lavoro si sono fortemente ridotti (Dustmann et al. 2009). In questo modo, la Germania, paese fino allora piuttosto egualitario, ha assistito a un aumento delle disuguaglianze paragonabile a quello registrato nei paesi anglosassoni durante gli anni Ottanta (Ocse 2008). Per di più, l'esperienza nordica ha mostrato che un welfare state fortemente redistributivo, combinato con un sindacato attivo, può portare a un'elevata occupazione e a un modesto aumento delle disparità salariali, calcolate dopo tasse e trasferimenti. L'esperienza ha mostrato che esiste più di una strada al successo economico e questa può essere ben combinata alla giustizia sociale.

Quando nel 2004 l'Ocse ha effettuato una revisione dell'*Oecd Job Study*, non ha potuto certo ignorare questi fatti. Tuttavia, mentre venivano compiuti alcuni sforzi per conciliare le altre esperienze di successo, il nocciolo della teoria veniva sì modificato ma non abbandonato (Ocse 2006)². Per esempio, veniva accettato il fatto che sussidi particolarmente generosi fossero compatibili con ottime performance dal lato dell'occupazione, se questi fossero stati accompagnati da obblighi severi di ricerca del lavoro per i disoccupati. L'analisi del ruolo della contrattazione collettiva veniva sfumata, enfatizzando il ruolo del coordinamento come un ingrediente necessario alla flessibilità. Se qualche progresso veniva fatto, sembrava esserci una contraddizione fra la consapevolezza che

(2) Per un'analisi critica vedi Watt (2006).

i paesi che perseguivano politiche non ortodosse potessero raggiungere buoni risultati e una continua enfasi sulla deregolamentazione del mercato del lavoro. Inoltre, riconoscendo lo stesso peso al successo del modello anglosassone e a quello nordico veniva rivolta poca attenzione ai differenti risultati distributivi. Ritornando ai temi affrontati nella prima parte di questo lavoro, se la crescita deve essere qualcosa in più di un fine in se stesso, allora le considerazioni sull'equità non possono essere ignorate. Per dirla francamente, ci sono pochi dubbi riguardo al fatto che le fasce più povere della popolazione abbiano avuto migliori chance di vita nei paesi che hanno seguito politiche non ortodosse rispetto agli Usa e al Regno Unito.

Politiche per un mercato del lavoro inclusivo

L'importanza della revisione dell'*Oecd Job Study* è forse nell'esplicito (anche se non diretto) riconoscimento che esistono più politiche del lavoro coerenti con ottime performance occupazionali. Per di più, sebbene l'approccio generale continui a enfatizzare i benefici di una deregolamentazione del mercato del lavoro, il semplice riconoscimento dell'esistenza di altri approcci efficaci apre lo spazio a una discussione sui modelli alternativi. Questo è ancor più necessario nel periodo post-crisi, se si vuole evitare un ritorno alle politiche fallimentari del passato.

Ciò di cui si ha maggiormente bisogno è concentrarsi sia sulla qualità che sulla quantità dell'occupazione (Leschke e Watt 2008; Parent-Thiriom et al. 2007). Un lavoro dignitoso è molto probabilmente anche un lavoro sostenibile. Quei lavori che offrono opportunità di sviluppo, di avanzamento e un reddito crescente sono molto più adatti a rompere il circolo vizioso fatto di lavoro pagato poco o non pagato in cui molti lavoratori sono rimasti intrappolati. Se i *policymaker* stanno cercando una lente analitica che possa aiutarli a costruire un nuovo mercato del lavoro, dovrebbero guardare all'idea per cui il regime occupazionale nella sua totalità influenza sia la quantità che la qualità dell'occupazione (Gallie 2007). A questo fine, gli elementi di un nuovo modello occupazionale possono essere descritti come segue:

- il sistema di formazione iniziale delle competenze;
- la formazione professionale continua;
- l'equilibrio del rapporto di potere tra capitale e lavoro;
- le politiche di integrazione del lavoro (cosa succede sul posto di lavoro al fine di ridurre le differenze tra i gruppi di lavoratori);

- le politiche di inserimento nel lavoro (gli strumenti utilizzati per sostenere un elevato tasso di occupazione e per incoraggiare i disoccupati a tornare sul mercato).

Nel suo studio esauriente sui regimi di occupazione, Duncan Gallie distingue tra un modello nordico (o inclusivo), un modello corporativo e uno liberale. Egli osserva che la qualità del lavoro è molto più alta nel primo modello rispetto agli ultimi due e che ciò può essere spiegato in gran parte da come ciascun elemento del modello occupazionale si lega agli altri. Per esempio, in una economia di mercato liberale come quella inglese, la formazione delle competenze è centrata sull'educazione di base. La maggior parte della formazione avviene dopo l'ingresso nel mercato del lavoro e i datori di lavoro offrono programmi specifici e limitati al lavoro richiesto. In Germania, la formazione delle competenze avviene spesso prima dell'ingresso nel mercato del lavoro e la cultura della formazione permanente non è particolarmente sviluppata. In Svezia, invece, il sistema di formazione dà alle persone competenze professionali e un senso di identità occupazionale prima ancora di entrare nel mercato del lavoro, con una solida cultura dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita lavorativa.

Il modello inclusivo è caratterizzato dalla presenza di un forte sindacato, la cui autorità non è messa in discussione, e che attribuisce uguale importanza alla qualità del lavoro e alla crescita dei salari. Grazie al peso dei sindacati, sia gli imprenditori che le autorità politiche sembrano riconoscere la priorità della qualità del lavoro come parte di una più ampia discussione sulla qualità della vita. Nel modello corporativo, i sindacati non sono altrettanto forti ma sono sostenuti dalla presenza di solide garanzie istituzionali in termini di rappresentanza. I sindacati non sono privati di tutta la loro influenza, però sono di fatto meno capaci di determinare le scelte di imprenditori e *policymaker*. Infine, nel modello liberale, i sindacati sono deboli e brillano per la loro assenza nel settore privato.

Il modello inclusivo è caratterizzato da un profondo impegno rispetto ai temi dell'uguaglianza, minimizzando le differenze tra i lavoratori ed evitando la creazione di un mercato del lavoro duale con un nucleo garantito e una periferia insicura. Il modello corporativo offre protezione a coloro che sono già sul mercato del lavoro (gli *insider*) ma lascia coloro che devono ancora entrarvi (gli *outsider*) in una condizione di debolezza. Infine, nel modello liberale, lo squilibrio di potere tra i lavoratori e i loro datori di lavoro comporta che le disuguaglianze siano aggravate dai liberi risultati del mercato.

Per quanto riguarda le politiche di inserimento nel mercato del lavoro, nel modello inclusivo la combinazione di sussidi elevati e di una attiva ricerca del lavoro, insieme con l'adozione di sistemi di formazione di alta qualità, favorisce l'inserimento delle persone all'interno di lavori "sostenibili". I modelli corporativi offrono sussidi più generosi di quelli dei modelli liberali, ma sono meno efficaci nell'attuare politiche attive coerenti. Infine, il modello liberale è caratterizzato da sussidi ancor meno generosi, da limiti temporali e dall'attuazione di sanzioni.

Il valore di questo orientamento è che esso può spiegare perché i paesi nordici hanno ottenuto quei risultati e perché, sorprendentemente, il mercato del lavoro in Germania assomiglia molto di più al mercato del lavoro inglese piuttosto che a quello svedese. Naturalmente, sarebbe assurdo suggerire di trapiantare da un paese all'altro le stesse politiche e istituzioni, ma la storia dei regimi occupazionali ci permette di sviluppare un approccio globale in merito alla formazione, ai rapporti di lavoro, alla contrattazione collettiva, alle politiche occupazionali e alla riforma del welfare state. L'Unione europea ha sviluppato un metodo aperto di coordinamento per favorire il confronto fra i paesi e l'apprendimento delle pratiche migliori³. Questo può essere il modo attraverso il quale si possa andare oltre l'idea che esista un'unica ricetta, come sostenuto in passato dall'Ocse. Inoltre, esso spinge le autorità politiche di ciascun paese ad apprendere dalle esperienze degli altri e a valutare come le esperienze politiche di un paese possano essere modificate o adattate alle condizioni del proprio. Esso è focalizzato sull'obiettivo di raggiungere una piena e soddisfacente occupazione, coerente con l'idea che la crescita debba essere finalizzata a uno scopo e che questo scopo debba essere quello di accrescere le capacità di tutti i cittadini di scegliere la vita cui essi danno valore.

(3) L'Ocse è in fondo un'organizzazione che ha adottato come principio fondamentale il confronto tra pari. La missione organizzativa è proprio quella di permettere ai paesi di imparare l'uno dall'altro.

Come ridurre le disuguaglianze globali

Andrew Jackson Canadian Labour Congress

Rory O'Farrell Istituto sindacale europeo ETUI

È ormai evidente l'aumento delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza cui abbiamo assistito negli ultimi trent'anni. Un'elevata occupazione e una bassa disoccupazione in lavori dignitosi e sicuri, con salari orari che siano equi, sono la strada migliore per una maggiore equità

Abbiamo visto nella prima parte di questo lavoro che un'alta disuguaglianza è spesso associata a minori opportunità e a una più bassa aspettativa di vita per quelli che sono nella parte bassa della distribuzione del reddito. Altri analisti, come Richard Wilkinson e Kate Pickett, si sono spinti oltre affermando che le disuguaglianze riducono la fiducia sociale, incrementano il tasso di carcerazione, conducono a risultati scolastici più scadenti e aiutano a spiegare la crescente ondata di obesità, in particolare nei paesi anglosassoni (Wilkinson e Pickett 2009).

In Danimarca, il 10% più povero guadagna un quinto del 10% più ricco. Negli Stati Uniti, il 10% più povero guadagna 16 volte meno del 10% più ricco (Ocse 2008). Il periodo che ha preceduto la crisi economica ha visto aumentare fortemente le disuguaglianze. Al netto di tasse e trasferimenti, la disuguaglianza danese a metà degli anni 2000 è stata in realtà più alta di quella che si è avuta negli Stati Uniti negli anni Ottanta (Figura 1).

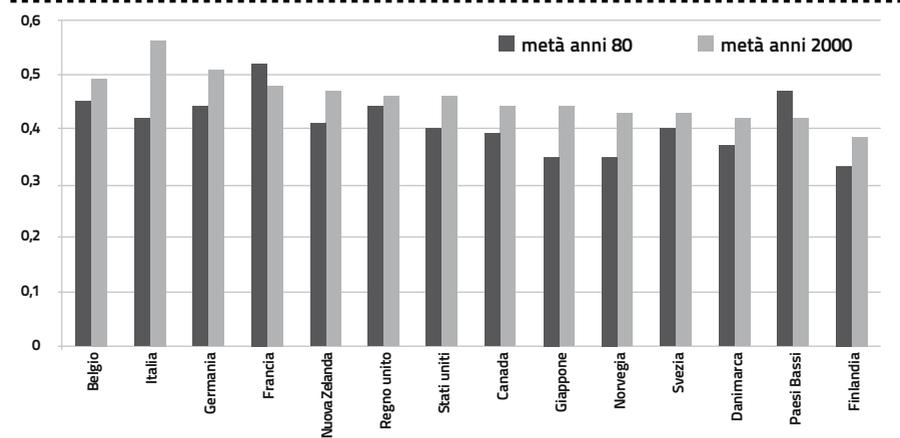
Naturalmente, i governi possono e di fatto agiscono per ridurre le disuguaglianze. Considerando l'impatto di tasse e trasferimenti, la disuguaglianza è infatti diminuita in diversi paesi (Figura 2). Negli Stati Uniti, la disuguaglianza *al lordo dei trasferimenti* negli anni Duemila è stata più alta di quella *al netto dei trasferimenti* negli anni Ottanta, riflettendo un forte incremento dell'iniquità distributiva. In ogni caso, il coefficiente di Gini è solo un modo per misurare la disuguaglianza. Se guardiamo ad altre misure, come si è modificata la distribuzione del reddito?

La struttura dei salari negli Stati Uniti è stata analizzata più da vicino che in altri paesi. Per questa ragione, e perché costituiscono la più grande economia dell'area Ocse, gli Usa possono servire come punto di riferimento per un confronto fra i paesi. Autor e al. hanno esaminato la disuguaglianza salariale negli Stati Uniti e hanno trovato che la disuguaglianza è aumentata negli anni

Ottanta, mentre la disuguaglianza complessiva dei salari si è in realtà ridotta negli anni Novanta (Autor 2003). Dagli anni Ottanta c'è stato un aumento costante della disuguaglianza salariale nella parte superiore della distribuzione dei redditi (i ricchi sono diventati sempre più ricchi) e questo schema è continuato per tutti gli anni Novanta. Una disuguaglianza crescente nella parte inferiore della distribuzione durante gli anni Ottanta ha invece lasciato il posto a una maggiore uguaglianza negli anni Novanta: i redditi bassi e quelli mediani hanno cominciato a convergere (Figura 3). Questo è il motivo per cui negli anni Novanta si è assistito a una maggiore uguaglianza salariale.

COEFFICIENTE DI GINI CALCOLATO PRIMA DI TASSE E TRASFERIMENTI

Figura 1



Fonte: Ocse

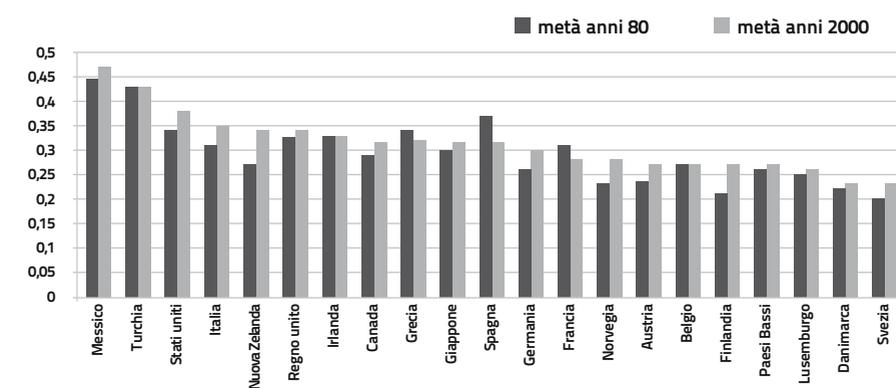
Sebbene non universale, lo schema di crescente disuguaglianza nella parte superiore della distribuzione e stabilità nella parte inferiore è stato comune a molti paesi. Uno schema di questo tipo è stato riscontrato in Portogallo, Danimarca, Regno Unito, Italia, Grecia e Belgio¹. In Svezia, lo schema di compressione dei salari che si è avuto durante gli anni Settanta e Ottanta si è poi invertito a partire dagli anni Novanta

(1) Machado e Mata (2005) (Portogallo); Eriksson e Westergaard-Nielsen (2008) (Danimarca); Goos e Manning (2007) (Regno Unito); Contini, Leombruni, Pacelli e Villosio (2008) (Italia); e Christopoulou, Jimeno and Lamo (2010) (Grecia e Belgio).

(Oyer 2008), ma in Norvegia (Hunnes et al. 2008) e in Finlandia (Usitalo e Vartiainen 2008) la distribuzione dei salari è rimasta stabile. Tuttavia, la differenza più marcata con gli Usa si è avuta nel caso della Germania. Qui, la disuguaglianza salariale è aumentata nella parte superiore della distribuzione durante gli anni Ottanta e Novanta, ma durante i Novanta la disuguaglianza è cresciuta anche nella parte inferiore (Dustmann, Ludsteck e Schonberg 2009). Questo schema di crescente disuguaglianza nella parte inferiore della distribuzione è l'opposto di quello che è accaduto negli Stati Uniti. Nonostante una disuguaglianza crescente nella parte superiore della distribuzione dei salari sia comune alla maggior parte dei paesi, è importante sottolineare che l'entità e i tempi di queste variazioni sono state molto differenti.

COEFFICIENTE DI GINI DOPO TASSE E TRASFERIMENTI

Figura 2



Fonte: Ocse

Ci sono due problemi principali con le indagini sul reddito che si basano su indagini campionarie. Il primo è che la maggior parte di queste indagini ha inizio con gli anni Settanta, limitando la comparabilità con i dati precedenti. Il secondo è il "top coding" ovvero l'impossibilità di ottenere dati che riguardano i salari più elevati. Questo problema può essere superato attraverso l'uso di dati amministrativi (come quelli che riguardano la riscossione delle tasse). Utilizzando questo tipo di dati, Piketty e Saez (2003) mostrano che dopo la Seconda guerra mondiale la quota di reddito detenuta dal 10% degli individui più ricchi negli Stati Uniti è rimasta stabile al 30% fino agli anni Settanta, prima di iniziare la sua risalita. È interessante il

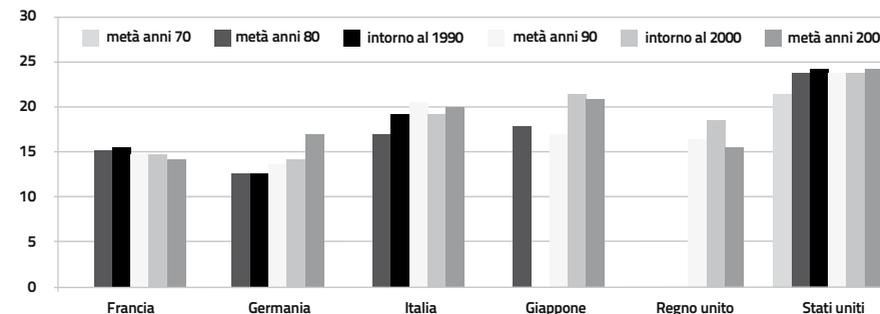
fatto che per i più ricchi il reddito da salario è diventato più importante del reddito da capitale (nel 1916, lo 0,01% degli individui più ricchi riceveva solo il 5.6% del proprio reddito dai salari, ma nel 1998 questa percentuale era diventata del 44.8). Anche la disuguaglianza nella ricchezza statunitense nel dopoguerra è rimasta stabile. Osservando le quote dei salari più elevati per 20 paesi², Piketty (2005) ha osservato che le quote dei redditi da capitale più elevate sono state colpite da gravi shock tra il 1914 e il 1945 e non sono state in grado di recuperare dopo la Seconda guerra mondiale, a causa dell'imposizione di tasse sui patrimoni e sulle successioni. Le quote dei redditi più alte sono rimaste stabili nell'Europa continentale, ma sono tornate ai livelli registrati tra le due guerre negli Stati Uniti, con il Regno Unito e gli altri paesi anglosassoni in una posizione intermedia (Figura 4). Ad ogni modo, l'aumentata importanza dei salari nella parte alta della distribuzione del reddito sembra essere un fenomeno tutto statunitense. Analisi eseguite in Svezia (Roine e Waldenstrom 2008) mostrano che il trattamento dei redditi da capitale dei compensi (per esempio, le stock option degli amministratori delegati, i Chief Executive Officer americani) ha un impatto sull'importanza relativa dei redditi da lavoro e da capitale per i percettori di alti redditi, e questo potrebbe spiegare l'importanza dei redditi da salario e il motivo per cui gli Stati Uniti hanno una più alta quota del reddito che va al lavoro (Figura 5). In più, sebbene in paesi come la Francia la disuguaglianza sia diminuita dopo la Seconda guerra mondiale grazie al declino dei redditi da capitale per i più ricchi (Piketty 2003), la quota di reddito che va al capitale è cresciuta, mostrando l'importanza della concentrazione della ricchezza nel determinare la concentrazione del reddito da capitale.

Sebbene gli Usa siano considerati una società meno egualitaria rispetto alle società europee, non tutte le misure della disuguaglianza confermano questa visione. Dell mostra che, dopo la Seconda guerra mondiale, i redditi più alti della Germania sono stati più concentrati all'interno del decile più alto rispetto a qualsiasi altro paese industriale (a differenza degli Stati Uniti, in Germania le quote di reddito più elevate tornarono rapidamente ai livelli precedenti la Seconda guerra mondiale), così che, fino agli anni Novanta, i super-ricchi tedeschi sono stati più ricchi dei super-ricchi statunitensi (Dell 2005). Questo è spiegato dalla tassa di successione, relativamente più bassa in Germania rispetto agli altri paesi.

(2) I paesi sono Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, India, Irlanda, Italia, Giappone, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti.

PERCENTUALE DI FAMIGLIE CON MENO DEL 60% DEL REDDITO MEDIANO

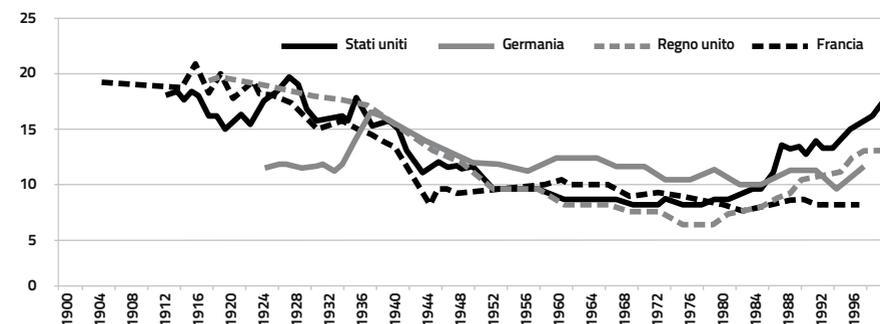
Figura 3



Fonte: Ocse

QUOTA DI REDDITO DELL'1%

Figura 4



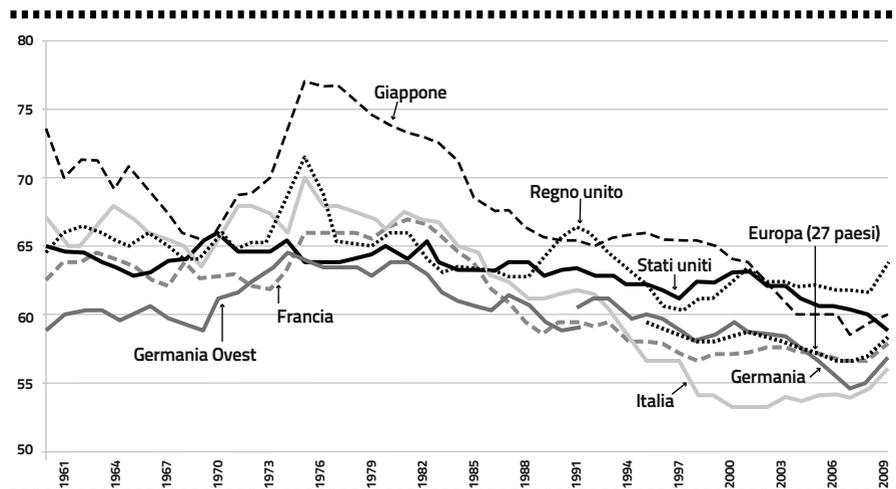
Fonte: Atkinson e Piketty (2007)

Goos e Manning suggeriscono che si è verificata una polarizzazione della forza lavoro, con una riduzione del numero di lavori a media retribuzione (Goos e Manning 2007). Questa è indicata come la ragione per cui i salari dei più ricchi sono aumentati, mentre quelli di coloro che si posizionavano nella parte inferiore o nella parte media della distribuzione hanno mostrato una convergenza. Ciò può essere dovuto all'informatizzazione che ha eliminato molte occupazioni a media retribuzione legate a mansioni di routine, come il lavoro ammini-

strativo (Autor et al. 2003). In uno studio che ha coinvolto 16 paesi europei, Goos et al. hanno mostrato che i lavori a media retribuzione hanno registrato la maggiore diminuzione in termini di occupazione in tutti i paesi eccetto il Portogallo (Goos, Manning e Salomons 2009). Stesso trend è stato riscontrato da Spitz-Oener (2006) per la Germania e da Goos e Manning per il Regno Unito. Tuttavia, l'ipotesi di polarizzazione di Goos e Manning ipotizza anche una domanda crescente e salari più alti per le occupazioni con una bassa retribuzione, ma non ci sono prove che giustifichino quest'ultima ipotesi. Lemieux riscontra invece un processo di polarizzazione negli Stati Uniti (Lemieux 2006).

QUOTA DI REDDITO DA LAVORO

Figura 5



Fonte: Ameco

La spiegazione principale per la crescita della disuguaglianza è la teoria che il cambiamento tecnologico favorisce le qualifiche più elevate (*skill biased technical change* SBTC). Questo avviene quando le nuove tecnologie, come i computer, incrementano la produttività dei lavoratori altamente qualificati ma non quella dei meno qualificati. Sebbene le prime versioni di questa teoria prevedessero un aumento della disuguaglianza in tutta la distribuzione dei salari, la successiva versione di Autor et al. (basata sull'idea che l'informatizzazione riduce la domanda dei lavoratori che si occupano di mansioni di routine) predice un

incremento della disuguaglianza nella parte superiore della distribuzione del reddito, ma non fa alcuna previsione per quello che avviene ai salari più bassi. Sta però emergendo un consenso a favore dell'idea che fattori istituzionali, come il salario minimo e la sindacalizzazione, abbiano indotto negli Stati Uniti variazioni della disuguaglianza nella parte inferiore della distribuzione. Inoltre, le differenze fra i paesi nelle quote di reddito più elevate (quelle del 10% più ricco) hanno portato Piketty e Saez a concludere che la SBTC è una spiegazione inverosimile per la crescita dei salari dei più ricchi negli Usa, dal momento che tutti i paesi sviluppati hanno avuto accesso alle stesse tecnologie (Piketty e Saez 2003). La SBTC resta un possibile candidato per spiegare l'origine della variazione della disuguaglianza tra il cinquantesimo e il novantesimo percentile. Tuttavia, i dati sono ambigui anche nel confermare questa versione. Anche prima della elaborazione di questa versione, Card e Di Nardo avevano evidenziato che, negli Stati Uniti, il salario medio offerto ai giovani laureati con titoli legati ai settori high-tech (come gli ingegneri) si è di fatto ridotto rispetto a quello dei laureati nelle scienze sociali (Card e Di Nardo 2002). Inoltre, Lemieux mostra che i redditi si sono alzati per le occupazioni che richiedono alte qualifiche, ma con una importante eccezione. I lavoratori che sono occupati in attività associate alla rivoluzione informatica, come i programmatori, hanno subito variazioni relative negative del salario, a dispetto di una triplicazione del numero di posti di lavoro. Infine, paesi come la Finlandia, tecnologicamente avanzati, non hanno mostrato un aumento della disuguaglianza.

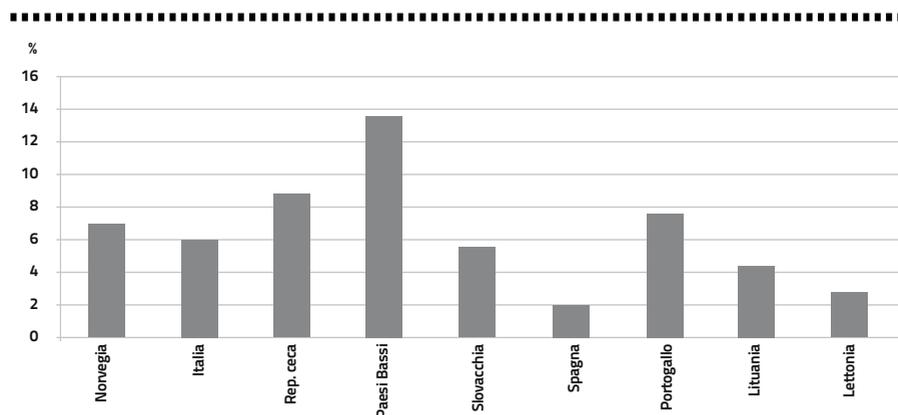
Anche la differenza nell'offerta di lavoro qualificato può contribuire a spiegare una parte dell'aumento della disuguaglianza. Negli Usa si è verificato un aumento dell'istruzione per le generazioni nate fino ai primi anni Cinquanta (le generazioni che hanno raggiunto l'età universitaria durante la guerra in Vietnam), seguito da una fase di stagnazione (Card e Lemieux 2001). Se l'innovazione tecnologica stava procedendo a un tasso costante, allora la diminuzione del livello d'istruzione potrebbe spiegare gli aumenti per i più istruiti. Ad ogni modo, Simón (2010) mostra che le differenze nell'istruzione possono spiegare soltanto il 2% della disuguaglianza all'interno dei paesi (Figura 6). Questa è probabilmente una sovrastima dal momento che gli occupati con capacità maggiori godono anche di una maggiore probabilità di perseguire un più alto livello di istruzione.

Scomponendo le variazioni in Germania, Dustmann et al. riscontrano che le

variazioni nella composizione della forza lavoro possono spiegare solo fino al 50% dell'aumento della disuguaglianza per la metà più ricca della distribuzione e il 15% per la metà più povera (Simón 2010). In confronto, la de-sindacalizzazione spiega il 28% dell'aumento della disuguaglianza nella parte inferiore della distribuzione dei salari, ma solo l'11% nella parte superiore.

PERCENTUALE DI DISUGUAGLIANZA SPIEGATA DALLE DIFFERENZE NELL'ISTRUZIONE

Figura 6



Fonte: Simón (2010)

Se le cose stanno così, cosa si dovrebbe fare? Una conclusione ovvia è che la piena occupazione conta più di qualsiasi altra cosa. Un'elevata occupazione e una bassa disoccupazione in lavori dignitosi e sicuri, con salari orari che siano equi, sono la strada migliore per una maggiore equità (Pontusson 2005; Freeman 2007). Interventi come la definizione di regole minime per l'occupazione, come quelle che esistono nell'Unione europea, sono necessarie per assicurare che il lavoro part-time e il lavoro temporaneo siano il risultato di una scelta del lavoratore per avere flessibilità negli orari e non di una strategia del datore di lavoro per ridurre i salari. Regole di base per l'occupazione, come quelle stabilite nelle convenzioni e negli standard definiti dall'Organizzazione internazionale del lavoro devono essere rese effettive attraverso un monitoraggio sistematico e report sulla loro adeguatezza.

Una crescente densità sindacale ha un effetto difensivo ed è importante soprattutto per chi è nel mezzo della distribuzione del reddito. Un'alta densità sindacale comprime i gap salariali dovuti alle differenti qualifiche e all'istruzione, e riduce i differenziali basati sull'età, il sesso e la razza, che spesso derivano dalla discriminazione (Aidt e Tzannatos 2003; Freeman 1998 e 2007)³. Come ammesso nella revisione dell'*Oecd Job Study*, l'effetto perequativo dei sindacati sulle retribuzioni non si verifica al prezzo di posti di lavoro o di una scarsa performance economica, almeno quando la loro azione sia associata a politiche attive del lavoro e da politiche macroeconomiche (Auer 2000; Baker, Glyn, Howell e Schmitt 2002; Ocse, Rapporto sull'occupazione 2006; Freeman 2007).

Anche nei paesi con elevati livelli di contrattazione collettiva, ci sarà bisogno di ridurre i gap di reddito attraverso un sistema progressivo di tassazione e trasferimenti sul reddito, operanti principalmente a livello familiare piuttosto che individuale. Sia il lato fiscale che quello dei trasferimenti sono importanti per conseguire una maggiore uguaglianza, sebbene l'evidenza suggerisca che l'impatto maggiore derivi da un alto livello di trasferimenti perequativi in relazione al Pil, anche se questo sia finanziato dall'introduzione di una tassa piatta o un sistema fiscale non progressivo (Smeeding 2002; Pontusson 2005). Divari retributivi crescenti tra la parte mediana e la parte alta dei redditi in molti paesi possono essere contrastati stabilendo delle norme, come l'imposizione di limiti all'ammontare degli indennizzi che possono essere corrisposti per fini fiscali all'azienda, e limiti all'erogazione di opzioni. Ad ogni modo, misure di tassazione progressiva sono probabilmente più efficaci.

Aumentare l'offerta di lavoro qualificato può aiutare a ridurre il premio salariale che va a questi lavoratori. Questo obiettivo può essere raggiunto investendo in istruzione. Migliorare l'uguaglianza delle opportunità attraverso un'istruzione finanziata dallo stato può anche accrescere l'uguaglianza, riducendo i premi salariali. L'incidenza del lavoro a bassa retribuzione può anche essere contrastata efficacemente attraverso l'attività di formazione e politiche attive del mercato del lavoro che aumentino le qualifiche, e attraverso lo spostamento di alcune occupazioni usualmente a bassa retribuzione (come i servizi sociali, svolti principalmente dalle donne) dal settore privato a quello pubblico. I datori

(3) Vedi anche il rapporto sull'occupazione dell'Ocse (Ocse 2006).

di lavoro possono anche essere incoraggiati a perseguire strategie competitive basate su investimenti nelle qualifiche che aumentino la produttività, invece di puntare su un basso livello dei salari (Westergaard-Neilson 2008; Auer 2000). Si dovrebbe mettere in evidenza che un livello minimo per i salari fissato dalla contrattazione collettiva o salari minimi istituiti per legge avranno l'effetto di spingere i datori di lavoro ad adottare strategie volte a incrementare la produttività.

I trasferimenti di reddito più efficaci per la popolazione in età lavorativa sono i sussidi di disoccupazione che dovrebbero mantenere i redditi a livelli dignitosi durante i periodi di disoccupazione involontaria e di ricerca attiva di un'occupazione o di formazione; trasferimenti universali o basati sul reddito familiare elargiti a famiglie a basso reddito, specialmente quelle con figli; integrazione adeguata del reddito per persone con disabilità e per chi non è in grado di accedere a un'occupazione dignitosa e regolare. I paesi ad alta uguaglianza hanno un sistema relativamente generoso di trasferimenti monetari, per quanto il costo totale dei trasferimenti alle famiglie in età lavorativa può non essere elevato in presenza di bassa disoccupazione e lavori equamente retribuiti. L'evidenza mostra che sussidi di disoccupazione elevati non creano disincentivi al lavoro quando sono abbinati a politiche attive⁴.

(4) Vedi anche il rapporto sull'occupazione dell'Ocse (Ocse 2006); Baker et al. (2002).

Come e perché siamo diventati precari

Jim Baker Coordinatore, Council of Global Unions

Il lavoro precario non è solo qualcosa che genera differenze di reddito e di protezione sociale, ma anche uno dei segni più tangibili dell'ingiustizia e dell'indebolimento del tessuto della nostra società. Cosa si nasconde dietro il crescente affidamento sul lavoro precario?

Gli anni Ottanta hanno rappresentato l'inizio della fine del modello di sviluppo che a partire dal secondo dopo guerra aveva cercato di coniugare il progresso economico e quello sociale¹. In quel decennio ebbe inizio un cambiamento radicale nell'economia globale, accompagnato da un mutamento nei modelli di commercio internazionale così come nel regime di investimento, allo scopo di favorire l'espansione e la mobilità del capitale: qualcosa noto con il nome di "finanziarizzazione". Il risultato fu la tendenza da parte delle società non finanziarie a convertire investimenti produttivi, precedentemente finanziati con i profitti trattenuti, in riacquisti di azioni e dividendi (creando "valore per gli azionisti"). Da quel momento in poi le società non finanziarie competevano non solo sui mercati dei prodotti, ma anche sui mercati finanziari. E in questo modo finivano sotto pressione per assicurare quei rendimenti che venivano garantiti nei mercati finanziari.

Oltre che ricorrendo alla delocalizzazione della produzione in paesi con bassi salari, la pressione per i maggiori rendimenti poteva essere sostenuta in altri due modi: attraverso un maggiore indebitamento o con un'accresciuta esternalizzazione e un crescente affidamento sul lavoro precario. Questo fenomeno spiega la chiara e documentata riduzione degli investimenti produttivi rispetto ai flussi di cassa. Gli analisti hanno invitato con insistenza le società non finanziarie a ridurre sia gli investimenti in capitale che l'ammontare delle retribuzioni per il lavoro, oppure a pagarne le conseguenze.

Come parte integrante di questo cambiamento nel sistema economico e per assicurare o facilitare l'integrazione economica globale, si richiedevano con insi-

(1) I contenuti di questa sezione provengono in larga parte dalle discussioni e dagli scambi d'opinione avvenuti durante i "Work Relationship Group" (Wrg) del Csm (Council of Global Union). I membri del Wrg ne hanno rivisto la stesura. Questo capitolo contiene inoltre suggerimenti specifici di Peter Rossman (Iuf), Jenny Holdcroft (Fmi), Fons Vannieuwenhuysse (Icem) e Dwight Justice (Ituc).

stenza “mercati del lavoro flessibili”, un necessario adattamento ai cambiamenti globali dell’economia e del lavoro. Dove i *policymaker* hanno ceduto alle pressioni degli imprenditori, rafforzate dal Fondo monetario internazionale, dalla Banca mondiale e dall’Ocse, i mercati del lavoro sono tornati a essere mercati proprio come tutti gli altri, così come lo erano stati molte generazioni prima. La sicurezza dell’occupazione è diminuita, così come il legame fra i lavoratori e le loro imprese.

Il passaggio alla “flessibilità” si è spesso attuato evitando la stipula di contratti di lavoro regolari e gli obblighi che le leggi nazionali imponevano ai datori di lavoro sugli occupati regolari. I mezzi attraverso i quali questo passaggio è stato attuato hanno incluso il ricorso ad altre imprese a cui appaltare attività non strategiche e l’utilizzo di agenzie di lavoro interinale o altre forme di intermediazione del lavoro. Queste relazioni commerciali hanno moltiplicato il ricorso al lavoro “atipico”, come il lavoro a tempo determinato, il lavoro occasionale, quello part-time e i contratti di produzione (in cui i lavoratori non hanno un’occupazione stabile). Ma non tutti i nuovi rapporti di lavoro sono stati inseriti all’interno di un quadro giuridico: molti intermediari del lavoro sono imprese non legittimate e gli imprenditori hanno cercato di far passare come forme di lavoro autonomo rapporti che la legge avrebbe riconosciuto a tutti gli effetti come rapporti di lavoro dipendente. Le modalità secondo cui si accedeva al lavoro sono così diventate molto variegate, ma indipendentemente dalla forma assunta, sono state sempre più precarie.

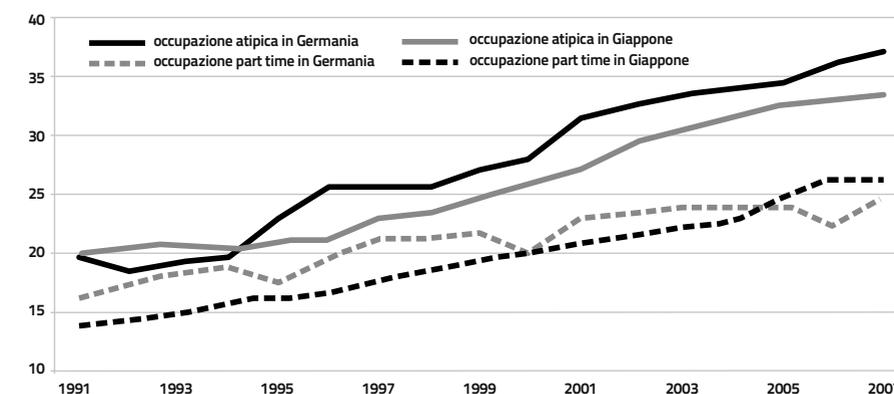
È difficile pervenire a una stima globale affidabile del fenomeno del precariato, in parte perché “il lavoro precario” copre così tante aree che può essere misurato meglio nelle sue singole parti piuttosto che nella sua totalità, in parte perché, in gran parte del mondo, le statistiche in quest’area non sono ancora state raccolte o non sono realizzabili. La Federazione internazionale dei lavoratori del settore chimico, energetico e minerario (Icem nella sigla inglese) così come quella dei metalmeccanici (Imf nella sigla inglese) ha condotto due indagini tra i loro affiliati (la prima pubblicata nel 2007, la seconda nel 2009) sui contratti e le agenzie di lavoro interinale (Icem) e sul lavoro precario (Imf). I risultati hanno mostrato un significativo aumento del lavoro interinale e precario, ma con alcune differenze. È significativo che entrambe le organizzazioni, Icem e Imf, abbiano ottenuto tassi di risposta insolitamente elevati e che la percezione dell’aumento di questi contratti, del ruolo delle agenzie di lavoro interinale e della precarietà sia stata così chiara in tutti i continenti. Circa il 90%

degli intervistati ha effettivamente riconosciuto l’aumento del ricorso ad agenzie interinali e al lavoro precario nei cinque anni precedenti l’indagine².

Una ricerca pubblicata nel maggio 2010 da Hartmut Seifert e promossa dall’Istituto giapponese per la politica del lavoro e della formazione, ha messo a confronto la crescita del lavoro “atipico” in Giappone e in Germania. Le figure 1 e 2 mostrano il confronto fra i due paesi (attraverso dati governativi ufficiali).

ANDAMENTO DELL’OCCUPAZIONE ATIPICA IN GERMANIA E IN GIAPPONE, 1991-2007 (%)

Figura 1



Fonte: Simón (2010)

La crisi e il lavoro precario

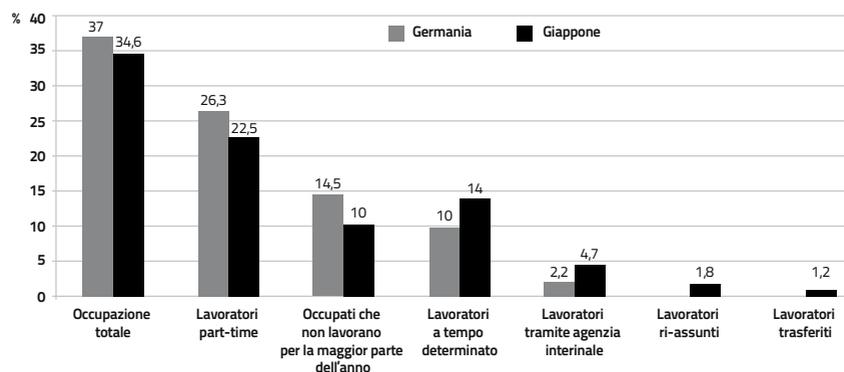
La crisi economica ha certamente peggiorato il mix di crescente insicurezza dell’occupazione, deterioramento del mercato del lavoro e aumento delle forme di lavoro precario. Durante le fasi iniziali della crisi, l’occupazione è stata ridotta rapidamente, spesso con un piccolo costo per i datori di lavoro. Questi ultimi infatti non erano chiamati a negoziare con i sindacati e/o con i governi l’uscita di molti lavoratori con contratti a termine, specialmente quei lavoratori che venivano offerti dalle agenzie attraverso un rapporto di lavoro “triangolare”. Assumere un lavoratore era divenuto più o meno come una transazione commerciale, un qualcosa che poteva essere interrotto facilmente e a un costo

(2) È possibile trovare una sintesi del rapporto all’indirizzo web: <http://cal.icem.org/images/documents/CALO-interviewofresultssurvey.pdf>

molto più basso rispetto a un contratto per un bene o un servizio. Ciò ha senza alcun dubbio contribuito e accelerato la caduta dell'occupazione durante la crisi. Le opportunità di lavoro per i lavoratori immigrati, spesso costretti a lavorare su basi precarie e prive di tutele, sono state fortemente compromesse.

OCCUPAZIONE ATIPICA IN GERMANIA E IN GIAPPONE, 2007 (%)

Figura 2



Fonte: Simón (2010)

Lavoro precario e ripresa

Prima della crisi, il lavoro precario, nella forma del lavoro temporaneo o di forme di occupazione indiretta, aveva dato alle aziende la possibilità di compiere degli “aggiustamenti” poco costosi e relativamente indolori (almeno per loro). Durante la crisi, i primi a essere stati licenziati sono stati proprio quei lavoratori a termine, la cui condizione lavorativa li rendeva relativamente poco costosi e facilmente licenziabili.

C'è un serio pericolo (e già qualche segnale) che un'economia in ripresa si caratterizzerà per un maggior ricorso al precariato. L'incertezza della ripresa potrebbe rendere infatti ancora più allettante il ricorso al lavoro “usa e getta”, nel caso di un'altra recessione.

Una delle ragioni della mancata ripresa sta nella continua riduzione degli investimenti, nonostante i profitti siano ritornati ai livelli pre-crisi per molte aziende. Queste ultime sono sedute su montagne di liquidità, e stanno sfrut-

tando i bassi e persino negativi tassi di interesse per aumentare i dividendi.

Prima, durante e presumibilmente dopo la crisi, molti imprenditori hanno trasferito il rischio economico ai lavoratori in una vasta gamma di aree. Diverse forme di precariato riducono gli obblighi e le responsabilità delle imprese e li trasferiscono ai singoli lavoratori che sono lasciati a se stessi o, in casi eccezionali, sono aiutati dallo stato. In quest'ultimo caso, il costo si sposta sui contribuenti e, con la riduzione delle tasse per i redditi più elevati e per le grandi aziende, c'è un duplice sacrificio che viene sopportato dai lavoratori. I rischi e i costi sono trasferiti interamente a loro, individualmente e come collettività.

Contesto normativo, diritti e protezione sociale

Il diritto del lavoro è basato sull'idea che ci sia un differente rapporto di forza fra il lavoratore e il datore di lavoro. Questo è ciò che differenzia gli accordi commerciali, in cui le parti sono considerate uguali, dai rapporti di lavoro. Il riconoscimento di un rapporto di lavoro costituisce la base per l'applicazione della legge. Il diritto del lavoro, che include leggi a protezione dei salari, degli orari di lavoro, della sicurezza e della salute, rappresenta il mezzo più importante attraverso il quale una società protegge i lavoratori. Il rapporto di lavoro ricopre anche un ruolo fondamentale rispetto alle diverse forme di protezione sociale previste nei vari paesi, per il sistema pensionistico, per le cure mediche e per le indennità di disoccupazione.

La disgregazione del rapporto di lavoro e la sua sostituzione con altri tipi di rapporti, spesso di natura triangolare, crea forti squilibri nei rapporti di forza e cambia l'inclinazione nei confronti del lavoro e dell'occupazione. Il lavoro di un essere umano diviene, in effetti, una “merce” che può essere comprata e venduta sul mercato. E l'instabilità e l'insicurezza nelle vite dei lavoratori contribuiscono altresì alla crescente instabilità e volatilità delle economie.

L'insicurezza lavorativa causa tensioni nelle famiglie e aumenta lo stress dentro e fuori il posto di lavoro. Diversi studi sugli effetti della precarietà sulla salute mostrano un evidente aumento delle malattie correlate allo stress, con effetti sia psicologici che fisiologici. Per esempio, il Centro per la dipendenza e la salute mentale di Toronto (Camh nella sigla inglese), che è parte di un più ampio progetto per l'Organizzazione internazionale della salute (Who nella sigla inglese), afferma che:

un'ampia evidenza suggerisce che i lavoratori che svolgono lavori in cui ci siano

alte pretese, basso controllo e ridotte ricompense, presentano un rischio più elevato di sviluppare disturbi d'ansia, depressione e abuso di sostanze. Di fatto, i lavoratori a termine hanno una probabilità tre o quattro volte superiore di sviluppare una qualche forma di malattia mentale. Lo stress legato al lavoro in questo gruppo di lavoratori è associato anche a un aumento del 50% del rischio di problemi al cuore. Non sorprende dunque che anche la mortalità sia maggiore tra i lavoratori a termine rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato.

Forme di lavoro precario possono anche avere effetti specifici sui diritti, in particolare sul diritto di organizzazione e di contrattazione. Il contesto normativo e istituzionale che sottostà alla contrattazione collettiva e al riconoscimento del sindacato è basato, in un modo o nell'altro, sui rapporti di lavoro. Per esempio, se non è possibile identificare il datore di lavoro, diviene difficile determinare come si potrebbe costituire un sindacato e condurre una contrattazione. In alcuni paesi, intere categorie di lavoratori sono semplicemente private del diritto di organizzazione e contrattazione. Le decisioni della commissione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) sulla libertà di associazione in Corea, per esempio, mostrano chiaramente la connessione tra il lavoro precario e la perdita dei diritti sindacali³. Il governo deve ancora rispondere a questa o alle successive decisioni e richieste dell'Oil.

Tuttavia, anche se i lavoratori sono dipendenti di un'impresa, ma con contratti di lavoro a tempo determinato, è facile non abbiano la piena coscienza dei propri diritti. Infatti, la minaccia che non arrivi un nuovo contratto distoglie l'attenzione dalla propria condizione: i lavoratori con un debole legame con il proprio posto di lavoro o con l'impresa possono pensare di non rimanere abbastanza a lungo per beneficiare delle attività delle organizzazioni sindacali.

I lavoratori senza continuità nei rapporti di lavoro possono anche trovarsi senza protezioni sociali, come per esempio la copertura sanitaria o la pensione. Le opportunità di formazione professionale possono anch'esse essere limitate. Così come il lavoratore temporaneo è restio a "investire" nell'impresa, l'impresa può essere riluttante a investire nel lavoratore.

Non è sorprendente che nelle imprese le prestazioni in termini di sicurezza e salute diventino più insoddisfacenti quando il lavoro precario diventa prevalente. In parte, questa è una conseguenza della mancanza di formazione profes-

(3) Uno dei casi più significativi può essere rintracciato al seguente indirizzo: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>.

nale, ma essa riflette anche la confusione riguardo ai ruoli e alle responsabilità (in particolare quelle del datore di lavoro). Impiegare i lavoratori con contratti atipici può ridurre il costo del lavoro nell'immediato, ma la produttività ne può soffrire e i costi sociali (dovuti a una maggiore probabilità di malattie e tassi di infortunio) possono essere davvero molto alti.

Lavoro precario e società

La crisi economica ha aiutato a comprendere alcune tendenze che hanno preceduto di molto la crisi. Di fatto, esse rivelano le debolezze che hanno contribuito alla crisi. Gli abusi, l'instabilità e i costi della crisi finanziaria sono stati imposti a società che diventavano sempre più vulnerabili. Le differenze nei redditi sono cresciute rapidamente e, per molti anni, esse sono state largamente accettate senza che fossero riconosciute come un problema serio. Esse sono state semplicemente il prezzo che presumibilmente doveva essere pagato per la globalizzazione, con i suoi aspetti positivi e negativi. La disuguaglianza sta aumentando nella maggior parte dei paesi. Questo è stato confermato dalla pubblicazione dell'Ocse *Growing Inequal*, così come dallo studio dell'*Oil World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Pur non rappresentando l'unica spiegazione, il lavoro precario rappresenta senza dubbio una delle ragioni che possono spiegare l'aumento delle disparità e dell'ingiustizia economica.

Il lavoro precario è inoltre parte di un cambiamento nella mentalità. Non è solo qualcosa capace di generare differenze di reddito e di protezione sociale, ma è anche uno dei segni più tangibili dell'indebolimento del tessuto della nostra società. È parte di un senso crescente di iniquità e ingiustizia. Questo nuovo senso di fragilità e insicurezza mina la stabilità ma anche la democrazia e le istituzioni che sono necessarie per sostenerla. La società ha quindi interesse nel garantire rapporti di lavoro stabili e giustizia sociale. Questa è la ragione per cui occorre riconoscere la specifica natura dei rapporti di lavoro e tenerla distinta dalle altre relazioni commerciali.

È difficile immaginare che i seri problemi economici, sociali e ambientali che la società sta affrontando possano essere affrontati con istituzioni più deboli, compresi i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali, una forza lavoro alienata e atomizzata e una persistente mancanza di coerenza in pensieri, azione politica e direzione.

Una visione alternativa. Interventi per l'economia e la società

La politica economica si deve concentrare sul raggiungimento della piena occupazione, su un lavoro produttivo e scelto liberamente dai lavoratori. Questo implica la creazione di posti di lavoro basati su rapporti di lavoro stabili. La crisi in fondo sottolinea quello che è stato un problema di lunga data, ovvero la mancanza di lavori di buona qualità.

I sistemi di protezione sociale dovrebbero essere inclusivi e adeguati per attutire possibili cadute dell'occupazione e per ridurre la dipendenza e gli effetti del lavoro precario.

L'educazione e la formazione non garantiscono la fine della precarietà, ma aiutano a fornire basi solide per una maggiore sicurezza. Servizi pubblici di qualità sono necessari per garantire servizi sociali che funzionano e per affrontare alcuni dei fallimenti del mercato del lavoro.

L'azione politica dovrebbe essere concertata e basata sul consenso piuttosto che essere imposta sulla base di interessi di parte.

Diritti e governance

I governi dovrebbero assicurarsi che il diritto del lavoro stia realmente proteggendo le persone che necessitano di protezione e dovrebbero aggiornare i criteri usati per determinare l'effettiva esistenza di un rapporto di lavoro. La raccomandazione 198 sui rapporti di lavoro dell'Oil, adottata nel 2006, fornisce la base da cui partire.

Molti lavoratori sfuggono alla protezione normativa a causa di un debole sistema di governance, come le deboli ispezioni sul lavoro. Così come in molti altri casi, la tutela legale dipende fortemente dal corretto funzionamento dell'azione governativa e dalla qualità dei servizi pubblici.

Il ricorso a contratti a termine e alle agenzie di lavoro interinale dovrebbe essere limitato nel tempo così da non risultare eccessivo.

I lavoratori a termine dovrebbero essere tutelati da accordi di contrattazione collettiva nell'impresa in cui sono impiegati.

Dovrebbero essere introdotte alcune misure volte ad assicurare che tutti i lavoratori possano liberamente esercitare la libertà di associazione e il diritto di contrattazione collettiva con i loro veri datori di lavoro, i quali oggi spesso siedono al vertice di una piramide fatta di rapporti di lavoro precari.

Economie più aperte, ma con standard internazionali del lavoro

Frank Hoffer Organizzazione internazionale del lavoro, ACTRAV (Bureau for Workers' Activities)

Una legislazione sul lavoro universale è la condizione necessaria per evitare una competizione ingiusta, per guidare l'economia verso un modello di crescita basato sull'innovazione e la competizione di prodotto, piuttosto che sullo sfruttamento. L'adozione di standard internazionali del lavoro può rivelarsi un importante strumento di equità.

Negli ultimi decenni, in molti paesi si è assistito a una deregolamentazione del mercato del lavoro e il ruolo dei sindacati si è ridimensionato. Le liberalizzazioni del commercio e la deregolamentazione dei mercati finanziari, dei prodotti e del lavoro hanno innescato una tendenza verso una sempre più debole regolamentazione. Una scarsa protezione sul mercato del lavoro e la crescita del precariato hanno prodotto una riduzione della quota del salario e un aumento delle diseguaglianze. La carenza della domanda causata da uno sviluppo disfunzionale dei salari si è tradotta in ampi surplus commerciali in alcuni paesi e in consumi finanziati dal debito in altri. La crisi ha mostrato che entrambe queste strade sono insostenibili.

La crisi non ha solo evidenziato che i regimi del mercato del lavoro che guardano con troppo favore alle esigenze dei datori di lavoro non creano occupazione, ma anche che sono pericolosamente pro-ciclici. Negli Stati Uniti e in Spagna, paesi che hanno poche tutele sul mercato del lavoro e il precariato è diffuso, la crisi economica ha provocato rapidamente forti cadute dell'occupazione e dei salari. Questi due paesi hanno contribuito ai due terzi dell'aumento della disoccupazione durante la crisi, considerando l'insieme dei paesi sviluppati.

Una legislazione del lavoro equilibrata svolge la duplice funzione di proteggere i lavoratori dagli abusi del potere del mercato, da condizioni di lavoro pericolose e da datori di lavoro irragionevoli e di agire come uno stabilizzatore automatico contro la volatilità di mercati del lavoro poco regolati. Al contrario, negli ultimi decenni si è messa in moto una "corsa al ribasso" sulle legislazioni. Il successo nell'azione di deregolamentazione di un paese ha spinto altri all'emulazione. Certo, non tutti i paesi hanno intrapreso azioni della stessa entità, e

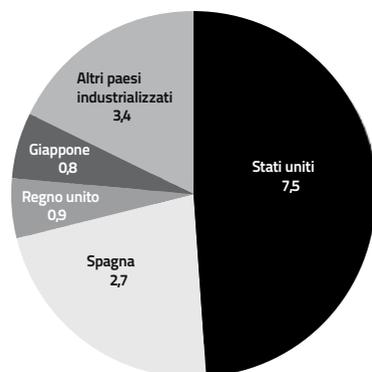
alcuni hanno continuato a perseguire un sentiero caratterizzato da alti livelli di protezione e alta produttività, ma nessun paese è rimasto isolato dalla tendenza generale verso più bassi livelli di protezione. Mentre alcuni paesi hanno mostrato di voler mantenere alcuni spazi di manovra, durante l'attuale regime di globalizzazione tutti hanno subito la pressione alla riduzione del costo del lavoro, indebolendo le protezioni. Questo dimostra la necessità di un'azione coordinata che inverta questo trend generale.

Nei tre decenni che hanno preparato la strada alla Grande Recessione, i circoli del potere hanno ignorato o dimenticato il buonsenso che era prevalso novanta anni fa, quando l'Organizzazione internazionale del lavoro venne fondata. In quel momento storico, tutti concordavano su due elementi necessari a un'economia di mercato moderna: il bisogno di limitare il potere della proprietà privata attraverso una legislazione che tutelasse il lavoro a livello nazionale; e la necessità di coordinare questa regolamentazione a livello internazionale per evitare una corsa al ribasso sulle regole. La Costituzione dell'Oil rappresenta efficacemente questo spirito in una singola frase:

“la mancata adozione, da parte di uno stato qualsiasi, di un regime di lavoro veramente umano ostacola gli sforzi degli altri, che desiderano migliorare la sorte dei lavoratori nei propri paesi.” (Preambolo)

AUMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE NEI PAESI INDUSTRIALIZZATI AVANZATI

Figura 1



Nota: Aumento del numero di disoccupati nelle economie industrializzate avanzate: 15,3 milioni.

Fonte: Fmi (2010)

Negli ultimi decenni le multinazionali e le istituzioni finanziarie hanno sacrificato la sovranità del popolo e della legge sull'altare della “logica del mercato”: la ricerca del profitto a spese dell'interesse pubblico diviene possibile quando sono permesse pratiche affaristiche irresponsabili. Imprese “sostenibili” basate sui principi della contrattazione collettiva, equi salari, non discriminazione, tassazione e rispetto delle norme sul lavoro non possono competere con quelle imprese che non esitano a impiegare bambini, che ignorano i salari minimi, evadono le tasse, eludono le norme sul lavoro, sotto-investono nella salute, la sicurezza e la protezione ambientale sul lavoro e abusano di una economia globalizzata per richiedere condizioni ancora più favorevoli all'investimento ed esternalizzare quanti più costi possibile alla società.

Una legislazione sul lavoro universale è la condizione necessaria per evitare una competizione ingiusta, per guidare l'economia verso un modello di crescita basato sull'innovazione e la competizione di prodotto, piuttosto che sullo sfruttamento. Gli Standard internazionali del lavoro (*International Labour Standard, ILS*) hanno l'obiettivo di integrare e rafforzare l'azione a livello nazionale. Essi sono basati sulla consapevolezza che, in un'economia globale, le legislazioni nazionali devono essere armonizzate e coordinate attraverso un processo che stabilisca delle norme internazionali per il lavoro. Essi rappresentano un argine al dumping sociale e possono creare un clima di fiducia reciproca tra le nazioni che è precondizione per rafforzare l'apertura delle economie. L'apertura dei mercati può essere preservata solo quando sono limitate le opportunità di “arbitraggio” fra le legislazioni. Se i paesi si sforzano di perseguire surplus commerciali con gli altri paesi, mantenendo la crescita dei salari stabilmente al di sotto della crescita della produttività, finiscono per innescare una spirale di recessione globale o costringono gli altri paesi ad adottare contromisure protettive.

Allo scopo di evitare questa situazione, i governi hanno bisogno di un meccanismo che assicuri credibilmente una base normativa applicabile in tutti i paesi. Questo non implica la fissazione di standard assoluti universali, ma richiede un impegno da parte di tutti i paesi ad adottare un approccio simile in termini di tutela del lavoro. Molte normative sul lavoro non esigono costi rilevanti e possono essere applicate in tutti i paesi, indipendentemente dal livello di sviluppo; questi includono il diritto all'organizzazione, il diritto a non essere discriminati, il diritto di consultazione con gli altri lavoratori e con i datori di lavoro, il diritto dei lavoratori a rifiutarsi di lavorare in condizioni rischiose, il diritto a lavorare in modo sicuro con

sostanze chimiche e pesticidi possibilmente dannosi alla salute e il diritto delle organizzazioni dei lavoratori di entrare nelle imprese. Altre normative, come le tutele in caso di maternità, la protezione contro orari di lavoro eccessivi e un minimo annuale di ferie sono essenziali per la salute dei lavoratori e non dovrebbero, in alcuna circostanza, essere ridotte. Inoltre, molti standard prevedono una certa flessibilità nel riconoscere i diversi livelli di sviluppo. Per esempio, la copertura di un numero limitato di eventualità per una certa percentuale della popolazione è sufficiente per la ratifica di un accordo di sicurezza sociale, seppur minimo.

Usare gli strumenti esistenti ma renderli più efficienti e adatti

Nel 2009, i paesi membri dell'Oil hanno identificato un insieme di standard normativi del lavoro per la ripresa economica, all'interno del "Patto Globale sul lavoro" (*Global Jobs Pact*, GJP). Essi hanno ribadito l'importanza di un nucleo essenziale di norme sul lavoro come parte dei diritti fondamentali dell'uomo, ma hanno anche riconosciuto la necessità di un pacchetto di interventi più ampio per rispondere alla crisi.

Gli standard individuati nel GJP possono essere raggruppati in quattro aree:

- *un maggiore potere ai lavoratori* per permettere loro di rappresentare i propri interessi;
- *una politica economica e una governance* attiva del mercato del lavoro;
- *la tutela dei lavoratori* sul posto di lavoro;
- *la garanzia di un livello minimo di reddito* e la presenza di trasferimenti sociali.

Qui alcuni degli elementi essenziali di questi standard in ciascuna di queste aree:

Maggiore potere ai lavoratori

Il pieno rispetto della libertà associativa e della contrattazione collettiva rappresenta una necessità fondamentale per permettere ai lavoratori di tutelarsi¹. Negare il diritto fondamentale all'organizzazione e alla contrattazione collettiva dei salari costituisce una competizione sleale. Questo è quello che la Dichiarazione per la giustizia sociale sottolinea quando afferma che:

la violazione dei principi e dei diritti fondamentali nel lavoro non può essere né invocata né utilizzata come un vantaggio comparato legittimo.

(1) Convenzioni dell'Oil n. 87 e 98.

I diritti del lavoro acquistano significato solo se i lavoratori non possono essere minacciati e se essi possono autonomamente disporre dell'accesso a questi diritti. Per questo, la Convenzione 154 richiede ai governi che:

la negoziazione collettiva dovrà essere aperta a tutti i datori di lavoro e a tutte le categorie di lavoratori ... (e) gli organi e le procedure di regolazione dei conflitti del lavoro dovranno essere concepiti in modo da contribuire alla promozione della negoziazione collettiva. (Articolo 5)

Tuttavia, milioni di lavoratori, in particolare nelle piccole e medie imprese, non sono spesso coperti dalla contrattazione collettiva, e il potere di contrattazione del singolo individuo è minimo in un momento di crisi profonda come quello che stiamo vivendo. La contrattazione collettiva ha bisogno di essere perfezionata da politiche attive dell'occupazione e regole obbligatorie che tutelino dagli abusi dei datori di lavoro.

Politiche attive per l'occupazione e governance del mercato del lavoro

Negli ultimi decenni, l'obiettivo di una piena occupazione e del raggiungimento di una migliore qualità della vita è stato completamente abbandonato dai nostri *policymaker*. Invece, l'azione politica si è concentrata sul mantenimento di una bassa inflazione, sulla flessibilità e la liberalizzazione dei mercati del capitale, dei beni e dei servizi. Il presupposto di fondo era l'idea che la creazione di istituzioni efficienti avrebbe alla fine prodotto risultati migliori per i cittadini. Questo presupposto si è dimostrato sbagliato e costoso. La Convenzione 122 chiama in causa i governi:

allo scopo di stimolare il progresso e lo sviluppo economico, di elevare i livelli di vita, di corrispondere ai bisogni di manodopera e di risolvere il problema della disoccupazione e della sottoccupazione, ogni stato membro formulerà e applicherà, come obiettivo essenziale, una politica attiva tendente a promuovere il pieno impiego, produttivo e liberamente scelto. (Articolo 1)

La qualità delle leggi sul mercato del lavoro dipende tanto dalla loro scrittura quanto dalla loro messa in atto. In particolare, nel mondo del lavoro, dove i rapporti di forza sono diseguali, un'efficace prevenzione è essenziale. La Convenzione 81 obbliga gli stati membri a istituire un sistema di ispezione del lavoro specializzato e dotato di risorse sufficienti a:

garantire l'applicazione delle disposizioni di legge relative alle condizioni di lavoro e alla protezione dei lavoratori nell'esercizio della loro professione, quali le disposi-

zioni relative alla durata del lavoro, ai salari, alla sicurezza, all'igiene ed al benessere, all'impiego dei fanciulli e degli adolescenti, e ad altre materie connesse. (Articolo 3)

Proteggere i lavoratori

In un periodo di crisi economica, il licenziamento imposto senza cercare una soluzione alternativa o senza una adeguata indennità è molto diffuso². La Convenzione 158 richiede che venga prevista una corretta procedura per tutte le forme di cessazione dei contratti e che venga fornita una protezione contro i licenziamenti senza giusta causa:

Un lavoratore non dovrà essere licenziato senza che esista un motivo valido di licenziamento legato all'attitudine o alla condotta del lavoratore, o fondata sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio. (Articolo 4)

L'appartenenza a un sindacato o l'attività svolta in esso, così come il sesso, l'etnia o le idee politiche, sono esplicitamente escluse come ragioni valide. Nel caso di licenziamento per ragioni economiche il datore di lavoro dovrebbe:

fornire in tempo utile ai rappresentanti dei lavoratori interessati le informazioni pertinenti, ivi compresi i motivi dei licenziamenti progettati, il numero e le categorie di lavoratori potenzialmente interessati, e il periodo durante il quale è prevista l'applicazione di tali misure. (Articolo 13)

Durante una crisi, il numero delle insolvenze cresce e, sfortunatamente, in molti casi i lavoratori perdono il loro lavoro, oppure i salari e gli altri benefit non sono pagati, inclusi i periodi di ferie retribuiti. La Convenzione 173 assicura che in caso di insolvenza sia almeno data priorità alle rivendicazioni dei lavoratori:

In caso d'insolvenza di un datore di lavoro, i lavoratori dovrebbero essere creditori "privilegiati", e cioè pagati prima che creditori "non privilegiati" possano farsi pagare la loro parte. (Articolo 5)

Garantire livelli minimi di reddito e l'orario di lavoro

Per evitare una spirale discendente dei salari e delle condizioni di lavoro, gli standard dell'Oil suggeriscono un numero di requisiti minimi:

L'orario di lavoro delle persone occupate in una qualsiasi impresa industriale pubblica o privata o in ogni ramo di questo (...) non dovrebbe eccedere le otto ore al giorno e le quarantotto ore alla settimana. (Convenzione 1, Articolo 2).

(2) Convenzioni dell'Oil n. 158 e 173.

Dopo 91 anni dalla Convenzione 1, questo rimane un sogno per milioni di lavoratori. Specialmente durante le crisi, i datori di lavoro spesso aumentano le ore di lavoro senza aumentare i salari. Le norme che prevedono un massimo per le ore di lavoro è il modo più efficiente di proteggere i lavoratori contro orari di lavoro eccessivi che possono compromettere la loro salute e privarli di una vita al di là dell'orario di lavoro.

I governi possono e devono giocare un ruolo fondamentale nell'evitare la pressione verso il basso dei salari. A questo fine, la Convenzione 94 afferma che i contratti pubblici:

dovranno contenere delle clausole che garantiscano ai lavoratori interessati salari (incluse le indennità), durata di lavoro e altre condizioni di lavoro non meno favorevoli di quelle stabilite per un lavoro dello stesso genere nella professione o nell'industria interessate della stessa regione:

- a) sia per mezzo di contratti collettivi*
- b) sia per mezzo di sentenza arbitrale;*
- c) sia per mezzo della legislazione nazionale. (Articolo 2)*

Tutti i lavoratori hanno il diritto e l'esigenza di avere almeno un salario minimo per sopravvivere. La Convenzione 131 dell'Oil sulla fissazione di un salario minimo non chiede l'applicazione di un salario minimo universale, ma chiede a tutti i governi di istituire un salario minimo che prenda in considerazione:

i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie, valutando il livello generale dei salari nel paese, il costo della vita, le prestazioni di sicurezza sociale e il tenore di vita degli altri gruppi sociali. (Articolo 3)

Stabilire un meccanismo di fissazione di un salario minimo in linea con la Convenzione può agire come strumento globale anti-deflazionistico, tenendo in considerazione i differenti livelli di sviluppo ma assicurando a tutti i lavoratori un salario minimo che gli permetta di vivere.

La progressiva espansione della sicurezza sociale, come sottolineato dalla Convenzione 102, e il concetto dell'Oil di un livello minimo di protezione sociale sono la chiave per garantire un sostegno al reddito e per un'automatica stabilizzazione dell'economia, poiché i trasferimenti sociali e in particolare i sussidi di disoccupazione aiutano a mantenere i livelli di reddito durante le recessioni e garantiscono alle famiglie una sicurezza socio-economica di base.

Gli Standard internazionali del lavoro rappresentano, in potenza, un forte strumento per migliorare la governance globale e creare tra le nazioni la fidu-

cia necessaria a garantire a tutti i paesi l'applicazione delle normative sul lavoro (adattate al livello di sviluppo di questi paesi) in modo da evitare una competizione al ribasso. Ovviamente, sono necessarie norme aggiuntive per affrontare i nuovi sviluppi dell'economia globale, come le forme di telelavoro fra i paesi, le catene di fornitura globale, una contrattazione collettiva che oltrepassi i confini nazionali, una sicurezza sociale per i lavoratori che lavorano nella cosiddetta economia informale, e così via. Allo stesso modo, la ratificazione universale degli Standard dell'Oil già esistenti potrebbe fornire un importante contributo al coordinamento di una governance globale. Ratificando una normativa internazionale, i governi si impegnano con la comunità internazionale ad applicare norme di lavoro certe e a mantenere questo livello per il prossimo futuro (la contestazione è consentita non prima di dieci anni dopo la ratifica). Un approccio serio alla ratifica e all'introduzione di standard sul lavoro potrebbe aiutare ad assicurare condizioni di parità e ad aumentare la disponibilità di tutti i paesi a mantenere le loro frontiere aperte allo scambio di beni e servizi con le altre nazioni.

La crisi deve essere il momento in cui i governi camminano insieme e rafforzano il loro impegno nel far rispettare le norme sul lavoro al fine di mantenere e rafforzare una globalizzazione aperta ed equa.

I meccanismi attuali previsti dall'Oil sono chiaramente insufficienti per ottenere un'adozione e un'applicazione diffusa delle normative internazionali sul lavoro. Quasi tutti i governi hanno votato per l'adozione della maggior parte delle convenzioni durante le conferenze internazionali sul lavoro. Ma molto spesso non è seguita una ratifica.

I governi dovrebbero considerare una nuova dichiarazione dell'Oil con l'unico obiettivo di aumentare l'impegno e la capacità di ratifica e di messa in pratica delle normative sul lavoro tuttora esistenti. L'attuale meccanismo di supervisione si è dimostrato insufficiente per raggiungere quegli alti livelli di ratifica che molti paesi membri considerano auspicabile. Sarà un difficile processo di negoziazione, ma, data l'importanza dell'applicazione di standard universali del lavoro per rafforzare l'apertura delle economie, non sembrano esserci molte alternative.

CONCLUSIONI

Un modello di crescita più equo e sostenibile

Ron Blackwell American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)

David Coats The Smith Institute, Londra

La crisi economica e finanziaria globale richiede una fondamentale revisione del paradigma prevalente di politica economica. Non ci si può aspettare che un ritorno a politiche che si sono dimostrate fallimentari perfino nei periodi di boom possa riportare l'economia globale a crescere, dopo una recessione così profonda

Il fallimento di un modello

La crisi economica e finanziaria globale ha confutato molti degli assunti su cui si è basata la politica economica negli ultimi trent'anni. La convinzione che una scarsa regolamentazione, un governo limitato, poche tasse, la deregolamentazione del mercato del lavoro e deboli istituzioni del mercato del lavoro fossero tutti ingredienti necessari per il successo economico si è dimostrata una ricetta per la volatilità, per l'assunzione di rischi eccessivi, per una crescente disuguaglianza di reddito e, in alcuni paesi, per l'aumento del lavoro precario. Mentre in molti paesi Ocse i più ricchi hanno visto migliorare la loro posizione relativa (in alcuni casi radicalmente), i più poveri hanno visto deteriorarsi la loro. La stessa Ocse ha documentato la crescita della disuguaglianza in una importante pubblicazione del 2008, *Growing Unequal* (Ocse 2008). Negli Stati Uniti, nel corso di un periodo di circa vent'anni, anche chi godeva di livelli di reddito medi ha visto migliorare di poco i propri guadagni o gli standard di vita. E neppure è vero che l'insieme di politiche che vanno sotto il nome di "fondamentalismo del mercato" abbiano portato a migliori performance economiche prima che scoppiasse la crisi. Questo aspetto problematico è stato riconosciuto dall'Ocse nella revisione dell'*Oecd Job Study* del 1994, pubblicata nel 1996 con il titolo *Boosting Jobs and Incomes* (Ocse 2006). È stato riscontrato che due gruppi di paesi hanno ottenuto "buoni risultati" (definiti da un alto tasso di occupazione, inflazione moderata e una crescita apparentemente robusta): quelli che perseguivano politiche "dipendenti dal mercato", come gli Usa e il Regno Unito, e quelli che perseguivano politiche caratterizzate da tasse più elevate, legislazioni più rigide di protezione occupazionale, sussidi di disoccupazione più generosi e investimenti molto più alti in politiche attive per il mercato del lavoro (inclusi l'Austria, i paesi nordici e i Paesi Bassi).

Anche prima della recessione globale era chiaro che esisteva più di una strada per ottenere crescita economica e alti tassi di occupazione. Per di più, le possibilità e l'aspettativa di vita dei più poveri erano migliori in questo secondo gruppo di paesi di quanto non fossero in quelli che seguivano politiche più ortodosse. Nel momento in cui i *policymaker* valuteranno la costruzione di un nuovo modello economico nel mondo post-crisi, queste considerazioni dovranno diventare essenziali.

Il problema pre-crisi

Gli obiettivi dei sindacati sono rimasti in larga misura gli stessi per un lungo periodo. In larga misura, ciò dipende dal fatto che si basano su principi chiari. Vi è un impegno molto forte per costruire un'economia globale che offra lavori sostenibili e decenti per tutti quelli che vorrebbero lavorare, che permetta ai paesi in via di sviluppo di veder crescere i propri redditi e assicurare che il processo di crescita sia coerente con l'imperativo di affrontare il cambiamento climatico, tutelando l'ambiente. Il modello in funzione prima della crisi non ha raggiunto tali obiettivi. Crescente disuguaglianza, salari stagnanti e sottosviluppo nell'Africa sub-sahariana difficilmente possono essere considerati dei successi.

Per di più, molta della presunta prosperità nei paesi più legati a un modello ortodosso dipendeva o dai crescenti prezzi delle case, grazie ai quali i nuclei familiari venivano invogliati a contrarre prestiti, o da un livello di innovazione finanziaria (lo sviluppo di sofisticati titoli derivati) che si è dimostrato un fragile strumento per sostenere la domanda. Esisteva una quantità di prove che queste misure non fossero sostenibili e che all'interno del mercato delle attività stessero emergendo bolle speculative pericolose. Tuttavia i *policymaker*, sedotti dall'ipotesi del mercato efficiente e dalla teoria dell'equilibrio dinamico, hanno scelto di credere che "questa volta è diverso" (Reinhart e Rogoff 2009). Dopo tutto, secondo la visione ortodossa quasi trent'anni di liberalizzazione, deregolamentazione, tagli alle tasse e sforzi per ridurre il peso dello stato avrebbero dovuto rendere impossibile una crisi. Sfortunatamente, come nei precedenti "otto secoli di follia finanziaria", per usare la formula di Reinhart e Rogoff, ci sono ferree leggi dell'economia che non si possono eludere e alla fine la bolla è scoppiata. C'era l'errata convinzione che la presunta diversificazione del rischio fosse anche uno strumento efficace per eliminare l'incertezza.

Gli obiettivi di una politica economica

Per gran parte degli anni recenti, il progresso economico è stato misurato quasi esclusivamente attraverso la crescita del Pil pro-capite. Un'unità di misura parziale, giudicata sempre più come uno standard inadeguato di progresso sociale. Risulta chiaro, per esempio, che oltre una certa soglia gli aumenti misurati in Pil sembrano avere un impatto ridotto se non nullo sulla felicità o sulla soddisfazione di vita (Layard 2004; Offer 2006; Wilkinson e Pickett 2010). Come ha sottolineato Amartya Sen, la crescita economica deve essere orientata a uno scopo, e la via più diretta per caratterizzarlo è quella di dire che i cittadini devono essere in grado di acquisire le risorse di cui hanno bisogno per scegliere delle vite che ritengano abbiano un valore (Sen 1999). Inoltre, la nozione di Sen di "sviluppo come libertà" significa che le persone possono godere di un'effettiva libertà soltanto nella misura in cui essa è basata sulla sicurezza sociale ed economica.

Rispondendo a questa linea di pensiero, il presidente Sarkozy ha nominato un panel di esperti per ideare un insieme più equilibrato di criteri di riferimento. L'orientamento adottato dalla *Commissione internazionale per la misurazione delle performance economiche e del progresso sociale* (Stiglitz e al., 2010) è un passo nella giusta direzione e dovrebbe essere fatto proprio dai *policymaker* di tutti i paesi. Ponendo la questione in un modo diverso, l'obiettivo non è quello di accettare il mondo così com'è, facendo adattare i cittadini alle richieste dell'economia, ma quello di rimodellare l'economia facendo in modo che risponda agli interessi dei cittadini.

Stimoli fiscali, misure di austerità e il ritorno al sapere convenzionale

All'inizio, la risposta dei *policymaker* alla crisi è stata incoraggiante. Il G20 ha giocato un ruolo rilevante, l'economia globale ha ricevuto uno stimolo coordinato, il settore bancario è stato ricapitalizzato e la catastrofe evitata. In effetti, senza questo livello di attivismo la depressione avrebbe potuto essere molto più grave e la disoccupazione globale sarebbe potuta esplodere a livelli allarmanti, creando una reale minaccia alla coesione sociale in molti paesi.

Le risposte politiche hanno inoltre dimostrato che lo stato rimane un attore indispensabile in economia. Solo lo stato possiede i mezzi per ricapitalizzare le banche e solo lo stato possiede le risorse per compensare la riduzione della domanda dei settori familiari e delle aziende. In altre parole, in opposizione alle critiche dei "fondamentalisti" del mercato, lo stato ha dimostrato di giocare un ruolo essenziale nella stabilizzazione di un'economia intrinsecamente instabile.

Per maggiore chiarezza dobbiamo precisare che ciò non significa che i sindacati sostengano automaticamente la proprietà pubblica (nonostante ciò sia un bene in alcuni settori) o un revival delle economie centralmente pianificate. Crediamo però che lo stato democratico debba giocare un ruolo come fornitore di servizi pubblici di qualità e come regolatore, preparando il terreno per gli attori del mercato e intervenendo (attraverso politiche fiscali o monetarie) per raffreddare un boom speculativo o per fermare una recessione. Inoltre, vi è ragione di dire che il settore pubblico e quello privato sono interdipendenti; che le economie sviluppate non possono prosperare in stati piccoli; e che il processo di crescita economica è stato generalmente associato ad aumenti significativi di spesa sociale (Lindert 2004). Ci sono molte poche prove per sostenere che "contrarre" lo stato, come suggeriscono alcuni *policymaker*, sia una strategia sostenibile nel medio termine. Infatti, ciò potrebbe agire come freno piuttosto che come stimolo alla crescita.

Inoltre, come evidenzia chiaramente Tim Page nel suo saggio, vi sono ottime ragioni affinché i governi elaborino politiche industriali attive stabilendo chiare strutture di regolamentazione, fornendo capitali per investimenti che non sarebbero finanziati dal libero mercato e incoraggiando il trasferimento di tecnologie, insieme alla diffusione di pratiche migliori.

Sfortunatamente, l'intervento tempestivo e coordinato dei governi che si è avuto all'inizio della crisi appare adesso compensato dalla recrudescenza dell'ortodossia pre-crisi. In parole povere, le politiche di austerità sono tornate a vendicarsi. In parte, ciò accade perché i governi sono preoccupati che la crisi bancaria sia diventata crisi del debito sovrano (con incrementi dei prestiti, del deficit e del rapporto deficit/Pil). È ovvio che, in seguito alla crisi del debito della Grecia, alcuni paesi siano in difficoltà. Tuttavia sembra che anche i paesi senza problemi simili si stiano imbarcando in un processo di consolidamento fiscale con una velocità impressionante. Ciò è certamente vero nel Regno Unito, dove il governo sta cercando di operare dei tagli alla spesa pubblica e di ridurre il deficit più profondamente e rapidamente di quanto sia richiesto dalla situazione economica. E ciò è vero, ma in misura minore, anche in Germania, dove ci si è sforzati di tagliare il deficit nel momento in cui sarebbe richiesta invece un'azione urgente per stimolare l'economia domestica. Anche le nuove disposizioni per la governance economica nell'area euro sembrano facilitare scenari deflazionistici che potrebbero bloccare questa importante regione globale in un periodo di crescita debole o senza lavoro.

Per di più, nonostante il riconoscimento espresso dall'Ocse nella revisione dell'*Oecd Job Study* della necessità di bilanciare la flessibilità con la sicurezza, ora i *policymaker* stanno ritirando fuori la storia delle riforme strutturali “volte alla crescita” e pare che siano tornati alla convinzione che gli unici mercati del lavoro efficienti siano quelli scarsamente regolati. Da questo punto di vista, la strada migliore per uscire dalla crisi è quella di abbracciare ancora una volta l'ideologia fatta di un ridimensionamento del ruolo dello stato, tasse ridotte e sindacati deboli. Tuttavia, contrariamente a queste previsioni, i paesi con mercati del lavoro più regolati hanno meglio previsto la recessione rispetto all'approccio ortodosso dell'Ocse o alle prescrizioni politiche del Fondo monetario. La disoccupazione in Germania è inferiore rispetto agli Stati Uniti (in parte a causa dell'efficacia del temporaneo schema di lavoro di breve periodo, insieme alle negoziazioni tra i sindacati e le aziende) e i paesi nordici si stanno riprendendo moderatamente bene dalla recessione.

Probabilmente vale la pena sottolineare a questo punto che l'originaria analisi del Jobs Study del 1994 dell'Ocse, che ha guidato l'impulso alla deregolamentazione per quasi un decennio, non può spiegare le differenze nelle performance del mercato del lavoro durante il boom. L'Olanda, ad esempio, ha ottenuto migliori performance occupazionali rispetto alla Germania durante gli anni Novanta, nonostante avesse un mercato del lavoro più regolato (legislazione più solida sugli ammortizzatori sociali e maggiori sussidi di disoccupazione) (Schettkat 2005). In modo simile, alcune analisi dimostrano che la tesi centrale delle previsioni dell'Ocse (che i lavoratori svantaggiati sarebbero stati meglio in mercati del lavoro “flessibili”) non è mai stata una descrizione accurata della realtà. Uno studio autorevole mostra che nel Regno Unito i lavoratori svantaggiati (i poco qualificati e i giovani) non hanno fatto meglio negli anni Novanta rispetto ai loro omologhi nelle più regolate Francia e Germania (Schmitt e Wadsworth in Howell 2005). Se tutte queste critiche sono corrette, allora risulta difficile comprendere in che modo la ripresa dalla peggiore crisi globale degli ultimi settant'anni potrà essere garantita con l'applicazione di politiche che non hanno avuto alcun impatto sui disoccupati e sugli svantaggiati neanche nei periodi di crescita robusta.

Fuori dalla crisi e oltre

I *policymaker* si trovano dunque di fronte alla necessità di abbandonare il sapere convenzionale ed elaborare nuove strategie per uscire con successo dalla crisi. Costruire un modello di crescita sostenibile e stabile non richiede nulla di

meno. Un primo e necessario passo è riconoscere che lo stato gioca un ruolo indispensabile nell'economia capitalista. Il mercato dipende dallo stato. In verità, si potrebbe andare oltre e dire che il mercato è un prodotto dello stato, nel senso che i mercati non potrebbero neanche esistere senza, tra le altre cose, la “*rule of law*”, l'amministrazione imparziale della giustizia, l'applicazione dei contratti e la protezione dei diritti di proprietà intellettuale.

Tutto ciò potrebbe essere accettato da chiunque tranne che dai fondamentalisti di mercato più radicali. Ma l'esperienza recente mostra che è possibile andare oltre. Ancora più importante, forse, è sottolineare che i mercati, se lasciati a sé stessi, non svilupperebbero mai istituzioni efficaci per la governance economica globale. I mercati da soli non possono risolvere squilibri globali, avere a che fare con i problemi dei tassi di cambio, stabilire un regime equo di scambi, combattere il cambiamento climatico o ridurre le disuguaglianze dei redditi. Dall'altro lato, è altrettanto chiaro che i governi da soli potrebbero scontrarsi per risolvere questi problemi. È per questo che rimangono importanti le istituzioni della società civile come i sindacati per delineare con certezza e legittimare queste decisioni, per esempio facendo della riduzione della disuguaglianza dei redditi una priorità della contrattazione collettiva.

Qualunque opinione di politica economica si abbia, è chiaro da tempo che lo status quo del periodo precedente alla crisi non è in grado di offrire alcuna alternativa a questa crisi. In questo senso, non può esserci nessun ritorno al “*business as usual*”. Ma come ha riconosciuto l'Ocse, la situazione dell'economia globale rimane precaria. Gli scenari possibili sono spesso così presentate: o una crescita lenta e un prolungato periodo di elevata disoccupazione generata da investimenti deboli, oppure un ritorno rapido a una crescita robusta con particolare attenzione all'innovazione, ai servizi legati alla conoscenza e alle tecnologie ambientali. Dal punto di vista dei sindacati quest'ultima è la via più promettente, ma non è affatto chiaro se l'attuale orientamento politico porterà a un esito positivo. E mentre sarebbe assurdo sostenere che un ritorno a un sentiero di crescita stabile possa avvenire con elevati deficit di bilancio o con aumenti del rapporto deficit/Pil, vi è una forte convinzione (condivisa da chi ha contribuito a questo volume) che i governi, allontanandosi impauriti dal mercato azionario (e dalle agenzie di rating), stiano tagliando la spesa troppo e troppo velocemente, mettendo a rischio la già fragile ripresa. Perché una cosa è evocare una “riduzione del deficit per aiutare la crescita”, un'altra

è tagliare gli investimenti pubblici nella scienza, nella ricerca e nell'istruzione superiore mentre si continua a parlare di economia della conoscenza, un ambito in cui tutte queste cose sono indispensabili per avere economie dinamiche e di successo. In parole povere, una riduzione del deficit favorevole alla crescita può rapidamente trasformarsi in un convenzionale programma di austerità.

Se corretta, quest'analisi ci suggerisce che oggi stesso la direzione degli interventi di politica economica deve cambiare, se si vuole trovare un'uscita efficace dalla crisi e, ancora di più, se si vogliono gettare solide basi per una crescita sostenibile nel futuro. Una sintesi dei contributi presenti in questo volume suggerirebbe di agire all'interno delle seguenti aree:

- I *policymaker* devono pensare a come possa essere generata una domanda che conduca al tipo di progresso economico descritto in precedenza, dove il successo sia misurato da qualcosa di più della crescita nominale del Pil pro-capite. È importante comprendere che gli squilibri globali che hanno dato vita alla crisi devono essere ancora efficacemente affrontati. Quei paesi caratterizzati da deficit di conto corrente hanno bisogno di un aumento dei risparmi mentre quelli caratterizzati da un surplus hanno bisogno di alimentare la domanda interna. Inevitabilmente, ciò richiede di tenere in considerazione i tassi di cambio e la questione del rapporto tra il dollaro statunitense e lo yuan cinese. Come minimo, i paesi del G20 devono andare oltre le conclusioni del summit di Seul e promuovere un processo di bilanciamento graduale e ben gestito dell'economia globale. In altre parole, l'economia globale può prosperare solo se dispone di istituzioni effettive di governance globale a cui siano vincolati tutti i principali attori. L'alternativa è il ritorno alla protezione degli interessi nazionali, a politiche di *beggar-thy-neighbour* (politiche protezioniste che finiscono per danneggiare altri paesi), a una crescita lenta e all'instabilità. Vi è un forte bisogno di una tassa sulle transazioni finanziarie internazionali, che metta un po' di sabbia nelle ruote degli investimenti speculativi e che fornisca risorse per il consolidamento fiscale e per finanziare i beni pubblici globali.
- Alcuni paesi emergenti e in via di sviluppo hanno cercato di garantire che i frutti della crescita fossero più ampiamente distribuiti, con un'enfasi particolare sulla riduzione della disuguaglianza, incrementando le entrate dei più poveri. Questo è il caso del Brasile, per esempio, dove si cerca di

attuare una crescita della domanda interna in linea con la crescita dell'economia. Per di più, si tratta di un modello non ortodosso nella misura in cui adotta un approccio pragmatico alla deregolamentazione e all'apertura dei mercati. Questo orientamento è preferibile alla tesi convenzionale che propone un'immediata liberalizzazione, privatizzazione e deregolamentazione. Offre un modello di sviluppo che potrebbe essere perseguito con successo anche altrove, soprattutto nell'Africa sub-sahariana, dove esiste un bisogno urgente di investimenti nelle infrastrutture e un imperativo a incrementare i redditi dei cittadini più poveri.

- Una delle cause della crisi è stato l'inadeguato coordinamento tra le politiche fiscali e monetarie a livello sia nazionale che globale. I *policymaker* devono riconoscere che gli obiettivi espliciti sono il raggiungimento del pieno impiego, standard di vita più alti, stabilità economica (inclusa la stabilità dei prezzi) e coesione sociale. Alle banche centrali deve essere data la possibilità di fare di più che semplicemente occuparsi dell'inflazione. Ma se le banche centrali devono avere come obiettivo anche il pieno impiego e la crescita del Pil nominale oltre al controllo dell'inflazione, allora devono disporre nel loro arsenale di un'arma più potente del tasso di interesse. Per questo dovrebbe essere presa in considerazione l'estensione dei margini di richiesta a un ampio spettro di titoli detenuti dalle istituzioni finanziarie (Palley 2010), in modo tale che le banche possano perseguire la stabilità dei prezzi e sgonfiare ogni nascente bolla dei prezzi delle attività. Inoltre, dovrebbe esistere un adeguato spazio per le politiche monetarie "non ortodosse" o per interventi di "alleggerimento quantitativo". E le banche centrali dovrebbero riconoscere che i loro giudizi devono essere giustificati e legittimati da altri attori sociali, non da ultimo dai partner sociali. Vi è una necessità urgente che le banche centrali indipendenti abbiano delle strutture formali che permettano questo tipo di dialogo informato.
- Quanto alla politica fiscale, la crisi ha dimostrato l'impatto che possono avere politiche anti-cicliche. Ciò significa che in futuro le politiche dovranno fornire solidi stabilizzatori automatici che entrino in azione quando l'economia comincia a rallentare. Ma dovranno esistere pressioni anticicliche ugualmente solide durante periodi di forte crescita. Quando i governi dovranno accumulare quei surplus che possano garantire loro uno spazio

di manovra durante le recessioni. E, in opposizione all'ossessione del taglio delle tasse tipico del sapere convenzionale, a volte è opportuno che le tasse vengano aumentate, se questo è il migliore strumento disponibile per prevenire il surriscaldamento dell'economia. Gli altri meccanismi unilaterali, come il "freno del debito" ora incluso nella Costituzione tedesca e le regole stringenti sul consolidamento fiscale proposte in ambito europeo, sono potenzialmente dannosi e dovrebbero essere evitati.

- A livello nazionale, i *policymaker* dovrebbero prestare maggiore attenzione alla questione delle politiche industriali e delle innovazioni istituzionali, considerandole fonti di crescita e di creazione della domanda. Se l'economia globale vorrà continuare a crescere e se i paesi dell'Ocse vorranno mantenere il loro vantaggio relativo, allora dovranno sviluppare le loro capacità per elaborare nuovi prodotti e nuovi servizi. Ciò richiede la creazione di quello che l'analista inglese Will Hutton chiama un "ecosistema di innovazione", dove lo stato investe in educazione e formazione (ridurre la spesa nell'educazione superiore sarebbe dunque un grandissimo errore strategico); dove vi sia un facile accesso ai capitali (specialmente per lo sviluppo delle tecnologie ambientali e per i servizi basati sulla conoscenza); dove esistano istituzioni per lo scambio delle informazioni e per il trasferimento di tecnologia (come il *Fraunhofer Institute* in Germania); e dove si delinei una politica di welfare che faciliti le transazioni economiche (come per l'approccio danese) (Hutton 2010).

- Per sostenere la domanda è necessario che i lavoratori abbiano redditi tali da poter acquistare i beni e i servizi prodotti da un settore privato dinamico. Questo è ciò che si intende per "crescita trainata dal reddito". I *policymaker* devono ora pensare in che modo possano essere garantiti aumenti delle entrate in linea con la produttività. Una strada ovvia è quella della promozione delle contrattazioni collettive, ma i *policymaker* potrebbero considerare altri strumenti (clausole di lavoro nei contratti pubblici, ad esempio) se i sindacati fossero deboli o assenti dalle scene. Inoltre, un'economia globale sempre più integrata richiede alcuni standard di lavoro globali per legittimare il processo di integrazione economica, proteggere i lavoratori vulnerabili contro lo sfruttamento e assicurare che i lavoratori nel mondo in via di sviluppo possano condividere la crescente prosperità delle loro nazioni.

- C'è molto da prendere in considerazione nell'analisi presentata nella revisione dell'*Oecd Job Study* dell'Ocse. Quei paesi che hanno raggiunto alti tassi di occupazione e una distribuzione più equa dei redditi si sono concentrati sull'applicazione di una vasta gamma di politiche nel mercato del lavoro, inclusi: sistemi di formazione delle competenze prima dell'ingresso nel mercato del lavoro che infondono ai lavoratori un senso di identità professionale e di fiducia in se stessi; un'enfasi sull'apprendimento continuo come strada per l'occupazione; un'attenzione al bilanciamento di potere tra il capitale e il lavoro (compresi la forza dei sindacati e l'estensione della copertura della contrattazione collettiva); il perseguimento di politiche per colmare ingiustificabili differenze nelle classi dei lavoratori; una combinazione di elevati sussidi di disoccupazione e di obblighi alla ricerca occupazionale con alti livelli di investimenti in programmi attivi nel mercato del lavoro per riportare al lavoro i disoccupati. In più, questi orientamenti sono rafforzati da un solido welfare state finanziato da livelli relativamente alti di tassazione, che offre generosi servizi pubblici (inclusi sussidi pediatrici e di maternità/paternità), in modo tale che gli uomini e le donne possano occuparsi sia delle responsabilità lavorative che di quelle familiari. Tutto ciò aiuta a comprendere le migliori performance sull'equità salariale di genere e gli alti tassi di occupazione femminile.

Ripensare l'azienda con un'idea di sostenibilità

L'idea della sostenibilità è centrale per la tesi presentata in questo volume. Spesso intesa come una questione legata alla protezione dell'ambiente e all'uso delle risorse, qui intendiamo il termine in un senso più ampio, riferendoci all'idea di un'azienda che includa la sostenibilità in tutte le sue attività. Un'azienda sostenibile cerca di crescere conquistando nuove quote di mercato o sviluppando nuovi prodotti e servizi, piuttosto che attraverso l'ingegneria finanziaria o le attività di fusione e acquisizione. Un'azienda sostenibile è un'azienda responsabile che riconosce i doveri che ha verso i lavoratori che impiega e verso le comunità in cui opera. La massimizzazione del profitto dell'azionista è un'interpretazione piuttosto anemica dello scopo di un'azienda, a cui preferiamo una nozione più ricca e sofisticata, che riconosca l'interdipendenza tra l'azienda, i suoi impiegati e la società.

Questo, di certo, non significa sottovalutare le significative sfide associate al cambiamento climatico e all'uso delle risorse. I sindacati a livello nazionale e

globale hanno fatto proprio l'imperativo di ridurre le emissioni di carbonio e più generalmente di "decarbonizzare" l'economia. Tuttavia, coerenti con l'approccio egualitario descritto in tutto il volume, quel processo deve essere associato a un'adeguata transizione verso un mondo a basse emissioni di carbonio. In altre parole, la perdita dei posti di lavoro in alcuni settori deve essere un processo controllato. Dovranno essere attuati investimenti in formazione e nuova formazione, una corretta valutazione dell'impatto economico di un cambiamento strutturale che sia orientato in senso ambientale e una condivisione dell'onere del cambiamento.

Conclusioni

La crisi economica e finanziaria globale richiede una fondamentale revisione del paradigma prevalente di politica economica. La fede nei mercati non regolamentati avrebbe dovuto essere minata dal collasso del settore bancario, ma sembra che i *policymaker* stiano tornando ad adagiarsi nei confortevoli assunti dell'ortodossia economica. Sarebbe un errore strategico. Non ci si può aspettare che un ritorno a politiche che si sono dimostrate fallimentari perfino nei periodi di boom possa riportare l'economia globale a crescere, dopo una recessione così profonda.

Ancora più importante, forse, è la necessità urgente di maggiore chiarezza sugli obiettivi di politica economica. Il modello qui descritto in linea generale va oltre l'idea di garantire la crescita del Pil pro-capite, e adotta un più sofisticato insieme di criteri. Fa un uso piuttosto differente della politica monetaria e fiscale, prevede l'effettiva regolamentazione dei mercati finanziari e spiega in che modo, sia i paesi sviluppati che quelli in via di sviluppo, possano creare mercati del lavoro più inclusivi. La priorità deve essere un ritorno alla piena occupazione. Ma ciò non significa qualsiasi impiego a qualsiasi prezzo. Un impiego sostenibile è un impiego degno, un impiego sicuro e un impiego che offra una prospettiva di crescita degli standard di vita, di sviluppo e di progresso. Questi obiettivi sono pienamente compatibili con la stabilità economica (inclusa la stabilità dei prezzi) e con una robusta crescita della produttività. Per i sindacati, la sfida è quella di rendere convincente il cambiamento. Per i *policymaker*, è quella di dimostrare di avere ascoltato le richieste di cambiamento e aver agito di conseguenza.

Riferimenti bibliografici

- Aidt, T. e Tzannatos, Z. (2003) *Unions and collective bargaining: economic effects in a global environment*. Washington: The World Bank.
- Allard, G.J. e Lindert, P.J. (2004) 'Reconciling unemployment and growth in the OECD', in Lindert (ed.), *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*, Vol. 2.
- Auer, P. (2000) *Employment revival in Europe: labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. Geneva: ILO.
- Autor, D.H., Levy, F. e Murnane, R.J. (2003) 'The skill content of recent technological change: an empirical exploration', *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (4): 1279-1333.
- Baker, D., Glyn, A., Howell, D. e Schmitt, J. (2002) 'Labour market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence', Centre for Economic Policy Analysis Working Paper.
- Blanchard et al. (2010), *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note (January).
- Card, D. e Di Nardo, J.E. (2002) 'Skill-biased technological change and rising wage inequality: some problems and puzzles', *Journal of Labor Economics*, 20 (4): 733-783.
- Card, D. e Lemieux, T. (2001) 'Can falling supply explain the rising return to college for younger men? A cohort-based analysis', *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2): 705-746.
- Card, D. e Krueger, A. (1995) *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage*, Princeton (1995)
- Chang, H.J. (2002) *Kicking away the ladder*, Anthem Press.
- Christopoulou, R., Jimeno, J.F. e Lamo, A. (2010) 'Changes in the wage structure in EU countries', ECB Working Paper Series 1199.
- Contini, B., Leombruni, R., Pacelli, L. e Villosio, C. (2008) 'Wage mobility and dynamics in Italy in the 1990s', in Lazear e Shaw (eds).
- Dell, F. (2005) 'Top incomes in Germany and Switzerland over the twentieth century', *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3): 412-421.
- Druckman, A. and Jackson, T. (2010) 'The bare necessities: How much household carbon do we really need?', *Ecological Economics* 69 (9): 1794-1804.
- Dustmann, C., Ludsteck, J. e Schonberg, U. (2009) 'Revisiting the German wage structure', *The Quarterly Journal of Economics* (May): 843-881.
- Eriksson, T. e Westergaard-Nielsen, N. (2008) 'Wage and labor mobility in Denmark, 1980-2000'.
- Fitoussi, J.P. (2010) 'Sans croissance, on perd sur tous les tableaux', *Rue 89*, 3 October, 63.
- Fmi (2009), *The challenges of growth employment and social cohesion*, IMF/ILO Discussion Document (September).

- Freeman, R.B. (1998) 'War of the models: which labour market institutions for the 21st century?', *Labour Economics* 5 (1): 1–24.
- Freeman, R.B. (2007) *America works: critical thoughts on the exceptional US labour market*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gallie, D. (ed.) (2001) *Employment regimes and the quality of work*, OUP
- Goos, M. e Manning, A. (2007) 'Lousy and lovely jobs: the rising polarization of work in Britain', *The Review of Economics and Statistics*, 89 (1):118–133.
- Goos, M., Manning, A. e Salomons, A. (2009) 'Job polarization in Europe', *American Economic Review*, 99 (2): 58–63.
- Hajer, M.A. (1995) *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*.
- Hall, Peter and Soskice, David (2001), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, OUP.
- Howell, David (ed.) (2005) *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*, OUP.
- Hunnes, A., Moen, J. e Salvanes, K.G. (2008), 'Wage structure and labor mobility in Norway, 1980–1997', in Lazear e Shaw.
- Jackson, T. (2009) 'Victor Anderson questions Tim on the dilemma of economic growth'. Available at: <http://www.sd-commission.org.uk/pages/redefining-prosperity.html>
- Keynes, J.M. (1936) *The general theory of employment, interest and money*, Macmillan.
- Koll e Hallwirth (2010) 'Strengthening the macroeconomic dialogue to tackle economic imbalances within Europe', in Watt e Botsch (eds), *After the crisis: towards a sustainable growth model*, ETUI.
- Layard, Richard (2004) *Happiness: Lessons from a new science*, Bloomsbury.
- Lemieux, T., (2008) 'The changing nature of wage inequality', *Journal of Population Economics*, 21 (1): 21–48.
- Leschke, J. e Watt, A. (2008) *Job quality in Europe*, ETUI Working Paper 2008.07.
- Lin, J.L. e Monga, Celestin (2010) *Growth identification and facilitation: the role of the state in the dynamics of structural change*, Policy Research Working Paper 5313, World Bank, May.
- Machado, J.A.F. e Mata, J. (2005) 'Counterfactual decomposition of changes in wage distributions using quantile regression', *Journal of Applied Econometrics*, 20: 445–465.
- Mol, A.P.J. (1995) *The refinement of production*.
- Ocse (1994) *The OECD jobs study: facts, analysis, strategy*, OECD.
- Ocse (2006) *Boosting jobs and incomes: policy lessons from the Review of the 1994 Jobs Study*.
- Ocse (2008) *Growing unequal*.
- Offer, Avner (2006) *The challenge of affluence*, OUP.
- Oyer, P., 'Wage structure and labor mobility in Sweden, 1970–1990', in Lazear e Shaw.
- Palley, T. (2010) 'A better way to regulate financial markets: asset-based reserve requirements', in Watt and Botsch (eds).

- Parent-Thirion, A. et al. (2007) *Fourth European Working Conditions Survey*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Piketty, T. e Saez, E. (2003) 'Income inequality in the United States: 1913–1998', *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 1–39.
- Pontusson, J. (2005) *Inequality and prosperity. Social Europe vs. liberal America*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Quiggin, J. (2010) *Zombie economics: how dead ideas still walk among us*, Princeton.
- Reinhart, C. e Rogoff, K. (2009) *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton.
- Rosemberg, A. (2010) *Building a Just Transition: the linkages between climate change and employment and proposals for future research*, GURN.
- Schettkat, R. (2005) 'Is labor market regulation at the root of European Unemployment? The case of Germany and the Netherlands', in D. Howell (ed.), *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*, OUP.
- Schmitt, J. e Wadsworth, J. (2005) 'Is the OECD Jobs Strategy behind US and British employment and unemployment success in the 1990s?', in Howell, D. (ed.), *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*.
- Sen, Amartya (1999) *Development as freedom*, OUP.
- Simón, H. (2010) 'International differences in wage inequality: a new glance with European matched employer-employee data', *British Journal of Industrial Relations*, 48 (2): 310–346.
- Spitz-Oener, A. (2006) 'Technical change, job tasks, and rising educational demands: looking outside the wage structure', *Journal of Labor Economics*, 24 (2): 235–270.
- Stiglitz, Joseph (2002), *Globalization and its discontents*, Penguin-Allen Lane.
- Stiglitz, Joseph (2006), *Making globalization work*, Penguin-Allen Lane.
- Stiglitz, Joseph et al. (2009), *Report of the Commission for the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- Stiglitz, J. E. e Members of a UN Commission of Experts (2010) *Reforming the international monetary and financial systems in the wake of the global crisis* (The Stiglitz Report), New York: The New Press.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. e Fitoussi, J.-P. (2010) *Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up*, New York: The New Press.
- Swyngedouw, E. and Cook, I.R. (2009) *Cities, social cohesion and the environment*, *Social Polis Survey Paper*.
- Traxler et al. (2001) *National labour relations in internationalized markets: A comparative study of institutions, change and performance*, OUP.
- Watt, A. (2006) 'The coordination of economic policy in EMU. What contribution can Macroeconomic Dialogue make to higher growth and employment?', in A. Watt e R. Janssen (eds), *Delivering the Lisbon goals: The role of macroeconomic policy*, ETUI.

- Watt, A. (2006) *Assessing the reassessment of the OECD Jobs Strategy; eppur si muove?*, ETUI.
- Watt, A. (2007) 'The role of wage-setting in a growth strategy for Europe', in Philip Arestis, Michelle Baddeley e John McCombie (eds), *Economic growth. New directions in theory and policy*, Edward Elgar.
- Watt, A. (2010) 'European economic governance', European Alternatives, Social Europe Series. Available at: <http://www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf>
- Watt, A. (2010) 'It should come automatically: European coordination to strengthen the automatic stabilisers', in Watt e Botsch (eds).
- Westergaard-Neilson, N. (2008) *Low wage work in Denmark*, Russell Sage Foundation.
- Williamson, J. (1990), 'What Washington means by policy reform', Chapter 2 of Williamson (1990).
- Wilkinson, R. e Pickett, K. (2009) *The spirit level: why equality is better for everyone*, Allen Lane.

Oltre il fondamentalismo del mercato.
Un modello di crescita che punti alla piena
occupazione. E a un lavoro dignitoso.



Sbilanciamoci! (www.sbilanciamoci.org) è una campagna per alternative nelle politiche economiche, sociali e ambientali che raccoglie 46 associazioni.
Sbilanciamoci.info (www.sbilanciamoci.info) è un webmagazine di informazione economica e cura la serie di sbilibri.
Lunaria (www.lunaria.org) sostiene le attività di Sbilanciamoci!

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dal sito www.sbilanciamoci.info/ebook