

Capitolo II

La grande svolta di politica economica

1. Tra l'inizio degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta i Paesi capitalisti più avanzati attuarono una pressoché totale liberalizzazione dei flussi di capitali in entrata e in uscita. Dopo gli Stati Uniti, che avevano completato questo processo nel corso degli anni Settanta, le restrizioni ai movimenti valutari collegati alle transazioni in conto capitale vennero abolite nel Regno Unito nel 1979 in appena sei mesi, in Giappone nel 1980, in Francia e in Italia tra il 1987 e il 1990. Misure analoghe furono attuate in Australia, Austria, Belgio, Danimarca, Olanda. La Germania, Paese con un saldo commerciale strutturalmente in attivo e quindi più bisognoso di deflussi che di afflussi di capitale, si era già orientata in questa direzione nei decenni precedenti avendo eliminato le restrizioni ai movimenti in uscita già a partire dal 1958. L'affermazione di questo orientamento fu tale da porlo al riparo da ogni ripensamento sin dalla crisi finanziaria asiatica del 1997. Lo stesso sarebbe accaduto con la crisi del 2008: il Fondo monetario internazionale (Fmi) osservava nel 2012 che

[i]l ritmo della liberalizzazione ha moderatamente rallentato a causa della crisi globale, ma il trend generale a livello mondiale rimane di crescente apertura dei flussi

internazionali di capitale. Dove le autorità sono intervenute per influenzarli, esse in genere lo hanno fatto non ri-regolando permanentemente componenti significative del conto capitale, quanto piuttosto disciplinando temporaneamente specifici tipi di flussi.

La liberalizzazione dei movimenti internazionali dei capitali è proseguita quindi senza interruzioni, sebbene avanzando in forme più riflessive rispetto alla fase di spregiudicata apertura conclusasi nei primi anni Novanta. Essa continua a essere vista come un fattore in grado di favorire una crescita stabile nel più lungo periodo, sebbene si riconosca che in specifiche contingenze il ricorso ai controlli, purché non generalizzati, di natura temporanea e possibilmente non discriminatori, può essere appropriato. Questo nuovo aspetto del processo di liberalizzazione dei movimenti internazionali dei capitali non va interpretato come espressione di un suo indebolimento, quanto al contrario di un suo rafforzamento: è possibile consentire temporanee eccezioni alla regola senza rischiare di compromettere l'intero impianto, proprio perché esse agiscono come fattore di sua conservazione arginandone gli effetti più palesemente deleteri.

Nel 2002, l'Ocse rilevava senza troppe riserve come «i controlli ai movimenti di capitale non fossero più un'opzione politica», sostenendo che

l'esperienza di progressiva liberalizzazione finanziaria nei confronti dell'esterno era stata nel complesso positiva. In termini di effetti di efficienza economica generale, gli impedimenti frontalieri all'efficiente allocazione del capitale erano stati rimossi e il ventaglio delle decisioni di risparmio inter-temporale era stato ampliato attraverso l'accesso ad un più grande bacino di capitali. L'apertura agli afflussi di capitale dall'estero aveva contribuito

a rafforzare la concorrenza, e, quindi, a migliorare il funzionamento delle istituzioni finanziarie nazionali.

Dieci anni dopo, la crisi economica e finanziaria non aveva scalfito queste convinzioni. L'unica lezione da trarne era che

per minimizzare i rischi macroeconomici generati da cospicui movimenti internazionali dei capitali, è necessario associare alle riforme strutturali un appropriato orientamento delle politiche macroeconomiche, con particolare riferimento alla politica fiscale e del cambio, da integrare poi con riforme finanziarie volte a rafforzare il quadro della disciplina prudenziale.

Nessun ritorno quindi ai controlli: era l'orientamento della politica economica interna che doveva accordarsi con il contesto liberalizzato, accompagnato da un rafforzamento della vigilanza sugli intermediari finanziari e da eventuali temporanei interventi volti a contenere flussi eccessivi di capitali in entrata.

Va al riguardo osservato che la cornice giuridica all'interno della quale la liberalizzazione dei movimenti di capitale si è andata imponendo è una cornice aperta, nel senso che, con la significativa eccezione dei Paesi dell'Unione europea, non esiste a tutt'oggi alcun divieto del controllo dei capitali analogo a quello vigente per le transazioni in conto corrente. È fuor di dubbio che gli Stati Uniti abbiano dato impulso al processo di liberalizzazione finanziaria. Ma sarebbe un errore pensare che essi abbiano operato definendo un quadro normativo generale. Gli Stati Uniti si sono sempre mossi piuttosto su base fattuale e unilaterale, come ben mostra il fallito tentativo, a metà degli anni Novanta, di modificare l'articolo VI del Fmi secondo il quale «i Paesi membri possono esercitare i

controlli necessari a regolare i movimenti internazionali di capitali, ma nessun membro può imporre questi controlli in un modo che restringa i pagamenti per le transazioni correnti». Quel tentativo di estendere alle transazioni in conto capitale il regime liberalizzato delle transazioni in conto corrente fu infatti un tentativo europeo (cfr. al riguardo più avanti, p.105), espressione di quell'idea di *mondialisation maitrisée* che difficilmente poteva trovare accoglienza negli Stati Uniti, evidentemente poco interessati ad ottenere per legge ciò che potevano avere anche senza nessun obbligo formale (potendo così rinunziarvi sbrigativamente ogniqualvolta l'avessero ritenuto conveniente). Il velleitarismo della *mondialisation maitrisée* troverà una grottesca applicazione non a Washington, ma in Europa, facendo del divieto del controllo dei movimenti internazionali dei capitali un pilastro fondante dell'Unione, da considerarsi come condizione necessaria allo sviluppo del mercato unico. E questo non soltanto all'interno della stessa Unione, ma a valere nei confronti di tutti gli Stati esteri.

Paesi come la Francia e l'Italia, che fino ai primi anni Ottanta si erano mostrati come i più riluttanti a compiere passi che comportassero una così grave lesione delle proprie prerogative statuali, si trovarono dopo pochi anni legati ad un trattato che faceva della liberalizzazione dei movimenti in conto capitale il pilastro fondante del loro impianto di politica economica.

2. Guido Carli notò nel 1993 che sarebbero bastate «l'interconnessione dei mercati finanziari, la sola libertà di investire il risparmio [in titoli emessi da altre nazioni e denominati in altre valute] per cancellare dal nostro ordinamento la visione dirigistica, la no-

zione di economia mista. Il trattato di Maastricht è incompatibile con l'idea stessa della "programmazione economica". A essa si vengono a sostituire la politica dei redditi, la stabilità della moneta e il principio del pareggio di bilancio».

La liberalizzazione valutaria fu dunque in Europa la madre di tutte le riforme liberiste, in quanto minò alla base la capacità dello Stato di esprimere un indirizzo di politica economica autonomo, sia al suo esterno (ossia nei confronti degli altri Stati), che al suo interno (ossia nei confronti degli interessi dominanti). Il voto permanente dei mercati finanziari avrebbe esercitato un condizionamento pervasivo sul potere dello Stato nazionale, tale da comprometterne l'esercizio anche in ambiti che restarono formalmente di sua competenza. Le politiche deflattive furono rese in larga misura necessarie dalla liberalizzazione valutaria, che agì in tal modo come volano del più ampio assetto liberista assunto dai Paesi dell'Europa continentale nel corso dell'ultimo trentennio. È in questo senso corretto affermare che la liberalizzazione valutaria suonò la campana a morto per le politiche economiche dei Trenta gloriosi, così come è possibile affermare che i momenti di rinuncia formale al loro esercizio (si pensi alla questione del pareggio di bilancio in costituzione) abbiano rappresentato un passaggio di mero consolidamento di questo processo.

Quanto i controlli valutari e il potere dello Stato siano intimamente connessi è testimoniato dal fatto che tra tutte le libertà imposte dal Trattato di Roma, quella dei movimenti dei capitali fu l'ultima ad affermarsi. Se è vero infatti che la libera circolazione dei capitali figurava tra i principi fondanti della cooperazione comunitaria alla stregua della libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi, è vero pure che le

disposizioni relative alla liberalizzazione valutaria abbondavano di cautele – assenti per le altre libertà – che di fatto finirono per rimandarla alla realizzazione di forme di integrazione economica e politica molto più avanzate di quelle poi attuate dal Trattato di Maastricht e dalla moneta unica. Diversamente che per l'unione doganale, nel Trattato di Roma non era fissato alcun calendario per lo smantellamento dei controlli sui movimenti di capitale. La loro soppressione graduale era prevista solo «nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune». Clausole così generiche finirono per dare ai singoli Stati un potere discrezionale pressoché illimitato. Se le perturbazioni sul mercato dei capitali avessero obbligato uno Stato ad adottare misure urgenti o segrete, non vi era altro obbligo che di informarne ex post la Commissione europea. In caso di crisi dei conti con l'estero, lo Stato interessato poteva mettere radicalmente in discussione la libertà dei cambi, adottando tutte le misure restrittive in grado di riequilibrare la bilancia dei pagamenti. Di fatto, le direttive del 1960 e del 1962 che diedero attuazione al Trattato di Roma liberalizzarono incondizionatamente solo alcune forme di investimenti diretti, gli investimenti immobiliari e i crediti commerciali a breve e medio termine, non allontanandosi quindi dalla filosofia di Bretton Woods. Gli Stati nazionali, pur avendo come obiettivo primario la cooperazione e lo sviluppo del commercio mondiale, non erano intenzionati e tantomeno forzati a compiere passi che ne compromettessero la capacità di attuare politiche economiche orientate all'innalzamento dei livelli occupazionali. L'assetto di Bretton Woods aveva come obiettivo primario il rafforzamento, non l'indebolimento, di questa capacità, e aveva individuato proprio nella restrizione dei movimenti

di capitali lo strumento necessario a garantire la complessa coesistenza tra apertura degli scambi commerciali e centralità dell'obiettivo del pieno impiego.

Proprio a causa di tutte queste ritrosie nel procedere sul fronte della libera circolazione dei capitali, il ventennio successivo al Trattato di Roma è oggi considerato come il periodo buio della cooperazione europea, gli anni in cui il progetto avrebbe perso impulso prima dell'impetuosa ripartenza della seconda metà degli anni Ottanta. Si trattò al contrario dell'unico periodo in cui il dibattito sul futuro dell'Unione europea acquistò spessore. Chiusasi la fase postbellica del passaggio dall'economia della guerra all'economia della pace e della cooperazione nei settori economici chiave, con il Trattato di Roma il problema del conflitto tra forme più avanzate di internazionalizzazione e conservazione delle prerogative dello Stato nazionale si pose in modo esplicito. In modo altrettanto esplicito la questione fu risolta in negativo. L'incompatibilità tra un regime valutario completamente liberalizzato e la possibilità di utilizzare le leve della politica monetaria e fiscale al fine di conseguire alti livelli occupazionali era un fatto fuori discussione. Non stupisce, alla luce di questa consapevolezza, come in tutti i più significativi documenti comunitari di quel ventennio, dal piano Werner sino al rapporto MacDougall, lo smantellamento dei controlli sui movimenti di capitali fosse visto come un momento logicamente e temporalmente subordinato alla più fondamentale questione della creazione di forme di coordinamento fiscale e politico, fase quindi di compimento e non di avvio di un ipotetico percorso federale. La liberalizzazione valutaria non era ancora considerata un dogma, ma una scelta chiave di politica economica,

che poteva essere vantaggiosa per alcuni e dannosa per altri. Nel corso degli anni Settanta i Paesi la cui taglia era tale da alimentare l'ambizione a una conduzione il più possibile autonoma delle proprie sorti economiche, politiche e sociali, si astennero dal compiere il passo.

Come vedremo nel prossimo capitolo concentrando l'attenzione sul caso francese, è proprio l'improvviso risolversi di questa impasse in senso liberista lo snodo chiave da cui muovere per analizzare il processo di disfacimento della sinistra europea.

3. I rapporti commerciali tra i principali Paesi industrializzati durante i Trenta gloriosi furono improntati al principio della riduzione delle barriere doganali e delle pratiche discriminatorie introdotte all'inizio degli anni Trenta, da realizzarsi attraverso un'intesa multilaterale (il Gatt) basata su un piano di riduzioni tariffarie e sull'applicazione della clausola della nazione più favorita. L'effettiva capacità del Gatt di agire come fattore di rilancio del commercio internazionale dopo la fine del secondo conflitto mondiale, tuttavia, dipese non tanto dal principio di fondo, quanto dalle eccezioni a esso. Alle nazioni in via di sviluppo era riconosciuta la possibilità di agire in deroga praticamente senza alcun limite, di modi e di tempi, per proteggere il loro immaturo apparato industriale. Le stesse nazioni industrialmente più avanzate, d'altronde, erano ben felici di diluire i contenuti dell'accordo consentendo ai Paesi meno sviluppati di adottare regimi speciali, concedendosi in tal modo la facoltà di ricorrere a pratiche analoghe, senza assumere al contempo un atteggiamento esplicitamente avverso al libero commercio. Il settore agricolo e quello tessile (in modo particolare il

primo) erano settori da non esporre alla concorrenza internazionale. Allo stesso modo, andavano tutelati i settori di base e di rilevanza strategica, nozioni alle quali si attribuiva il più ampio significato. I principi del Gatt erano da considerarsi come non imperativi nel caso in cui si fosse trattato di ristabilire le condizioni di equilibrio nella bilancia dei pagamenti. A questa eccezione, sebbene di durata temporanea, veniva attribuita un'importanza così grande da riaprire il campo alle quote, vale a dire a quelle restrizioni quantitative in volume che avevano proliferato nel decennio antecedente la seconda guerra mondiale e che le nazioni più avanzate avevano individuato come principale ostacolo alla ripresa del commercio mondiale nella fase post-bellica.

Più ambiguo, invece, era il significato dell'allontanamento dal principio di non discriminazione imposto dalla clausola della nazione più favorita. Esso avvenne attraverso una tendenza regionalistica, che trovava attuazione nella stipula di accordi esterni al Gatt riguardanti un numero limitato di nazioni strette da peculiari vincoli economici e politici, al fine di stabilire tra loro trattamenti privilegiati non estendibili agli altri Paesi. Il primo significativo sviluppo in tal senso riguardò i Paesi dell'Europa occidentale coinvolti nell'*European Recovery Program*, i quali concordarono forti riduzioni dei regimi tariffari al loro interno da non estendersi agli altri Paesi (sviluppo rafforzatosi poi con l'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio). Assecondata dagli Usa, Paese ostinatamente avverso alla definizione di qualsivoglia quadro di regole sovranazionali, questa tendenza regionalistica, se da un lato si collocava nel solco del protezionismo temperato all'interno del quale il Gatt si andava evolvendo, dall'altro rappresentava una

prima riaffermazione dei principi del libero scambio decaduti tra le due guerre mondiali.

Non è difficile capire perché il ruolo svolto dal Gatt nei primi decenni post-bellici appaia oggi così sfuggente. Non si può infatti guardare ad esso come alla prima fase di un processo che sarebbe giunto a maturazione all'inizio degli anni Novanta con l'assetto liberoscambista dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). I risultati conseguiti sul fronte dell'abbattimento delle barriere tariffarie, dopo la prima ondata di riduzioni degli anni immediatamente successivi alla fine della guerra, furono modesti (nulli negli anni Cinquanta e Sessanta). Inoltre, all'allargarsi del numero delle nazioni che sottoscrivevano l'intesa multilaterale, si moltiplicava il numero dei regimi in deroga e delle pratiche discriminatorie. Più che un insieme di regole condivise, il Gatt era un forum internazionale di risoluzione delle controversie.

Il problema per così dire interpretativo deriva dal fatto che nei decenni Cinquanta e Sessanta il commercio mondiale crebbe a tassi rimasti ineguagliati anche negli anni della globalizzazione e del libero scambio incondizionati. Si ponga a confronto, ad esempio, il decennio Novanta con il decennio Sessanta. Negli anni Novanta, con la cosiddetta esplosione del commercio mondiale, il volume degli scambi internazionali aumentò 2,5 volte più velocemente del Pil mondiale, a fronte di un aumento 1,5 volte più veloce nei quattro decenni precedenti. Tuttavia, mentre negli anni Novanta il commercio mondiale crebbe, in media annua, del 6,6 per cento contro il 2,6 per cento del Pil mondiale, negli anni Sessanta esso crebbe dell'8 per cento contro il 5,5 per cento del Pil mondiale. Concentrando l'attenzione sui Paesi industrialmente più avanzati, le esportazioni crebbero dell'8,3

per cento negli anni Sessanta, contro il 6,6 per cento negli anni Novanta; le importazioni dell'8,7 per cento contro il 6,8 per cento. Se misurato non in rapporto al Pil, il commercio mondiale aumentò pertanto di più negli anni del protezionismo temperato che in quelli del successivo libero scambio incondizionato.

Douglas Irwin, uno dei massimi esperti di commercio internazionale, nell'interrogarsi circa il ruolo del Gatt come determinante del boom di esportazioni del periodo post-bellico, conclude che «la formazione del Gatt non sembra aver stimolato nel decennio successivo al 1947 una liberalizzazione del commercio mondiale particolarmente rapida. È quindi difficile attribuire al Gatt un ruolo nella sorprendente ripresa economica del periodo post-bellico che vada oltre quello di semplice comprimario». In effetti, la prima significativa ondata di riduzioni tariffarie si avrà soltanto nel novembre del 1979 a conclusione del Tokyo Round, un'intesa che determinerà un abbattimento delle barriere tariffarie nei nove principali Paesi industrializzati dal 7 per cento al 4,7 per cento, seguita poi dalle ulteriori riduzioni definite nel 1994 a conclusione dell'Uruguay Round. Da una prospettiva liberoscambista ci troviamo di fronte all'imbarazzante successo di un orientamento di politica economica il cui fine ultimo *non* era favorire il libero scambio incondizionato, ma far convivere le istanze protezionistiche degli Stati impedendo che esse finissero per irrigidirsi nella logica delle ritorsioni commerciali.

Per comprendere come un impianto sostanzialmente protezionista raggiunse il risultato di promuovere il commercio mondiale bisogna non perdere di vista il fatto che il Gatt post-bellico, non diversamente dal Fmi e dalla Banca mondiale (Bm), fu il figlio imperfetto dei rapporti di potere determinatisi nel pe-

riodo di tempo compreso tra la Grande Depressione e la fine della seconda guerra mondiale. Il Fmi e la Bm non realizzarono appieno quella struttura finanziaria internazionale asservita alla crescita piuttosto che ai creditori; allo stesso modo, il più modesto strumento del Gatt surrogò l'*International Trade Organization* (Ito), ovvero l'organismo che con il Fondo e la Banca avrebbe dovuto costituire la terza gamba di un tavolo di cooperazione internazionale mirante a consentire agli Stati di perseguire l'obiettivo del pieno impiego senza inciampare nel vincolo esterno. Resta tuttavia vero che le istanze dell'Ito improntarono, in forma attenuata, i contenuti del Gatt. La Carta dell'Havana, l'intesa che nel 1948 introduceva l'Ito, poi decaduta perché non ratificata dal Congresso americano, illustra queste istanze limpidamente. Dopo aver individuato nell'articolo 1 come principale finalità dell'Ito l'assicurare attraverso uno sviluppo bilanciato dell'economia mondiale le condizioni di stabilità e benessere indispensabili ad una convivenza pacifica delle nazioni, nell'articolo 2 si affermava che

i Paesi membri riconoscono che evitare la disoccupazione e la sottoccupazione, attraverso la costituzione e il mantenimento in ogni Paese di utili opportunità di impiego per chi è capace e disposto a lavorare e di un volume di produzione e di domanda effettiva per beni e servizi ampio e stabilmente crescente, non è solo una preoccupazione interna ad ogni nazione, ma anche una condizione necessaria per l'ottenimento del fine generale e degli obiettivi fissati nell'articolo 1, inclusa l'espansione del commercio internazionale, e quindi del benessere di tutte le altre nazioni.

La priorità dell'obiettivo del pieno impiego, da conseguirsi attraverso la crescita della domanda in-

terna, era ribadita nell'articolo 3: «ogni membro intraprenderà azioni finalizzate al mantenimento sia di un'occupazione piena e produttiva sia di una domanda ampia e stabilmente crescente all'interno del suo territorio, attraverso misure appropriate alle sue istituzioni politiche, economiche e sociali». L'articolo 4 coinvolgeva i Paesi creditori nel processo di correzione degli squilibri, in quanto:

nel caso in cui uno squilibrio persistente nella bilancia dei pagamenti di uno dei membri è il principale determinante di una situazione in cui gli altri membri sono coinvolti in difficoltà della bilancia dei pagamenti, tali da vedersi impediti nel perseguimento dei fini individuati dall'articolo 3 senza ricorrere a restrizioni del commercio estero, il membro che ha generato lo squilibrio darà il suo pieno contributo, mentre azioni appropriate saranno intraprese dagli altri membri, al fine di correggere lo squilibrio. Azioni in accordo con questo articolo saranno intraprese considerando la desiderabilità di impiegare metodi che mirano all'espansione piuttosto che alla contrazione del commercio internazionale.

L'articolo 5 ribadiva poi il concetto richiamando i pericoli deflazionistici di un aggiustamento rigorista. L'articolo 6 concludeva sottolineando la necessità di escludere dall'area del libero commercio i Paesi non in grado di garantire giusti salari e condizioni di lavoro adeguate:

I membri riconoscono che le misure relative all'occupazione devono prendere pienamente in considerazione i diritti dei lavoratori attraverso dichiarazioni intergovernative, convenzioni e accordi. Essi riconoscono che ogni Paese ha un interesse comune nell'ottenimento e nel mantenimento di giusti standard occupazionali relativamente alla produttività del lavoro, e quindi nel miglio-

mento dei salari e delle condizioni di lavoro nella misura consentita dalla produttività. I membri riconoscono che condizioni di lavoro inique, particolarmente nella produzione destinata all'esportazione, creano difficoltà nel commercio internazionale, e, conseguentemente, ogni membro intraprenderà ogni misura ritenuta appropriata e possibile al fine di eliminare tali condizioni all'interno del proprio territorio.

4. I motivi del successo del Gatt post-bellico dovrebbero quindi essere chiari: il protezionismo temperato era finalizzato *anche* allo sviluppo del commercio mondiale, non implicando l'isolazionismo autarchico. Non si propugnava una crescita trainata dalle esportazioni, ma, al contrario, flussi di esportazioni trainati dalla crescita. Quest'ultima avrebbe dovuto essere sostenuta dalla domanda interna; il miglioramento dei salari ed un orientamento espansivo della politica economica ne costituivano il presupposto; condizioni di lavoro inique e austerità sarebbero state per contro un fattore di contrazione della domanda interna, e, pertanto, un nemico del commercio internazionale. Lo Stato nazionale ed il suo impegno a perseguire politiche economiche autonome orientate al «mantenimento in ogni Paese di utili opportunità di impiego» avrebbe costituito il motore del processo. Stiamo toccando uno snodo chiave della connessione tra i diversi ambiti della politica economica sul quale avremo modo di tornare più avanti. Limitiamoci per il momento a sottolineare la distanza tra quest'impostazione e quella, libero-scambista, che emerge dalla «dichiarazione circa il contributo dell'Omc all'ottenimento di maggior coerenza nell'azione di politica economica globale», contenuta nel suo statuto costitutivo del 1995:

L'accordo raggiunto nell'Uruguay Round mostra come tutti i governi riconoscano il contributo che politiche commerciali liberiste possono offrire ad una crescita e uno sviluppo sani delle loro economie e dell'economia mondiale nel suo complesso [...]. La liberalizzazione del commercio mondiale costituisce una componente di crescente importanza nel successo dei programmi di aggiustamento che molti Paesi stanno intraprendendo, spesso sopportando significativi costi sociali nella transizione [...]. Il rafforzamento del sistema di commercio multilaterale che emerge dall'Uruguay Round ha la capacità di offrire un miglior forum per la liberalizzazione, di contribuire ad una più effettiva sorveglianza e di assicurare la stretta osservanza di regole e discipline multilateralmente condivise. Questi miglioramenti implicano che la politica del commercio internazionale potrà in futuro giocare un ruolo più sostanziale nell'assicurare la coerenza dell'azione di politica economica globale.

L'enfasi qui non è sul pieno impiego e sul *conseguente* sviluppo del commercio internazionale, quanto piuttosto sulle politiche di liberalizzazione del commercio i cui effetti interni avrebbero reso necessari programmi di aggiustamento, costosi socialmente ma benefici per la competitività. Al centro di questo processo vi sarebbero stati i governi nazionali, ma solo come attuatori di «un'azione coerente di politica economica globale». Il libero commercio era lo strumento che avrebbe imposto – in prospettiva futura in misura crescente – ai singoli governi l'agenda di politica economica. Accesso ai mercati in cambio di «stretta osservanza di regole e discipline multilateralmente condivise», un eufemismo per indicare le politiche di austerità orientate alla deflazione e al mutamento delle condizioni distributive a svantaggio dei salariati. Questo, in essenza, il patto proposto dall'Uruguay Round ai Paesi sottoscrittori. Ben diversamente da

quello proposto dalla Carta dell'Havana, che mirava a garantire l'accesso ai mercati in cambio di politiche orientate alla crescita della domanda interna – vale a dire condizioni distributive più eque in cambio di analoghe condizioni distributive negli altri Paesi sottoscrittori – e per il quale il conseguente sviluppo della produzione interna in ogni Paese economicamente e socialmente più avanzato avrebbe favorito lo sviluppo del suo commercio estero.

È opportuno sottolineare che a beneficiare dell'orientamento post-bellico non furono soltanto le nazioni industrialmente più avanzate, visto che anche in molti Paesi in via di sviluppo ebbe luogo un progresso economico e sociale senza precedenti. «L'industrializzazione basata sulla sostituzione delle importazioni», ha rilevato Dani Rodrik, un noto economista statunitense moderatamente critico della globalizzazione, «è basata sull'idea che l'investimento interno e le capacità tecnologiche possano essere stimolati offrendo ai produttori nazionali una protezione temporanea dalle importazioni. Sebbene quest'impostazione sia caduta in disgrazia dall'inizio degli anni Ottanta, essa ha funzionato egregiamente per un lungo periodo di tempo in un numero consistente di nazioni in via di sviluppo». Per Rodrik non si tratta soltanto del fatto che fino al 1973 non meno di 42 nazioni in via di sviluppo crebbero stabilmente a tassi superiori al 2,5 per cento annuo, ma anche del fatto che «contrariamente a quanto comunemente si crede, la crescita basata sulla sostituzione delle importazioni non ha prodotto ritardi tecnologici e inefficienze a livello macroeconomico». I successi del protezionismo temperato non furono quindi limitati ai Paesi industrialmente più avanzati e non implicarono la mancata crescita dei Paesi in via di sviluppo.

5. Nel corso dei Trenta gloriosi, al protezionismo temperato e ai controlli dei movimenti dei capitali si affiancò un meccanismo di provvista di liquidità internazionale anch'esso funzionale al pieno impiego. Soffermiamoci brevemente sul suo ruolo.

Eccezion fatta per il Paese che si pone al centro del sistema, con la sua moneta che funge da valuta di riserva e strumento di pagamento internazionale, nessun meccanismo di provvista di liquidità internazionale, per quanto permissivo, può sostenere squilibri permanenti dei saldi commerciali. Un buon sistema monetario internazionale può quindi considerarsi quello che favorisce il riequilibrio dei conti di parte corrente impedendo che l'aggiustamento avvenga attraverso il contenimento della domanda aggregata. Un tale aggiustamento, se generalizzato, ha infatti l'effetto di innescare un circolo vizioso tra politiche restrittive ed equilibrio esterno dagli esiti opposti a quelli indicati nella sezione precedente: non crescita delle esportazioni trainate dalla crescita del prodotto, ma riduzione delle esportazioni causata dalla riduzione della crescita, a sua volta indotta dalla necessità di contenere le importazioni.

Si è portati a pensare che questa trappola possa essere evitata grazie ad un meccanismo sovra-nazionale in grado di spostare parte del peso della correzione sulle spalle del creditore. Ora un meccanismo di tal fatta è astrattamente concepibile, solo che il suo concreto operare implica l'esistenza di un governo mondiale. Si tratta quindi di una chimera, fuorviante nella misura in cui distoglie l'attenzione dall'unica strada effettivamente percorribile, ossia quella per cui ogni singolo Stato deve dotarsi degli strumenti necessari a consentire la sua crescita interna in condizioni di equilibrio esterno; alla lunga, il problema non può

essere risolto né dal favore dei creditori, né da una provvista illimitata di liquidità internazionale. Circa gli strumenti da utilizzare per conciliare la crescita interna con l'equilibrio esterno, nel corso dei Trenta gloriosi si escludeva che quest'ultimo potesse essere assicurato grazie ad afflussi di capitale generati da alti tassi di interesse interni; si escludeva al contempo il ricorso alla sistematica variazione del tasso di cambio, essendo le svalutazioni competitive unilaterali percepite come una delle minacce principali alla tenuta del consenso espansionistico. Restava il ricorso ad una qualche forma di protezionismo temperato e naturalmente al controllo dei movimenti di capitale.

Come abbiamo già ricordato (cfr. sopra, tab.2 p.26), a partire dagli anni Ottanta la provvista di liquidità in valuta non è stata più alimentata dai soli canali pubblici ma in misura crescente da canali privati attraverso una complessa rete di imprese finanziarie e non finanziarie. Il contesto è cambiato radicalmente rispetto a quello post-bellico, caratterizzato proprio dallo sforzo di imbrigliare forze finanziarie destabilizzanti e potenzialmente distruttive, limitando i flussi finanziari internazionali privati alle esigenze determinate dalle sole operazioni commerciali. Anche a causa dell'enorme crescita delle transazioni finanziarie internazionali, la volatilità dei tassi di cambio è passata dal 2 per cento del trentennio post-bellico a circa il 15 per cento degli ultimi decenni, nonostante il fatto che – proprio per proteggersi dalla libera circolazione dei capitali e dalla conseguente instabilità del cambio – numerosi Stati abbiano ancorato la propria moneta a quella di Paesi a maggiore solidità valutaria con accordi più o meno vincolanti. Contestualmente, sono state smantellate tutte le barriere fiscali e tariffarie alle importazioni. Le politiche restrittive sono così

rimaste l'unico strumento di riequilibrio dei conti con l'estero, lasciando alle politiche espansionistiche uno spazio incidentale, erratico, ed in ogni caso determinato da circostanze fuori dal controllo dei responsabili della politica economica nazionale. Da un assetto in cui dal consenso espansionistico derivava un regime protezionistico si è passati ad un assetto in cui dal consenso liberista derivano politiche restrittive.

È importante ribadire come non solo la politica valutaria, ma anche la politica commerciale, e in ultima analisi tutto l'orientamento interno della politica economica, costituissero nel primo trentennio post-bellico aspetti centrali del processo di crescita in condizione di tendenziale equilibrio esterno. Fondamentale era considerata una conduzione il più possibile autonoma della politica economica nazionale, ossia «che vi fosse la minor interferenza possibile con le politiche economiche nazionali» (Keynes).

Gli accordi di Bretton Woods furono un successo della cooperazione internazionale tra Stati forti, non di un'istituzione sovranazionale che indirizzasse l'operato di Stati deboli. L'atteggiamento del Fmi degli ultimi decenni è semplicemente il prodotto del consenso e dell'impianto di politica economica stabilitisi nei Trenta pietosi. Da essi derivano l'estensione praticamente senza limiti del principio della condizionalità, ossia la stretta subordinazione della concessione di liquidità internazionale all'adozione di politiche fiscali restrittive, di detassazione del risparmio, di privatizzazione, di deregolamentazione del mercato del lavoro, come pure l'impiego dei prestiti non più finalizzato a creare «l'opportunità di correggere gli squilibri della bilancia dei pagamenti senza ricorrere a misure distruttive della prosperità nazionale ed internazionale», quanto piuttosto a consentire ai flussi

finanziari internazionali di mettersi al riparo dai disastri da essi stessi provocati.

Ciò che dunque stiamo ponendo in luce è che fu l'impegno dei Paesi capitalisti più avanzati ad accrescere produzione e occupazione *al loro interno* l'elemento che caratterizzò il trentennio successivo al secondo conflitto mondiale. La realizzazione di questo obiettivo comune era affidata ad ogni singolo Stato, dal momento che il pieno impiego delle forze di lavoro poteva essere perseguito soltanto grazie ad un massiccio intervento di ogni governo a sostegno della domanda interna. Questo intervento presupponeva che vi fossero le condizioni necessarie a una conduzione il più possibile autonoma della politica economica, ossia implicava un sistema efficace di controlli delle transazioni finanziarie e commerciali con il resto del mondo. Le politiche di gestione della domanda, innalzando i livelli occupazionali, rafforzavano i salariati, contribuendo anche per questa via al sostegno della domanda interna. Ed è proprio in relazione a quest'aspetto che entrò in gioco la questione del grado di mobilità internazionale delle forze di lavoro.

6. I capitalisti, è ben noto, hanno sempre aspirato a movimenti migratori deregolamentati. I Trenta gloriosi non costituirono da questo punto di vista un'eccezione. Al contrario, via via che l'obiettivo del pieno impiego veniva raggiunto, le pressioni volte a ricostituire attraverso i flussi migratori un bacino di lavoratori eccedentari e vulnerabili, al fine di esercitare un'azione disciplinatrice sui salariati, si accrescevano. Tuttavia, il livello di coesione sociale da un lato e l'azione regolamentatrice dello Stato dall'altro – due elementi che come avremo modo di argomentare sono in rapporto di reciproca dipendenza – posero al-

lora un argine a questa aspirazione, sebbene in forme non prive di incertezze ed incoerenze.

Se guardiamo alla politica migratoria delle principali nazioni europee dal dopoguerra ad oggi, è possibile individuare, pur in presenza di significative differenze tra i singoli Paesi, tre diverse fasi articolatesi lungo linee non così nette come quelle seguite dalle vicende della mobilità internazionale dei capitali e delle merci. Una prima fase, che va dal 1945 al 1975, si caratterizzò per la presenza di flussi migratori sostenuti in un contesto di elevata crescita economica ed intensa azione regolamentatrice dello Stato. Dopo una seconda fase di arresto nel decennio tra il 1975 e il 1985, determinata proprio dal rallentamento del processo di crescita e dalle tensioni sociali accumulate a causa delle politiche migratorie relativamente permissive dei decenni precedenti, prese avvio una terza fase che si distinse, specialmente a partire dagli anni Novanta, per la massiccia ripresa dei flussi migratori sia verso i Paesi europei che come la Germania e la Francia avevano già ricevuto flussi cospicui in entrata, sia verso quelli più periferici come la Spagna e l'Italia, che nei decenni post-bellici avevano invece esportato forze di lavoro. Flussi migratori elevati e crescenti iniziarono a coesistere con ancor più elevate e crescenti eccedenze di manodopera indigena. Gli Stati nazionali rinunziarono ad un'effettiva politica di controllo. Essi tesero piuttosto ad assecondare un vasto piano di immigrazione semi-clandestina basato su un atteggiamento permissivo all'entrata, più restrittivo in materia di regolarizzazione, e di totale indifferenza circa i costi sociali del fenomeno, di fatto scaricati sugli strati più bassi della società e sulle aree geografiche investite dall'emergenza della prima accoglienza.

La peculiarità del fenomeno migratorio dell'ultimo ventennio, rispetto a quello degli anni Cinquanta e Sessanta, è da ricondurre proprio al diverso contesto occupazionale all'interno del quale questi flussi migratori, sia regolari che irregolari, si sono andati ad inserire. Si consideri, per fissare le idee, che nel 2014 il numero degli occupati indigeni dei Paesi europei dell'Ocse (circa 180 milioni) non era tornato ai livelli dell'inizio della crisi del 2008. Viceversa, gli occupati nati all'estero hanno presentato una crescita sostenuta che ha portato il loro numero a 25 milioni, con un incremento di circa l'8 per cento tra il 2008 e 2014. Evidentemente, si tratta di uno scenario ben diverso da quello degli anni Sessanta nel corso dei quali, se è vero che si registrarono in alcuni Paesi europei tassi di crescita ancor più elevati degli occupati nati all'estero, è vero altresì che essi si accompagnarono ad un tasso di crescita altrettanto elevato degli occupati indigeni ed a un calo del numero complessivo dei disoccupati. Completamente diverso, d'altro canto, fu l'orientamento dei pubblici poteri nei due periodi. Se ancora alla metà degli anni Settanta le condizioni sociali e politiche erano tali da consentire ad un indirizzo restrittivo dell'immigrazione di imporsi in tempi relativamente brevi, l'atteggiamento prevalente nell'ultimo ventennio era mutato al punto da spingere il responsabile dei diritti umani dei migranti presso le Nazioni Unite, François Crépeau, ad affermare che «i diritti umani sono per tutti e che i migranti devono essere trattati come titolari di uguali diritti, a prescindere dal loro status migratorio in relazione al territorio sovrano in cui si trovano». In altre parole, ogni migrante, anche per motivi economici, sarebbe un rifugiato che in nome dei diritti umani gli Stati non possono respingere.

Argonteremo più avanti (cap. IV) come quest'identificazione dei diritti umani con la rivendicazione della soppressione dei confini di uno Stato, ovvero del più elementare presupposto del potere statale, abbia rappresentato un aspetto centrale del processo che ha condotto alla scomparsa della sinistra in Europa.

7. Nel corso dei Trenta gloriosi, nelle società industrializzate socialmente più evolute, le conquiste del lavoro salariato avanzarono senza arrecare pregiudizio alla stabilità sociale e allo sviluppo economico. Coesione sociale e crescita ne risultarono al contrario rafforzate avendo entrambe come presupposto principale proprio l'accresciuta forza dei salariati. Lavoratori più forti → salari più elevati → crescita della domanda interna → crescita della produzione → crescita dell'occupazione → lavoratori più forti. Fu questo in essenza il meccanismo virtuoso che legò progresso economico e progresso sociale. Un meccanismo potente e fragile allo stesso tempo: potente, perché ogni sua componente tende a rafforzare le altre in circolo; fragile, perché la sua attivazione non è automatica, come non automatico è l'operare di ogni singola connessione. Il processo è inconcepibile senza uno Stato forte che lo instauri, lo indirizzi, vi sovrintenda. Se vi è un eccezionalismo storico dei Trenta gloriosi, esso è da rintracciare proprio nel fatto che al termine della seconda guerra mondiale si creò un consenso diffuso circa la necessità di investire i governi nazionali del compito di promuovere strategie intese ad attivare e sostenere il circuito virtuoso. I lavoratori rimasero naturalmente ben lontani dal sottrarre alla borghesia il controllo della «macchina splendidamente attrezzata dello Stato» (Lenin); tuttavia, è innegabile che per i salariati e i loro rappresentanti nacque la concreta

possibilità di far sentire il proprio peso nella vita della nazione, esercitando un'influenza più o meno diretta su questioni economiche di importanza cruciale.

Gli sviluppi delle istituzioni e delle norme regolanti il mercato del lavoro furono una delle manifestazioni più evidenti di questa accresciuta influenza. Che li si designi, per utilizzare il linguaggio della teoria delle relazioni industriali, come modello della partecipazione, della concertazione o del pluralismo organizzato, chiaro fu il loro orientamento nei tre decenni successivi al secondo conflitto mondiale: consolidare il fronte del lavoro salariato fissandone sul piano della legge i progressivi avanzamenti, nell'ambito di una presa di distanza tanto dall'assetto che aveva caratterizzato le esperienze del fascismo e del nazional socialismo, quanto dal confronto tra capitale e lavoro quale era stato regolato solo marginalmente dallo Stato fino ai primi decenni del novecento. Contrariamente a quanto osservato da Adam Smith, secondo cui «ogni volta che la legge ha cercato di regolare i salari degli operai è stato sempre piuttosto per abbassarli che per aumentarli», nei Trenta gloriosi lo Stato sostenne i salariati attraverso numerosi canali.

Vi fu in primo luogo il complesso delle leggi che disciplinavano le tipologie contrattuali, la protezione dell'impiego (ovvero le modalità di assunzione e licenziamento), la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro. Vi furono poi le norme che regolavano la contrattazione collettiva, le organizzazioni sindacali e il diritto di sciopero. Un ruolo non trascurabile fu svolto dai sussidi di disoccupazione, come pure dal complesso delle politiche attive volte a favorire la formazione e il collocamento dei lavoratori. Di importanza fondamentale fu inoltre tutta la disciplina che regolava la corresponsione delle prestazioni pensionistiche,

vale a dire del salario differito, e, più in generale, di tutti i servizi, primi fra tutti sanità ed istruzione, che lo Stato metteva a disposizione dei lavoratori e delle loro famiglie come salario indiretto. Proprio in quanto erogatore di salario indiretto e differito, lo Stato poteva intervenire sul piano strettamente negoziale, mediando tra imprese e sindacati al fine di alleggerire la tensione sulla contrattazione del salario diretto. Infine, esso stesso era datore di lavoro, assorbendo forze di lavoro e definendo attraverso i contratti di pubblico impiego standard retributivi e normativi che non potevano non condizionare anche il tenore della contrattazione collettiva privata. Tralasciando il ruolo della spesa e dei trasferimenti pubblici di cui ci occuperemo nella sezione seguente, è importante sottolineare come questo sistema di consolidamento della forza crescente del lavoro salariato si reggesse su due pilastri: da un lato vi era lo sviluppo delle istanze rivendicative attraverso l'azione sindacale, dall'altro la subordinazione della contrattazione alla legge, nonché della contrattazione individuale alla contrattazione collettiva e della contrattazione di livello inferiore alla contrattazione di livello superiore. Nell'ambito della contrattazione collettiva di livello superiore rivestì poi particolare importanza il regime di indicizzazione dei salari ai prezzi. Nella misura in cui i lavoratori riuscivano ad ottenere forme automatiche di tutela del salario reale, il confronto negoziale poteva concentrarsi sull'aggancio dei salari reali all'andamento della produttività del lavoro, senza disperdere energie sulla più arretrata questione della difesa del potere d'acquisto del salario nominale.

Questi pilastri assunsero importanza diversa nei diversi contesti nazionali. In quelli con sindacati storicamente deboli, lo Stato intervenne prevalentemen-

te attraverso la normativa sul lavoro. Viceversa, in sistemi di relazioni industriali tradizionalmente meno regolamentati, acquisì preminenza l'intervento dello Stato a supporto dell'azione sindacale. Come diverse furono le forme in cui la forza dei lavoratori salariati si andò strutturando nei diversi contesti nazionali, diversi furono i modi in cui esse furono disarticolate a partire dalla grande svolta di politica economica.

Il caso di scarsa pervasività dell'intervento normativo diretto dello Stato è ben esemplificato dalle vicende dell'Inghilterra. Il sistema inglese di relazioni industriali consolidatosi nei Trenta gloriosi, sebbene ispirato a principi contrattualistici, prevedeva le cosiddette clausole di sicurezza sindacale, che subordinavano l'assunzione del lavoratore o la sua permanenza in servizio all'appartenenza ad un'associazione sindacale. Numerosi erano poi gli esempi di interventi statali a sostegno dei salariati non strettamente legati alla normativa negoziale, come ad esempio quelli in materia di sciopero e sicurezza sui luoghi di lavoro. L'*Employment Act* del 1982 limitò le dispute sindacali ammesse dalla legge alle controversie con il *proprio* datore di lavoro, dichiarando così illegale ogni forma di sciopero solidale (incluso quello nei confronti di lavoratori impiegati dalla stessa impresa multinazionale). Nel 1984 il *Trade Union Act* subordinò lo sciopero al referendum preventivo. Con l'*Employment Act* del 1988 e del 1990 la Thatcher eliminò le clausole di sicurezza sindacale, dichiarando *illecito* il divieto di assunzione o il licenziamento del lavoratore che si rifiutava di appartenere ad un'associazione sindacale. Tutte queste "innovazioni" furono poi conservate e perfezionate dai governi laburisti della "terza via" attraverso l'introduzione della legge sul salario minimo. Concepita come una sorta di

garanzia universalistica a tutela del lavoratore, in un contesto negoziale dove la contrattazione individuale e aziendale andava sempre più sostituendosi ai contratti di categoria, la legge sul salario minimo legale era in realtà destinata ad operare come una livella al ribasso del sistema rivendicativo inglese, non prevedendo alcun adeguamento automatico alle variazioni del costo della vita, non estendendosi ai professionisti o alle imprese individuali (vale a dire a quelle forme giuridiche che in misura crescente andavano caratterizzando le posizioni lavorative più deboli), e stabilendo per i lavoratori con meno di 22 anni salari minimi inferiori rispetto a quelli degli adulti. In un sistema storicamente caratterizzato da una striminzita legislazione lavoristica, i meccanismi di tutela dei salariati inglesi erano tutti incentrati sull'azione di sindacati forti. La restaurazione liberista mirò pertanto in primo luogo alla frammentazione del sindacato; lo Stato non fu coinvolto direttamente, come nel caso di sistemi di relazioni industriali più regolamentati, ma lo fu di riflesso in tutti gli ambiti in cui precedentemente interveniva a sostegno delle associazioni dei lavoratori.

Il caso francese, caratterizzato dalla presenza di un'articolata legislazione lavoristica, alto tasso di centralismo e sindacati relativamente deboli, offre uno scenario istituzionale per molti versi speculare a quello inglese. Il caposaldo del sistema francese era la regolamentazione legislativa del contratto collettivo (una normativa risalente al 1919), che aveva effetti sui contratti individuali dal momento che le clausole peggiorative in essi stabilite erano sostituite di diritto da quelle dei contratti collettivi. L'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi stipulati dai sindacati rappresentativi era garantita per decreto ministeriale. Tut-

ta la normativa conflui nel *Code du Travail* del 1973, espressione giuridica del momento di forza apicale del lavoro salariato in Francia. La prima azione di disarticolazione di questo assetto furono le leggi Auroux del 1982, seguite dall'intervento delle leggi Fillion del 2004, dalla legge sul lavoro del 2008 ed infine dalla legge El Khomri del 2016. Le riforme Auroux, accrescendo il peso dei contratti di lavoro conclusi a livello di impresa, erano formalmente indirizzate a rafforzare la democrazia sui luoghi di lavoro, aumentando il potere contrattuale e di controllo dei sindacati all'interno della singola impresa. Nei fatti, ebbero per prime l'effetto di allentare i "vincoli" sul contratto aziendale stabiliti a livello nazionale, iniziando a spostare il baricentro della contrattazione dalle sedi in cui il potere dei sindacati in Francia si era storicamente strutturato. I nuovi "diritti di espressione" che i lavoratori si vedevano accordati all'interno delle imprese, la presenza dei rappresentanti sindacali nei consigli di amministrazione, il più ampio accesso dei sindacati alle informazioni relative alla gestione delle imprese, le commissioni a tutela della salute dei lavoratori e della sicurezza nei luoghi del lavoro, suscitarono all'inizio un'opposizione da parte delle direzioni e della proprietà. Quest'opposizione andò però rapidamente mutando in esplicito favore, col divenire evidente che la dimensione "partecipativa" della riforma escludeva di fatto i sindacati da ogni scelta di rilevanza strategica, trasformando un abortito tentativo di cogestione nell'epurazione di ogni elemento conflittualistico dalla dinamica contrattuale. Non più relegati in secondo piano, gli accordi a livello d'impresa finirono quindi per porre in luce la storica debolezza dei sindacati francesi. Il processo si consolidò un ventennio più tardi, quando le leggi Fil-

lon consentirono la stipula di contratti aziendali che derogavano *in peius* ai contratti collettivi. Veniva in tal modo superato un sistema di relazioni industriali che aveva proprio nella normativa lavoristica e nel contratto collettivo nazionale i bastioni intorno ai quali si era organizzata per oltre mezzo secolo la difesa dei salariati francesi.

In ogni Paese industrialmente più avanzato, in modi e tempi determinati dalle proprie specificità storiche ed istituzionali – sviluppi analoghi a quelli dell’Inghilterra e della Francia si ebbero infatti sia in Germania che in Italia, dove la disarticolazione del mercato del lavoro assunse come tratto peculiare la proliferazione delle tipologie contrattuali atipiche – nel corso dei Trenta pietosi un’insistita azione di erosione del sistema di tutela dei salariati fu portata a compimento, nella diffusa convinzione che le radici dell’elevata disoccupazione nel continente fossero da rintracciare proprio nell’assetto istituzionale che il mercato del lavoro aveva assunto nel corso dei tre decenni precedenti. Questo consenso trovò espressione in uno studio molto influente dell’Ocse del 1994, le cui conclusioni non si limitavano al trito ribadire la generica necessità di adottare politiche macroeconomiche non inflazionistiche compatibili con la stabilità dei conti pubblici, di favorire la creazione e la diffusione del *know-how* tecnologico, sviluppare un clima sociale favorevole all’impresa e le competenze dei lavoratori, ma entravano esplicitamente nel vivo della questione rivendicativa e distributiva. In particolare, in quello studio si raccomandava di aumentare la flessibilità dei tempi di lavoro in quanto

incrementare la flessibilità di più breve periodo e nel corso dell’intera vita lavorativa nella contrattazione

volontaria tra datori di lavoro e lavoratori conduce ad una più elevata occupazione. Un importante elemento di questo processo è la crescita del lavoro part-time. I governi hanno un ruolo da giocare rimuovendo gli ostacoli al part-time e riformando i sistemi di tassazione e pensionistici che ne discriminano la diffusione.

Si indicava inoltre come necessario accrescere la flessibilità salariale in quanto

i salari hanno un importante ruolo allocativo da giocare nel mercato del lavoro offrendo chiari segnali a lavoratori e imprese. Allo stesso tempo i costi del lavoro non salariali – contributi sociali a carico dei datori di lavoro, retribuzioni per ore non lavorate – che creano un cuneo tra quanto i datori di lavoro devono pagare per assumere il lavoratore ed il valore del suo prodotto sono diventati in molti Paesi nel corso degli ultimi due decenni una quota rilevante del costo totale del lavoro. Dove la riduzione del salario non compensa la crescita di questi costi del lavoro non salariali, la disoccupazione cresce. Pertanto, vi è l'esigenza, tanto nel settore pubblico che nel settore privato, di attuare politiche che accrescano la flessibilità salariale, e, nei Paesi in cui vi è scarsa possibilità di accrescerla, di ridurre i costi del lavoro non salariali.

Le azioni su questo fronte avrebbero reso necessario «ridefinire la contrattazione collettiva in modo da lasciar libere le imprese di rispondere flessibilmente alle tendenze del mercato» e «introdurre clausole di apertura che avrebbero consentito la rinegoziazione di accordi collettivi di più alto livello a livelli inferiori». Anche la disciplina della protezione all'impiego avrebbe dovuto essere rivista: dal momento che se «le imprese percepiscono la disciplina della protezione all'impiego come un obbligo a mantenere lavoratori non più necessari, esse diventano più caute nell'as-

sumere e valutano i potenziali lavoratori con più attenzione, con particolare detrimento per quelli meno qualificati».

Insomma, ciò che si propugnava era un quadro articolato di liberalizzazioni e sgravi per le imprese: libertà nello stabilire i contenuti retributivi e non retributivi del contratto, libertà di licenziare, prevalenza dell'intesa di livello inferiore su quella di livello superiore, superamento della contrattazione tra parti collettive, eliminazione della contribuzione sociale a carico dell'impresa, incremento dell'imposizione indiretta, recupero di una dimensione "cottimista" del salario e sua differenziazione su base anagrafica e territoriale. Dispersi nel labirintico percorso dall'apprendistato al contratto a termine, dal contratto a termine al contratto a tempo indeterminato ma depotenziato dalle più sostanziali forme di tutela, i salariati sarebbero stati inoltre privati di un efficace meccanismo di aggancio delle retribuzioni alle variazioni del costo della vita. Il circuito virtuoso tra progresso economico e civile prese a operare in senso vizioso e così come nei Trenta gloriosi gli sviluppi nel mercato del lavoro avevano segnato le tappe dell'avanzamento del lavoro salariato, nel corso dei decenni successivi ne marcarono l'arretramento.

8. Nel 1965, nell'illustrare al Congresso americano gli esiti di una fase espansiva che dal gennaio del 1961 aveva creato 4 milioni e mezzo di nuovi posti di lavoro e assicurato una crescita della produzione del 5 per cento annuo in termini reali, il presidente Lyndon Johnson pose l'accento sulla centralità della politica economica: «A partire dal 1960 un nuovo fattore è emerso per rinvigorire gli sforzi privati. *Il margine di differenza fondamentale è venuto dalle politiche*

governative, che hanno sostenuto una costante, ma non inflazionistica, crescita dei mercati» (corsivo nell'originale). L'autorevole triumvirato keynesiano formato da Gardner Ackley, Otto Eckstein e Arthur Okun ribadì il punto nel rapporto del *Council of Economic Advisers*:

Le politiche del governo hanno offerto un contributo fondamentale e continuativo ai grandi avanzamenti dell'economia americana nel corso degli ultimi quattro anni. Queste politiche [...] hanno dato coerentemente espressione ad un insieme di idee di base condivise dai responsabili della politica economica federale: (1) la ferma convinzione che gli Stati Uniti devono utilizzare appieno l'enorme capacità produttiva della sua economia; viceversa, l'aborrire – sia per motivi umani che economici – lo spreco di risorse e opportunità che una prolungata sotto-utilizzazione di questa capacità comporta; (2) il riconoscimento del fatto che spesa pubblica, tasse e trasferimenti sono un determinante fondamentale, insieme alla politica monetaria, della forza della domanda totale di risorse produttive; (3) la piena comprensione del ruolo chiave dell'investimento privato nella domanda totale e nella crescita di lungo periodo del reddito, e del bisogno di adeguati incentivi al profitto che stimolino questo investimento; (4) il riconoscimento che l'espansione del consumo è necessaria se investimenti crescenti e sviluppo economico devono essere mantenuti; (5) la convinzione che sforzi vigorosi sono necessari per ristabilire l'equilibrio nella bilancia dei pagamenti; (6) la determinazione ad ottenere prezzi ragionevolmente stabili al fine di preservare l'equità all'interno e accrescere la nostra posizione competitiva sia all'interno che all'esterno; (7) la convinzione che, per poter essere efficaci, queste politiche non possono rispondere passivamente agli eventi, ma devono cercare di prevedere ed indirizzare gli sviluppi futuri, rimanendo flessibili e pronte a mutare in intensità o direzione, pur mantenendo fissi gli obiettivi prestabiliti; (8) la fiducia che il popolo condivi-

de queste idee ed è pronto a sostenere innovazioni inedite ma ponderate della politica pubblica.

Difficile descrivere in termini più incisivi il cuore keynesiano dell'indirizzo di politica economica dei Trenta gloriosi. Ad ispirare l'intervento del governo era la ripugnanza per lo spreco di risorse umane ed economiche determinato dal sotto-utilizzo della capacità produttiva. Impedire questo spreco era imprescindibile. Sostenere la crescita della domanda aggregata e la crescita economica erano una cosa sola. La politica fiscale era considerata indispensabile per garantire il livello di domanda totale necessario al pieno utilizzo delle forze produttive. Spesa pubblica, tasse e trasferimenti, si ponevano così al centro dell'azione di politica economica («gli strumenti governativi più potenti per espandere o restringere la domanda aggregata»). Alla politica monetaria era affidato il compito di assecondare questo sistematico ricorso alla politica fiscale, assicurando una pronta disponibilità di mezzi creditizi. Per mantenere il denaro a buon mercato era necessario l'intervento accomodante di un banchiere centrale non vincolato da nessuna regola predeterminata, se non dall'obbligo di non intralciare ma al contrario assistere l'azione del governo. Bassi tassi di interesse avrebbero garantito la sostenibilità di più lungo periodo dell'indebitamento pubblico e privato. Centralità delle variabili monetarie e della determinazione convenzionale dei tassi di interesse, quindi, ma senza illusioni circa l'onnipotente capacità di regolazione dell'economia da parte del banchiere centrale: la gestione della domanda aggregata non poteva che avvenire attraverso la via maestra della politica fiscale.

Nel corso dei Trenta gloriosi questa via fu percorsa

in modi diversi negli Stati Uniti e in Europa. Negli Usa, la politica fiscale sostenne la domanda attraverso il prevalente ricorso alle spese militari e ai tagli delle imposte; in Europa, si accompagnò ad uno sviluppo massiccio dello Stato sociale, come pure dell'impresa pubblica in tutti i settori in cui l'iniziativa privata non aveva avuto la forza di avviare un processo di industrializzazione su grande scala, in modo particolare nei settori tecnologicamente più avanzati e a più elevata dotazione di capitale per addetto. Corrispondentemente, le politiche di austerità dell'ultimo trentennio acquisirono un diverso contenuto nei due diversi contesti. Mentre nel caso americano esse si connotarono per il progressivo restringimento del keynesismo ad interventi di breve periodo, dal carattere anticongiunturale, da realizzarsi attraverso tasse e trasferimenti, senza implicare incrementi della spesa pubblica non strettamente riconducibili alle esigenze del *Warfare State*, nel caso europeo austerità, privatizzazioni e taglio di servizi pubblici di grande utilità sociale (istruzione, sanità, pensioni, trasporti e alloggi popolari), si fusero in un unico piano mirante al disimpegno dello Stato dall'economia di mercato. L'attuazione delle politiche di austerità fu in questo secondo caso più impervia, ma proprio per questo più ottusamente insistita, richiedendo come presupposto l'emancipazione della banca centrale dal controllo del governo ed avendo come fine ultimo il contenimento del *Welfare State* e la liquidazione dell'impresa pubblica. Proprio le privatizzazioni avrebbero acquisito particolare significato in questo disegno, trattandosi, come rilevato dalla Thatcher, di

uno dei mezzi centrali con cui invertire gli effetti corrosivi e corruttori del socialismo [...]. Così come la naziona-

lizzazione è stata al centro del programma collettivista con cui i governi laburisti hanno cercato di rimodellare la società britannica, la privatizzazione è al centro di ogni programma di bonifica del territorio di libertà.

9. La "bonifica" fu radicale. In Inghilterra, nella prima ondata di privatizzazioni dalla vendita della British Telecom del 1984 alla caduta della Thatcher nel 1990, furono privatizzate 40 imprese che impiegavano oltre 600 mila lavoratori. In Francia a segnare la svolta fu la vendita della Saint Gobain: nazionalizzata nel 1982 dal governo della sinistra unita, il gigante della produzione del vetro e dei materiali edili che impiegava 150 mila lavoratori fu riprivatizzato da Chirac nel 1986. Seguirono la società finanziaria Paribas (anch'essa nazionalizzata solo 4 anni prima), la Compagnie Générale d'Electricité, conglomerato da 240 mila occupati, la Société Générale, una banca già pubblica prima delle nazionalizzazioni del governo di sinistra. Dell'ambizioso piano quinquennale di privatizzazioni relativo a 65 imprese pubbliche e a 900 mila lavoratori, Chirac sarebbe riuscito negli appena due anni di premierato della prima "coabitazione" ad attuarne la metà, privatizzando 29 imprese che impiegavano un totale di 500 mila lavoratori. Tra il 1986 e il 1988, il governo Kohl completò la privatizzazione dell'azienda simbolo dell'industria di Stato in Germania, la Volkswagen, e dell'azienda chimica ed energetica VEBA, due gruppi che impiegavano ognuno circa 130 mila lavoratori e che già erano stati interessati dal fallito tentativo di privatizzazione fatto da Adenauer negli anni Sessanta. La stessa sorte toccherà alla Lufthansa. In Italia, nonostante la forte avversione alle privatizzazioni delle forze politiche della "Prima Repubblica", nel 1985 furono vendute delle

quote di minoranza di aziende operanti nei settori dei trasporti, del credito e delle telecomunicazioni (Alitalia, Sirti, Stet e Banca Commerciale) e fu privatizzata l'Alfa Romeo nel 1987.

Come vedremo nel cap. V, il processo di privatizzazione si consolidò e rafforzò nel corso dei due decenni successivi con l'appoggio in ogni Paese europeo di tutte le forze politiche con ambizioni di governo. Alla fine degli anni Settanta il valore aggiunto prodotto dalle imprese pubbliche in Francia era pari all'11 per cento (15 per cento dopo il programma di nazionalizzazioni avviato dai socialisti nel 1981), in Inghilterra alla metà degli anni Settanta era dell'11 per cento, nel 1983 in Germania era del 9,6 per cento, all'inizio degli anni Novanta rappresentava ancora circa il 18 per cento in Italia. Nel 2010, di tutta questa presenza dello Stato imprenditore era rimasto ben poco, con i settori finanziario, manifatturiero, dei trasporti e della logistica, delle telecomunicazioni e energetico, in larga misura "bonificati" dalla presenza pubblica. Allo Stato imprenditore si sostituirà spesso lo Stato azionista che, come nel caso francese dell'*Agence des Participations d'État*, tenterà goffamente di riacquistare attraverso i fondi sovrani un peso nella gestione delle principali aziende del Paese, muovendosi come un investitore privato ed esercitando un potere di controllo attraverso i diritti di voto e i consigli di amministrazione.

Contenimento dello Stato sociale e smantellamento dell'imponente presenza dell'impresa pubblica si accompagnarono poi ad una marcata riduzione dell'azione di redistribuzione del reddito operata attraverso il sistema delle tasse e dei trasferimenti. Le stesse privatizzazioni furono in primo luogo responsabili di questo cambiamento, visto che per fruire di beni e

servizi essenziali prodotti in regime di mercato i salariati erano chiamati a pagare un prezzo in grado di coprirne i costi di produzione e garantire al settore privato un margine di profitto, e non la più modesta contribuzione tariffaria. Ma gli effetti sulla massa salariale reale – vale a dire sui beni e servizi di cui i lavoratori entrano in possesso grazie al salario diretto, indiretto e differito – non si limitarono a quelli causati dalle sole privatizzazioni, derivando da un più generale cambiamento avverso ai redditi da lavoro del circuito redistributivo tasse-trasferimenti.

10. Per quanto riguarda le entrate tributarie, il fenomeno di maggior rilievo fu indubbiamente la perdita di progressività dell'imposizione diretta (personale e sulle società), di fatto divenuta un'imposta di tipo proporzionale. Rispetto poi ai Paesi europei in cui il peso dell'imposizione indiretta sui beni salario crebbe, si può affermare che il sistema di prelievo nel suo complesso assunse un orientamento regressivo. Il determinante fondamentale del degradarsi dell'imposizione diretta fu la forte riduzione delle aliquote impositive più elevate sugli utili societari, come pure, più in generale, la riduzione delle aliquote dell'imposizione diretta personale e l'esclusione dei redditi da capitale dalla sua base imponibile. L'orientamento progressivo si affievolì tanto negli Usa che nei Paesi europei, con livelli medi di imposizione personale sui redditi più elevati in forte calo rispetto al 1970 (calo particolarmente marcato nel Regno Unito). Questa riduzione della progressività fu poi rafforzata dalla sostituzione delle imposte sulle importazioni con l'IVA (definita dall'Ocse «la strada del futuro»). Va tenuto presente che le

imposte sulle importazioni, oltre ad agire da freno alla penetrazione della produzione straniera, colpivano in larga misura beni di lusso ed avevano pertanto un carattere sostanzialmente progressivo. Nella stessa direzione andò la tendenza all'indifferenziazione delle aliquote dell'imposizione indiretta, che eliminò un ampio ventaglio impositivo mirante ad incentrare il prelievo sulla produzione interna di beni di lusso. Tanto per quanto riguarda l'esclusione dei redditi da capitale dalla base imponibile dell'imposta personale progressiva, che per quanto riguarda l'indifferenziazione delle aliquote sui beni di consumo, va sottolineata la connessione tra la questione della progressività del prelievo e la liberalizzazione dei movimenti internazionali dei capitali e delle merci: sia nella prima che nella seconda forma, la liberalizzazione portò l'imposizione fiscale nel corso dei Trenta pietosi a gravare in misura crescente sul salario.

Dal lato delle uscite, i mutamenti di maggior rilievo riguardarono una riduzione del totale dei trasferimenti monetari ed in natura (accelerata in alcuni Paesi europei sotto la spinta della crisi dell'ultimo decennio), e una tendenza alla sostituzione del complesso dei trasferimenti per vecchiaia e disoccupazione con le "politiche attive" del lavoro, vale a dire quelle politiche volte a porre a carico della fiscalità generale la necessaria integrazione di salari al di sotto della sussistenza ed a escludere dalla copertura assistenziale i lavoratori non disposti ad accettare qualsiasi impiego a qualsiasi condizione. Per i lavoratori complessivamente intesi questi sviluppi hanno comportato un duplice onere: le modifiche sul fronte delle entrate, infatti, hanno teso sempre di più a rendere il circuito di finanziamento di questo nuovo "Stato

assistenziale” interno al salario, i redditi da capitale e impresa rimanendone sostanzialmente esclusi; le modifiche sul fronte della spesa hanno operato nella stessa direzione, distogliendola dalla funzione di sostenere il benessere generale del lavoro dipendente ed orientandola verso quella di garantire la stabilità sociale, alla stessa stregua delle spese destinate all’ordine pubblico e alla sicurezza.

11. Totale liberalizzazione della circolazione internazionale dei capitali, delle merci, della manodopera; mercato del lavoro deregolamentato; banca centrale indipendente dai governi; detassazione dei redditi da capitale e fine della progressività del sistema impositivo; pareggio di bilancio; ridimensionamento della spesa pubblica; privatizzazione dell’industria di Stato e dei servizi sociali: il successo del liberismo non avrebbe potuto essere più completo. Ma confrontiamo le proporzioni di questo successo con gli esiti economici e sociali che lo hanno accompagnato.

Del principale tra essi – l’andamento del tasso di crescita del prodotto – abbiamo detto nel primo capitolo, sottolineando che il suo essere stato deludente è ormai riconosciuto unanimemente, come del resto lo stesso dibattito sulla stagnazione secolare implicitamente dimostra. Si consideri il dato relativo al prodotto pro-capite: negli Stati Uniti, il suo tasso di crescita si è ridotto dal 2,5 per cento medio annuo del periodo tra il 1951 e il 1978, all’1,6 per cento del periodo tra il 1979 e il 2015; nel Regno Unito dal 2,2 per cento all’1,8 per cento; in Francia, dal 3,7 per cento all’1,2 per cento; in Germania dal 4,8 per cento all’1,6 per cento; in Italia dal 4,5 per cento all’1 per cento. Si tratta di un fatto che non si può evidentemente spiegare argomentando che la rivoluzione liberale è rima-

sta incompiuta: in realtà essa è avanzata forse più di quanto si aspettassero i suoi stessi ispiratori. E non si può nemmeno sostenere che senza di essa la crescita del prodotto pro-capite sarebbe stata ancora più bassa: equivarrebbe ad affermare che il capitalismo, nei Paesi in cui ha raggiunto il massimo grado di sviluppo, è inesorabilmente diventato un sistema stagnante, incapace di promuovere il progresso economico e sociale. Una simile difesa dello status quo, evidentemente, condurrebbe su terreni molto scivolosi.

Un altro esito è stato la ricomparsa della disoccupazione di massa. Sarebbe forse più corretto parlare di *comparsa*, visto che nei Trenta gloriosi si era persa memoria di tassi di disoccupazione così elevati. Nei 12 Paesi che avrebbero firmato il trattato di Maastricht, tra la metà degli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta il tasso di disoccupazione, dopo un ventennio in cui si era mantenuto intorno al 2 per cento, raggiunse il 10 per cento. Quei livelli di disoccupazione sono diventati cronici e si sono attestati intorno al 12 per cento. Ma i disoccupati definiti come tali dalle statistiche sono solo un aspetto del problema. Nel 2014, nei 28 Paesi dell'Unione europea, su una popolazione tra i 15 e i 74 anni pari a 380 milioni, 25 milioni erano disoccupati, 10 milioni erano occupati a tempo parziale involontariamente, 12 milioni erano disponibili al lavoro ma avevano smesso di cercarlo, o non erano disponibili ad accettarne uno qualsiasi. Per ogni disoccupato rilevato dalle statistiche vi era un altro disoccupato nascosto perché impiegato soltanto a tempo parziale o perché fuoriuscito dalla forza lavoro. Ogni giorno, una forza lavoro grande come quella tedesca (44 milioni) veniva lasciata nell'inoperosità. Non molto diversa era la situazione negli Stati Uniti: i disoccupati erano 9 milioni, ma oltre 2 milioni ave-

vano smesso di cercare perché scoraggiati e 7 milioni erano occupati a tempo parziale pur cercando un lavoro a tempo pieno. A questi bisogna aggiungere poi oltre 2 milioni di fuoriusciti dalla forza lavoro perché reclusi (erano meno di 500 mila nel 1980) e 16 milioni perché malati e disabili (erano 4,4 milioni nel 1980). Questo esercito di lavoratori disoccupati, sottoccupati, scoraggiati, incarcerati, è ormai percepito alla stregua di un fenomeno naturale inevitabile. Ad indicare l'ineluttabilità di quest'esito sconcertante si usa l'espressione "disoccupazione strutturale", riferendosi ancora una volta a sviluppi di più lungo periodo che in nessun caso si ritiene possano essere ricondotti alla bassa crescita della domanda e quindi all'impianto di politica economica dei Trenta pietosi.

Nel corso degli anni Sessanta un tasso di disoccupazione del 5 per cento era considerato dalla popolazione, dai pubblici poteri, e, in fin dei conti, dagli stessi capitalisti, socialmente ed economicamente inaccettabile: un fallimentare spreco di risorse ritenuto allora non compatibile con il mantenimento della stabilità sociale. L'essere passati dal considerare come intollerabile una disoccupazione del 5 per cento al convivere con un tasso di disoccupazione intorno al 12 per cento offre la misura più cruda del baratro che separa i Trenta gloriosi dai Trenta pietosi. Due dimensioni, in particolare, di questo regresso politico, economico e sociale meritano di essere sottolineate.

La prima riguarda la disoccupazione giovanile (15-24 anni), il cui tasso è il doppio del tasso di disoccupazione delle forze di lavoro di tutte le età. Originariamente attribuito all'ingresso nel mercato del lavoro dei nati nel boom demografico, dalla fine degli anni Ottanta, con l'avvicinarsi delle generazioni numericamente più contenute dei nati a partire dagli anni

Settanta, l'incremento della disoccupazione giovanile non si è arrestato ma si è invece accresciuto. Ha acquisito proporzioni drammatiche con la crisi economica e finanziaria del 2008, ma preesiste come fenomeno di più lungo periodo in special modo nei Paesi in cui sta dilagando (nel 2014, Francia: 24 per cento, Belgio: 23,2 per cento, Svezia: 23 per cento, Italia: 42,7 per cento, Spagna: 53,2 per cento). Non si tratta di un'anomalia statistica dovuta al fatto che i giovani, diversamente dagli adulti, entrano ed escono con più facilità dalle forze di lavoro per istruirsi e formarsi. Considerando come misura della disoccupazione giovanile la percentuale delle forze di lavoro non occupate e non impegnate in attività educative o formative (i cosiddetti *Neet, Not in Education, Employment or Training*), i dati sono ancor più allarmanti e tendono a porre in maggiore evidenza la natura persistente del problema. Quattordici milioni di giovani europei sono oggi confinati nell'allucinata condizione di *Neet*. Tra questi, coloro che risultano registrati come disoccupati sono il 48 per cento; la distanza dal mercato del lavoro del restante 52 per cento è tale che non figurano nemmeno tra i disoccupati. Solo un terzo di essi si dichiara interessato alla politica e la quasi totalità di questa generazione fantasma mostra livelli bassissimi di fiducia nelle istituzioni. D'altro canto, scarsa è la fiducia nelle istituzioni anche tra i giovani occupati, visto che vengono assunti con contratti temporanei più degli adulti (37 per cento contro il 9 per cento dell'occupazione totale) e che l'occupazione a tempo parziale è molto più diffusa tra i giovani (in un caso su tre non hanno un'occupazione a tempo pieno). Gli effetti della marginalizzazione e della precarietà sulla loro salute fisica e mentale sono ampiamente documentati: senso di solitudine e impotenza, depressione, uso di

droga e alcolici; forte è inoltre il legame tra esclusione sociale e condotte criminali.

La seconda dimensione del problema occupazionale sulla quale ci sembra importante richiamare l'attenzione è la crescita della disoccupazione di lungo periodo. Dei 25 milioni di disoccupati rilevati nella UE nel 2014, 12,4 milioni (il 50 per cento del totale disoccupato e il 5,1 per cento delle forze di lavoro) lo erano da oltre un anno; tra questi, il 60 per cento lo era da oltre due anni. Più la durata della disoccupazione aumenta più si riduce la probabilità di diventare occupati ed aumenta quella di uscire dalle forze di lavoro. Le età dove ciò accade di più sono quelle inferiori ai 24 anni e maggiori dei 50 anni. Ad esempio, nel 2012, nella fascia d'età compresa tra i 50 e i 64 anni, solo un disoccupato da più di un anno su dieci diventava occupato, mentre quattro su dieci diventavano inattivi; per i disoccupati da più di due anni la probabilità di occuparsi si riduceva ulteriormente, fino ad annullarsi dopo i quattro anni. Molti disoccupati di lunga durata tra i 50 e i 64 anni hanno responsabilità familiari e sono indebitati. Per questo gruppo sociale è stata rilevata una più elevata incidenza di attacchi cardiaci che nella restante popolazione di età corrispondente. È importante non perdere di vista il fatto che questi sviluppi si sono accompagnati ad una pressoché totale deregolamentazione del mercato del lavoro: tutti gli indici che misurano i livelli di protezione dell'impiego sono in calo. Di fronte ad esiti così eloquenti, la stessa Ocse si è vista costretta a ritornare sulla categorica chiamata alle armi della sua *Jobs Strategy* del 1994 (cfr. la sezione 7, pp.57-58), rilevando già nel 2006 che «alcune delle sue raccomandazioni sono state poste in discussione», in particolar modo per quanto riguarda i «sistemi di contrattazione al-

tamente centralizzati e/o coordinati che riducono [e non accrescono] la disoccupazione aggregata».

Nell'ultimo quarantennio il capitalismo avanzato ha funzionato come un enorme laboratorio sociale in cui milioni di lavoratori sono stati tragicamente chiamati a provare sulla propria pelle che la flessibilità salariale è avversa all'occupazione, e in cui è stata ribadita la fondatezza di consapevolezze che sembravano definitivamente acquisite nei decenni post-bellici.

Al calo del tasso di crescita del prodotto pro-capite e alla comparsa della disoccupazione di massa si è poi associata la caduta della crescita della produttività del lavoro, in larga misura una conseguenza, come per la crescita della disoccupazione, della bassa crescita della domanda. In Francia, la crescita del prodotto per occupato è diminuita dal 4,1 per cento del periodo 1951-1978, all'1,2 per cento del periodo 1979-2015; in Germania si è passati dal 4,5 per cento all'1,3 per cento; in Italia dal 4,8 per cento allo 0,9 per cento; nel Regno Unito dal 2,2 per cento all'1,5 per cento; negli Stati Uniti dal 2 per cento all'1,5 per cento. Se nei Trenta gloriosi la crescita della domanda era stata sufficientemente forte da generare riduzione della disoccupazione nonostante la crescita del prodotto per occupato, nei Trenta pietosi la bassa crescita della domanda ha innalzato la percentuale delle forze di lavoro non utilizzate pur a fronte di una minore crescita del prodotto per occupato. E anche negli Stati Uniti, dove un minimo sostegno alla domanda è stato in ogni caso assicurato, quando dal 1995 è cresciuta maggiormente la produttività, si è ridotta la crescita dell'occupazione. Se la domanda cresce poco, non è possibile avere allo stesso tempo più lavoratori che lavorano più produttivamente. L'ancor più bassa crescita della domanda dei Paesi europei non ha prodotto né l'uno né l'altro effetto.

L'ultimo aspetto sul quale va richiamata l'attenzione è il mutamento distributivo. Il benessere della classe lavoratrice nel suo complesso dipende non soltanto dall'andamento dell'occupazione e del prodotto per occupato, ma anche da quanta parte del prodotto per occupato si risolve in salario. Nei Paesi sviluppati, la crescita della produttività del lavoro e dei salari reali è stata elevata fino alla grande svolta di politica economica, per poi rallentare. Allo stesso tempo, gli andamenti della produttività del lavoro e del salario hanno cominciato a divergere, il rallentamento del salario essendo stato maggiore di quello della produttività del lavoro. Sulla base dei dati relativi a salari e produttività dei 36 Paesi più sviluppati, l'*International Labour Office* (Ilo) stima che, dal 1999, la produttività del lavoro è aumentata in media più del doppio dei salari. Quindi, non soltanto il prodotto per occupato è cresciuto meno rispetto ai decenni precedenti, ma si è anche ridotta la quota di esso che è andata ai salariati. A ciò occorre aggiungere che sono aumentate le disparità anche all'interno della struttura del salario, sicché, qualora si escluda il salario dirigenziale, la quota della produttività del lavoro attribuita ai salariati si è ridotta ancora di più, fino al punto di giungere per le posizioni lavorative peggio retribuite ad una contrazione dei *livelli assoluti* del salario reale.

Stagnazione, disoccupazione e arretramento salariale hanno fatto calare lo spettro della povertà su società opulente, costringendo i governi a approfondire sempre più risorse per arginare il fenomeno ed assicurare stabilità sociale. Per strati crescenti della popolazione, l'unica possibilità di alleviare gravi deprivazioni materiali, diffuse oggi anche tra lavoratori così poco retribuiti da permanere in stato di povertà nonostante siano occupati, è offerta non dalle oppor-

tunità di un utile impiego ma da trasferimenti pubblici. La lotta alla povertà, in altri termini, è tornata di nuovo ad essere una battaglia da combattere sul terreno dell'assistenza e non su quello della crescita, dell'occupazione e del salario.

Nota bibliografica

Per una rassegna dettagliata dei tempi e dei modi in cui è avvenuto lo smantellamento delle misure volte a limitare e controllare i movimenti internazionali dei capitali nelle principali economie avanzate, si veda *Capital Account Convertibility – Review of Experience and Implications for IMF Policies*, a cura di P.J. Quirk e O. Evans, Occasional Paper 131, IMF, Washington Dc, ottobre 1995, e *Advanced Country Experiences with Capital Account Liberalization*, a cura di A. Bakker e B. Chapple, Occasional Paper 214, IMF, Washington Dc 2002. Gli esempi dell'incrollabile favore delle istituzioni internazionali per una indiscriminata liberalizzazione dei movimenti di capitale sono tratti da: *The liberalization and management of capital flows: an institutional view*, IMF, 14 novembre 2012; *Forty Years' Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, OECD Publications Service, Parigi 2002 (in particolare, alle pp.155-165 si offre un'emblematica ricostruzione, tutta in chiave avversa ai controlli dei capitali, dell'esperienza francese dal dopoguerra ad oggi); "Getting the most out of international capital flows", *OECD Economic Outlook*, Vol. 2011 / 1. Il rapporto annuale del Fmi, *Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* (annate varie), contiene le informazioni più dettagliate circa gli sviluppi delle normative relative alla convertibilità valutaria (sia in conto corrente che in conto capitale) nei Paesi più avanzati e in quelli in via di sviluppo. La citazione di Carli alle pp.32-33 è da *Cinquant'anni di vita italiana*, G. Carli in collaborazione con P. Peluffo, Laterza, Roma 1996. Più in generale, per le vicende europee, si veda Dominique Servais, *Uno spazio finanziario europeo - Liberalizzazione dei movimenti di capitali e integrazione finanziaria - La realizzazione dell'unione economica e monetaria*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles 1995.

Per il confronto tra la crescita del prodotto e del commercio mondiale negli anni Sessanta e Novanta si veda *Economic Growth*

in the 1990s: *Learning from a Decade of Reform*, The World Bank, Washington Dc 2005, in particolare i capitoli 3 e 5. La citazione di D. Irwin a p. 39 è da "The Gatt's Contribution to Economic Recovery in Post-War Western Europe", in *Europe's Post-War Recovery*, edito da B. Eichengreen, Cambridge University Press, Cambridge 1995. Gli articoli della Carta dell'Havana riportati nel testo sono in *United Nations Conference on Trade and Employment held at Havana, Cuba, from November 21, 1947, to March 24, 1948, Final Act and Related Documents*, Interim Commission for the International Trade Organization, Lake Success, New York, aprile 1948. La "Declaration on the Contribution of the World Trade Organization to Achieving Greater Coherence in Global Economic Policymaking" è contenuta negli allegati all' "Agreement Establishing the WTO", in *The WTO Agreements Series N.1. Il World Trade Report* dell'Omc (annate varie) costituisce il principale documento economico ufficiale del consenso libero-scambista. Per un controcanto, l'unico rapporto in cui fanno ancora capolino spunti critici e consapevolezze keynesiane è il *Trade and Development Report* dell'UNCTAD (annate varie). La citazione di D. Rodrik a p. 44 è tratta da "The global governance of trade as if development really mattered", United Nation Development Programme, ottobre 2001.

Per una disamina esaustiva quanto convenzionale delle modalità di funzionamento del sistema di Bretton Woods e dei determinanti del suo collasso, si veda *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, a cura di D. Bordo e B. Eichengreen, NBER, University of Chicago Press, Chicago 1993. La citazione di Keynes a p. 47 è tratta dai dettagli del 'Piano Keynes' di provvista di liquidità internazionale, riportato in "Postwar International Stabilization", *Federal Reserve Bulletin*, Washington, giugno 1943, pp.501-521. Un'informata discussione degli sviluppi del principio di condizionalità dalla sua introduzione nel 1950 ad oggi si trova in A. Buira, "An Analysis of IMF Conditionality", *G-24 Discussion Paper Series*, United Nation, New York 2003.

Il principale e più aggiornato studio di carattere generale sulla questione migratoria è *The Age of Migration*, di S. Castles e M. Miller, Palgrave Macmillan (4ª edizione), New York 2009. Di particolare interesse è il confronto tra quest'esaustivo quanto anodino lavoro e il molto più orientato *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, di S. Castles e G. Kosack, Oxford University Press, Oxford 1973, acuta disamina degli effetti dell'immigrazio-

ne sulla coesione della classe lavoratrice in Germania, Francia, Svizzera e Regno Unito tra il 1945 e il 1973. I dati relativi alla crescita tra il 2008 e il 2014 degli occupati nati all'estero a fronte della riduzione degli occupati indigeni riportati a p. 50 sono tratti da *International migration outlook 2015*, OECD, Parigi 2015, pp. 62-63. Per quanto concerne il tentativo di estendere ad ogni immigrato lo status di rifugiato, si veda il *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, Uman Right Council, UN General Assembly, A/HRC/29/36, 2015.

La citazione di Lenin a p. 51 è tratta da *Stato e Rivoluzione*; quella di Adam Smith di p. 52 da *La Ricchezza delle Nazioni*. Per una rassegna delle ragioni teoriche addotte dagli economisti per giustificare il processo di abbandono della contrattazione collettiva centralizzata avviatosi nel corso degli anni Ottanta, si veda R. Freeman e R. Gibbons, "Getting Together and Breaking Apart: The Decline of Centralized Collective Bargaining", in *Differences and Changes in Wage Structures*, a cura di R. Freeman e L. Kats, NBER, University of Chicago Press, Chicago 1995. Il rapporto *Contrattazione Collettiva e Partecipazione dei Lavoratori in Europa: Processi e Pratiche*, Documento CNEL n. 19, Roma, giugno 2002, offre una chiara analisi comparata dei cambiamenti della normativa del lavoro in Francia, Germania, Gran Bretagna, Paesi Bassi e Spagna. La voce "Relazioni Industriali" di G. Cella e T. Treu, nel Supplemento del 1989 dell'*Enciclopedia del Novecento*, è un utile strumento per familiarizzarsi con il frasario e il modo di porre le questioni (di matrice anglosassone) proprio di questa disciplina. *Labour Market and Wage Developments in Europe* e *Industrial Relations in Europe* (annate varie), Commissione europea, sono un utile fonte di informazione tanto statistica quanto relativa all'orientamento degli organismi di governo europei sulla questione. Il rapporto dell'Ocse da cui sono tratte le citazioni riportate nel capitolo è *The OECD Jobs Study, Facts, Analysis, Strategies*, 1994, in particolare alla parte III.

Le citazioni del presidente Johnson e dei suoi consiglieri economici sono tratte da *Economic report of the President Transmitted to the Congress January 1965, together with The Annual Report of the Council of Economic Advisers*, US Government Printing Office, Washington 1965. Per una più generale analisi delle politiche macroeconomiche dei Trenta gloriosi, si veda *The Rise and Fall of the Golden Age*, A. Glyn *et al.*, WIDER Working Papers 43, aprile 1988. I diversi caratteri

dell'orientamento restrittivo assunto dalla politica fiscale nel corso dei Trenta pietosi, negli Usa e in Europa, sono analizzati in A. Barba, "The ebb and flow of fiscal activism", *Contributions to Political Economy*, Vol. 25, 2006. La citazione della Thatcher a pp. 62-63 è riportata da D. Parker nel suo monumentale *The Official History of Privatisation. Vol. II, Popular Capitalism 1987-1997*, Routledge, Londra e New York 2012. T. Piketty e E. Saez in "How progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective, *Journal of Economic Perspectives*", 21, 2007, analizzano in chiave comparata, attraverso i dati delle dichiarazioni dei redditi, l'affievolimento della progressività dei sistemi di prelievo nei Paesi anglosassoni e in Francia. Per un esempio del favore di cui oggi gode l'imposizione indiretta, particolarmente rappresentativo è "Consumption Taxes: the Way of the Future?", *Policy Brief*, OECD, ottobre 2007. I dati principali circa gli sviluppi più recenti del sistema tasse-trasferimenti come strumento di riduzione della disuguaglianza dei redditi nei Paesi capitalisti più avanzati sono contenuti in "Income inequality and growth: The role of taxes and transfers", *OECD Economics Department Policy Notes*, n. 9, gennaio 2012.

Tra i numerosissimi interventi che trattano il tema della disoccupazione giovanile, segnaliamo "Youth unemployment in advanced economies in Europe: searching for solutions", A. Banerji *et al.*, *IMF Staff Discussion Note*, SDN/14/11, dicembre 2014. Per quanto riguarda i NEETS, si veda "Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe", *Eurofund*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo 2012. "Social inclusion of young people", *Eurofund*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo 2015, discute gli studi che analizzano le drammatiche conseguenze economiche e sociali del fenomeno. In merito alla disoccupazione di lunga durata, si veda *Employment and Social Developments in Europe*, Commissione Europea, 2015, cap.II.1, "Preventing and fighting long-term unemployment", in particolare alle pp.130-1, dove si discute la forte correlazione che è stata riscontrata tra disoccupazione totale, di lunga e di lunghissima durata e malattie cardiache. La parziale sconfessione delle precedenti conclusioni dell'Ocse circa il benefico ruolo della flessibilità salariale è contenuta in *Boosting Jobs and Incomes*, OECD Employment Outlook, Capitolo 7, "Reassessing the Role of Policies and Institutions for Labour Market Performance: A Quantitative Analysis", 2006

(A. Stiglbauer, "The (New) OECD Jobs Study: Introduction and Assessment", *Monetary Policy & The Economy*, Q3/06, discute la vicenda di questo ripensamento). Il *Global Wage Report 2014-15* dell'International Labour Office, Ginevra 2015, analizza la relazione tra l'ampliarsi del divario tra crescita della produttività e crescita dei salari e i suoi effetti sulla disuguaglianza della distribuzione dei redditi.

Un'inattesa denuncia dei deludenti esiti economici e sociali dei Trenta pietosi è contenuta nell'*Economic Report of the President* 2015, dove si rileva che «considerando gli sviluppi della produttività del lavoro, della distribuzione dei redditi e della partecipazione al mercato del lavoro nel corso degli ultimi 65 anni, i redditi della classe media sono passati dal raddoppiare in una generazione al mostrare quasi nessuna crescita [...]. Insieme, questi fattori avrebbero quasi raddoppiato il reddito del nucleo familiare tipico, se solo fosse proseguito il loro più favorevole andamento dei precedenti periodi storici».