Le privatizzazioni La manovra delle privatizzazioni ha avuto una matrice complessa. In linea generale, tutti i paesi occidentali uscivano da una lunga stagione di intervento pubblico seguita alla grande crisi del 1933 e tesa a porre rimedio alle crisi ricorrenti e alla disoccupazione ciclica. Tale stagione si era protratta dopo la seconda guerra mondiale in tutti gli anni della cosiddetta guerra fredda fra Stati Uniti e Unione Sovietica. Con gli anni ottanta, viene a compimento un capovolgimento di idee. In precedenza il mercato veniva considerato un meccanismo instabile, bisognoso di regolazione e di controllo, così come aveva dimostrato l'analisi delle inefficienze del mercato inaugurata da Pigou e svolta da una lunga serie di studiosi. Ora invece si pone l'accento sui pericoli, in Italia largamente segnalati da Luigi Einaudi, che la gestione pubblica di un ente economico risulti gravemente inefficiente, non essendo sottoposta ad alcun vincolo rigoroso del pareggio del bilancio, nonché sull'alta probabilità che i responsabili della politica economica, forti del potere loro conferito, possano trarre dalla gestione di attività economiche pubbliche vantaggi illeciti per i propri partiti politici di appartenenza, se non addirittura per se stessi. Inoltre, i sostenitori delle privatizzazioni avvalorano la loro linea con le debite argomentazioni teoriche. La teoria economica insegna che l'unica forma di mercato capace di realizzare un uso efficiente delle risorse produttive è la concorrenza perfetta. Ora, si fa osservare, la presenza di un'impresa pubblica, sostenuta dalle finanze dello Stato e non vincolata rigidamente al pareggio del bilancio, rappresenta sempre una deviazione dalla concorrenza.

Il capovolgimento di prospettiva degli anni ottanta è in parte legato a cambiamenti verificatisi negli assetti politici. Allorché nel 1979 il Partito conservatore conquistò la maggioranza in Gran Bretagna, il nuovo governo, presieduto da Margaret Thatcher, avviò una rapida opera di retrocessione al settore privato di interi settori che in precedenza (fin da quando nel 1945 i laburisti erano andati al governo sotto la guida di Clement Attlee) erano stati nazionalizzati. Vengono così restituiti alla proprietà e alla gestione privata la side-

voro. Si vedano i rilievi di Barbagallo 1996, che scorge in parte nel lavoro autonomo l'emergere di lavoro dipendente irregolare (p. 27).

rurgia, i trasporti aerei e ferroviari, l'energia elettrica. Dalla Gran Bretagna, la tendenza alla privatizzazione si propaga, sia pure in misura ridotta e con ritardo, alla Francia e alla Germania.

Gli organismi europei giungono a sostenere le privatizzazioni per una strada lievemente diversa. Due capisaldi del Mercato comune europeo prima e dell'Unione europea dopo sono sempre stati *la tutela della concorrenza* e *la lotta alle posizioni di mercato dominanti*. Seguendo questa linea, l'Unione europea considera incompatibile con il mercato comune ogni aiuto concesso da uno Stato a favore di un'impresa che sia tale da falsare la concorrenza. Anche le imprese pubbliche sono quindi tenute a rispettare la concorrenza e a rinunciare al sostegno ricevuto in passato dai fondi dello Stato.

In Italia la linea delle privatizzazioni si è arricchita di argomenti specifici all'economia del paese. Ebbero peso considerevole argomenti legati all'efficienza e in particolare la convinzione che un'industria privatizzata sia più efficiente di un'industria pubblica.[17] In concomitanza con i successi crescenti delle imprese di media e piccola dimensione, si diffuse la convinzione che il privato fosse la forma ideale di organizzazione produttiva. Le imprese pubbliche e le imprese a partecipazione statale, che negli anni sessanta erano state al centro dello sviluppo industriale del paese, divennero oggetto di attacchi ricorrenti, in quanto forme di attività dominate dal prepotere dei partiti politici e quindi sede di corruzione, di sprechi, di inefficienza. A queste venne contrapposta l'impresa privata, nata per vivere nel mercato, pronta a lottare per l'efficienza e per il miglioramento costante e quindi fonte di benefici per l'intera collettività.

Non si può negare che l'industria pubblica e a partecipazione statale abbia gradualmente subito una deviazione rispetto ai princìpi ispiratori che l'avevano inizialmente indirizzata. Non di rado l'Iri aveva finito con l'acquistare imprese in dissesto in casi in cui l'intervento pubblico non era pienamente giustificato. A sua volta l'Eni che, sotto la gestione del suo creatore Enrico Mattei, aveva raggiunto livelli di dimensione e di competenza tecnica ragguardevoli, aveva anche assunto la funzione di rafforzare, con l'aiuto del potere economico, il potere politico del partito democristiano.

[17] Per una accurata valutazione dei criteri con cui le privatizzazioni sono state effettuate in altri paesi, si veda Padoa Schioppa 1991.

L'Efim per sua parte aveva svolto una funzione più assistenziale che propulsiva, accumulando perdite con ritmo vertiginoso.[18] Ciò non toglie che i difetti avrebbero potuto essere rettificati senza giungere alla soppressione completa del ramo pubblico e semipubblico dell'industria italiana.

In Italia, alla fiducia nella maggiore efficienza dell'impresa privata si aggiunse, come argomento che faceva propendere per le privatizzazioni, il problema pressante del debito pubblico di cui si è detto in precedenza. La manovra delle privatizzazioni venne quindi presentata dal governo anche come strumento volto a ridurre lo stock di debito accumulato. Infatti il provvedimento che diede l'avvio concreto alle privatizzazioni, il decreto legge del luglio 1992 emanato dal governo presieduto da Giuliano Amato, fu intitolato *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*, e il *Documento di programmazione economica e finanziaria* presentato nel maggio 1993 stabilì che i proventi delle privatizzazioni non dovessero essere utilizzati per ridurre il disavanzo corrente e tanto meno per finanziare maggiori spese, bensì per ridurre il debito pubblico. A questo scopo venne istituito il «Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato», destinato a raccogliere i proventi delle privatizzazioni.

Il decreto del luglio 1992 fu soltanto un primo passo. Esso stabilì la trasformazione dell'Iri, dell'Eni, dell'Ina e dell'Enel in società per azioni, con il passaggio al Tesoro dei pacchetti azionari di spettanza pubblica. La trasformazione in società per azioni di diritto privato rappresentò, come opportunamente è stato fatto notare, una privatizzazione soltanto formale; ma essa aprì la strada al passo successivo, consistente nella vendita di azioni sul mercato finanziario a risparmiatori privati, e quindi alla privatizzazione sostanziale (Berti 1998, 46 e 56).

L'avvio delle privatizzazioni rese necessari altri provvedimenti complementari.

In primo luogo si vide con chiarezza che il mercato finanziario italiano non sarebbe stato in grado di assorbire una massa così imponente di titoli se gli acquirenti fossero stati soltanto i risparmiatori privati. La riforma della legge bancaria attuata nel 1993, sop-

[18] Sulla vicenda dell'industria a partecipazione statale si veda il documentato saggio di Perrone 1991.

primendo la tradizionale separazione fra credito a breve e credito a lungo termine, consentì alle banche di credito ordinario di operare nel mercato dei titoli; ciò costituì un primo passo per l'ampliamento del mercato finanziario. Un ampliamento ancora maggiore dovrebbe provenire dalla riforma delle pensioni, che prevede la nascita di Fondi pensione di vario genere; questi sono destinati a raccogliere la grande massa di accantonamenti dei lavoratori e dovrebbero investirli nel mercato finanziario.

Le modalità con cui effettuare le privatizzazioni dettero luogo a dibattiti molto vivaci. Taluni ritenevano necessario che le imprese privatizzate fossero rette da un gruppo ristretto di grandi azionisti (il cosiddetto principio del «nucleo solido»); altri propendevano per diffondere il patrimonio azionario su una massa indistinta di piccoli risparmiatori (il cosiddetto principio della «società pubblica»).

Gli avversari delle privatizzazioni fecero osservare che l'intera manovra aveva giustificazioni soltanto finanziarie, ma che essa rappresentava un indebolimento della politica economica del governo. In passato, ad esempio, il governo si era largamente servito delle imprese pubbliche per attuare un'industrializzazione forzata del Mezzogiorno: con le privatizzazioni, una manovra simile diveniva impossibile. Per tenere conto di queste obiezioni, si stabilì che di volta in volta il governo potesse inserire la cosiddetta clausola della *golden share*. Questa norma stabiliva che per alcuni settori strategici, quali le industrie della difesa, delle fonti di energia, dei trasporti, lo Stato conservasse, anche dopo la privatizzazione, il diritto di opporsi ad alcune delibere strutturali come l'ingresso in altre società con una partecipazione di rilievo o addirittura la messa in liquidazione.

L'insieme di argomentazioni portate a favore delle privatizzazioni (inefficienza generale della gestione pubblica, commistione con gli interessi dei partiti politici, corruzione dilagante, problema del debito pubblico, pressioni provenienti dalle autorità europee) creò nell'opinione pubblica un'autentica *ideologia della privatizzazione* che finì per avere ragione anche della resistenza opposta dai ceti politici e amministrativi che sull'impresa pubblica avevano fondato posizioni di potere. La linea della privatizzazione conobbe all'inizio qualche oscillazione: ad esempio, l'Iri rilevò ancora dalla Fiat alcuni stabilimenti siderurgici gravemente passivi (la cessione di questi con-

sentì alla Fiat nel 1983 di presentare nuovamente un bilancio in attivo). Ma successivamente la linea venne seguita con determinazione.[19]

L'aspetto più cospicuo delle privatizzazioni fu la soppressione dell'Iri, l'Istituto per la ricostruzione industriale che, fondato inizialmente nel 1933 per aiutare l'industria italiana a superare la grande crisi, era divenuto la holding pubblica centrale alla quale facevano capo tutte le imprese a partecipazione statale (Parboni 1984a; Graziani 1984). La gestione dell'Iri venne improntata al criterio della dismissione e della progressiva cessione a capitali privati di ogni attività. Fin dal maggio 1983, il presidente dell'Iri, Romano Prodi, aveva dichiarato apertamente che il suo programma sarebbe consistito nel cedere ogni attività «estranea» alla natura dell'Istituto e priva di carattere strategico per l'economia nazionale. Nel 1986, la Fiat acquistò (a condizioni che lo stesso Cesare Romiti, allora amministratore delegato, successivamente presidente della Fiat, riconobbe come altamente ragionevoli) l'Alfa Romeo, impresa che negli anni precedenti aveva dovuto ridurre considerevolmente i propri organici e che aveva avviato con la Fiat la produzione di parti in comune.

Nel settore manifatturiero, vennero cedute a capitali privati: le acciaierie Italsider, successivamente tornate alla vecchia denominazione Ilva e passate in parte a capitali italiani (Falck, Riva), in parte a capitali stranieri (Krupp); la meccanica di precisione Nuovo Pignone, ceduta al gruppo statunitense General Electric; il gruppo alimentare Sme, smembrato e ceduto per le attività industriali (Cirio, Bertolli, De Rica) a gruppi privati. Nel settore finanziario e assicurativo sono state privatizzate mediante vendita nel mercato di borsa le grandi banche di interesse nazionale (Credito Italiano, Banca commerciale italiana), la Banca di Roma, l'Istituto nazionale delle assicurazioni (Ina), l'Istituto mobiliare italiano (Imi). È stato parzialmente privatizzato l'Eni (Ente nazionale idrocarburi) ed è avviata la privatizzazione dell'Enel (Ente nazionale per l'energia elettrica). Nel settore delle telecomunicazioni, è stata realizzata la privatizzazione della Telecom, messa in vendita sul mercato e successivamente acquistata dalla Tecnost, gruppo finanziario facente capo a medi imprenditori.

[19] Per i dettagli delle privatizzazioni realizzate si veda lo studio della ReS 2000.

Al termine di queste operazioni, nel giugno 2000, l'Iri venne messo in liquidazione. Le partecipazioni residue (fra le quali la maggiore era quella della Rai) vennero passate alla gestione diretta del ministero del Tesoro.

La tendenza alla riduzione della presenza pubblica nell'industria, lungi dall'essere tipica dell'economia italiana, si ritrova in tutti i paesi europei. Se da un lato la gestione privata potrà rappresentare una garanzia di maggiore efficienza, dall'altro non si può ignorare che con la privatizzazione lo Stato si priva di uno strumento che, saggiamente utilizzato, può rappresentare un veicolo potente di progresso tecnologico e di trasformazione strutturale.

Ingresso di capitali stranieri Le ultime osservazioni acquistano rilevanza ancora maggiore se si considera che, nel quadro generale della ristrutturazione, è emersa una presenza crescente di capitali stranieri nell'industria italiana, sia privata sia di origine pubblica. La privatizzazione della Telecom ha visto l'ingresso dell'americana AT&T e del gruppo tedesco Mannesmann; il settore dei calcolatori della Olivetti è stato ceduto al gruppo britannico Piedmont (che a sua volta potrebbe fare capo a gruppi di altri paesi); l'industria farmaceutica, nelle sue parti vitali, è posseduta da capitali stranieri, soprattutto svizzeri e svedesi; gli acciai speciali di Terni sono passati al gruppo tedesco Krupp, l'Alumix al gruppo americano Alcoa, i fertilizzanti Eni a un'impresa norvegese. Nel settore meccanico, l'americana General Electric ha acquistato la Nuovo Pignone; la Ducati Motocicli e la Piaggio (ramo Vespa) sono state acquistate dalla finanziaria americana Texas Pacific; la Zanussi dalla svedese Electrolux; l'Italtel in parte dalla Siemens. L'industria vetraria Siv è passata al gruppo britannico Pilkington; il Lloyd Triestino è stato acquistato dalla Evergreen di Taiwan; la casa di edizioni musicali Ricordi dalla tedesca Bertelsmann. Il settore alimentare italiano è largamente controllato da imprese straniere che hanno acquistato i marchi più noti (Martini & Rossi, Negroni, Fini, Cinzano, Buton, Galbani, Buitoni, Ferrarelle - San Pellegrino, Campari, Stock, Motta-Alemagna, Sperlari, Birra Moretti). L'intervento di capitale straniero che ha prodotto maggiore effetto è stato forse l'annuncio dato dalla Fiat nel marzo 2000 di avere ceduto il 20 per cento del proprio capitale alla General Motors, contro l'acquisizione di una partecipazione di valore

equivalente nella società americana. Lo scopo dichiarato è quello di collaborare negli acquisti e nella progettazione ma gli esperti che conoscono le strategie della General Motors avanzano il dubbio che questa intenda gradualmente acquisire il controllo completo della Fiat.

Le vendite all'estero pongono seri problemi di sostanza. I moventi che spingono gruppi industriali o finanziari stranieri ad acquistare imprese italiane possono essere diversi. A volte lo scopo è di entrare in un nuovo mercato acquisendo un marchio già conosciuto e una rete di distribuzione già costruita; altre volte lo scopo è di eliminare un concorrente e lo sbocco finale è la chiusura delle unità produttive ubicate in Italia con l'introduzione nel mercato italiano di prodotti propri, sia pure commercializzati attraverso la rete di distribuzione acquisita in Italia. Anche quando l'attività produttiva in territorio italiano viene tenuta in vita, essa viene posta sotto il controllo della direzione centrale situata all'estero. In questo caso, rimane in territorio italiano la sola attività di produzione materiale, mentre le fasi della progettazione, dell'elaborazione tecnologica, della finanza, della commercializzazione vengono concentrate presso la casa madre. Per l'industria italiana, ciò significa perdere i segmenti più redditizi della produzione industriale. E, cosa ancora più significativa, ciò comporta la perdita di ogni autonomia tecnologica propria e specifica. Il fatto che l'industria italiana sia controllata in misura crescente da capitali stranieri rischia quindi di ritardare quel processo di avanzamento tecnologico che dovrebbe essere l'obiettivo primo di un paese che aspira a collocarsi nei ranghi alti dell'industria mondiale.

Come è stato osservato, il complesso di queste operazioni conduce l'industria italiana ad abbandonare gradualmente i settori tecnologicamente d'avanguardia (elettronica, nucleare, chimica fine, farmaceutica) per rifugiarsi nei settori meno avanzati. Come si leggeva già nella *Relazione* della Banca d'Italia per l'anno 1987 (pp. 122-23), l'Italia e il Giappone, due paesi emersi come grandi potenze industriali nel secondo dopoguerra, presentano strutture profondamente diverse: mentre l'industria giapponese ha una concentrazione elevata nei settori d'avanguardia, l'industria italiana tende a concentrarsi nei settori tradizionali.

Conclusioni simili vengono raggiunte dagli studiosi che hanno analizzato i rapporti commerciali dell'Italia con l'estero (Onida 1989; Guerrieri e Milana 1990; Cer 1992, specie gli scritti di Padoan e Pezzoli; Guerrieri 1998). Quest'ultimo utilizza un indicatore di specializzazione basato sul paragone fra saldo commerciale di ogni singolo settore e partecipazione dello stesso settore al valore totale del commercio estero (importazioni più esportazioni) del paese. In base a tale misurazione, l'Italia risulta specializzata nei settori tradizionali (tessili, abbigliamento, calzature, mobilio) e nel settore delle macchine utensili, mentre perde terreno nei settori ad alta tecnologia (farmaceutica, elettronica, nucleare) e nei settori che godono di economie di scala (chimica).

5. *Trasformazioni nell'economia del Mezzogiorno*

Dopo il 1973, l'economia del Mezzogiorno venne coinvolta nella depressione internazionale seguita alla crisi del petrolio e nel processo di ristrutturazione che interessò l'intera struttura industriale del paese.

Allo scadere della Cassa, la legge 183 del 1976 sancì un ulteriore rinnovo fino al 31 dicembre 1980. Con essa veniva affidata alle Regioni la responsabilità dell'intervento straordinario, riservando alla Cassa i *progetti speciali integrati* a carattere interregionale e riguardanti per lo più il settore delle opere idrauliche e dell'assetto territoriale.

Con successivi provvedimenti di rinnovo, l'esistenza della Cassa venne ulteriormente protratta. La legge 651 del 1° dicembre 1983 stabilì che l'intervento straordinario venisse definito mediante un *Programma triennale*, predisposto in base alle proposte delle Regioni interessate e approvato dal Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica).

Scaduta la legge 651, il governo presentò un decreto che prevedeva una nuova proroga della Cassa, ma la Camera dei Deputati, nell'agosto 1984, rifiutò di convertirlo in legge. Il governo presentò allora un nuovo decreto che prevedeva *la soppressione e la messa in liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno*. Si aprì un periodo di transizione, nel corso del quale il commissario liquidatore della Cassa fu autorizzato a completare le opere iniziate e a concedere agevolazioni alle iniziative agricole e industriali. Soltanto nel febbraio 1986, il Parlamento approvò in via definitiva la legge 64, che conte-

neva nuove disposizioni per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e istituiva due nuovi organismi, l'*Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno* e il *Dipartimento per il Mezzogiorno*.

All'*Agenzia*, posta sotto la vigilanza del ministero per il Mezzogiorno, fu dato il compito di intervenire per il finanziamento di progetti regionali e interregionali di sviluppo e per la concessione di agevolazioni finanziarie. La stessa Agenzia, avvalendosi però di una gestione separata, doveva anche provvedere al *programma di completamento* dell'opera della Cassa per il Mezzogiorno, ormai soppressa, programma che era stato inizialmente affidato alla gestione di liquidazione della Cassa. Al *Dipartimento*, posto sotto la vigilanza diretta della presidenza del Consiglio, vennero invece affidati compiti di carattere generale, fra i quali la valutazione economica dei progetti di spesa. Si stabilì inoltre che l'intervento nel Mezzogiorno venisse attuato mediante un *Programma triennale di sviluppo*, a sua volta articolato in *Piani annuali di attuazione*. Tali piani, affidati al ministero per il Mezzogiorno, dovevano essere formulati sulla base di proposte provenienti dalle singole Regioni, cosicché la legge *confermava l'orientamento al sostanziale decentramento della politica per il Mezzogiorno*. Venne inoltre confermata la riserva di forniture a favore del Mezzogiorno, stabilendosi che le imprese ammesse a fruire delle agevolazioni dovessero acquistare nel Mezzogiorno almeno il 50 per cento dei materiali utilizzati e che le amministrazioni pubbliche fossero soggette allo stesso obbligo per le forniture loro occorrenti.

Anche questo assetto normativo venne peraltro sconvolto da eventi sopravvenuti. Nel novembre 1980, il Mezzogiorno continentale venne colpito da un violento terremoto che si abbatté sull'Irpinia e la Basilicata toccando anche la provincia di Napoli. Allo scopo di finanziare la ricostruzione dei centri abitati, venne approvata la legge 219 del 1981.[20] Nell'ambito della stessa legge venne successivamente approvato il programma straordinario per la costruzione di 20 000 alloggi nella città di Napoli.

La legge 219 si rivelò carica di conseguenze, non tanto per gli

[20] Una trattazione dettagliata del modo in cui i provvedimenti per la ricostruzione seguiti al terremoto del 1980 interferirono con la politica di sviluppo per il Mezzogiorno, sconvolgendo le sue linee iniziali e assegnando un potere inusitato alle classi politiche locali, è contenuta nell'importante saggio di Barbagallo e Bruno 1997.

importi stanziati, quanto per le modalità che, nell'intento di accelerare i soccorsi, essa prevedeva. Si stabilì infatti che l'applicazione della legge sarebbe stata affidata a due commissari di governo, dotati di poteri straordinari e individuati nei presidenti delle due Regioni interessate e, per la costruzione di alloggi nel Napoletano, nel sindaco di Napoli.

I commissari, nell'affidare i lavori, avevano facoltà di utilizzare il regime della «concessione». Tale istituto era stato introdotto nell'ordinamento giuridico italiano in un passato ormai remoto, per consentire allo Stato di realizzare opere pubbliche costose senza eccessivo aggravio finanziario; esso prevedeva infatti che l'impresa concessionaria, scelta senza passare attraverso una gara di appalto, avrebbe anticipato i fondi necessari all'esecuzione delle opere e, in cambio, avrebbe gestito l'opera eseguita (ad esempio, una linea ferroviaria) per un certo numero di anni. Allo scadere della concessione, l'opera sarebbe passata allo Stato. L'istituto della concessione aveva subìto nel corso degli anni numerosi cambiamenti; ma la legge 219 lo configurava con caratteri radicalmente diversi. La legge infatti prevedeva non soltanto che le imprese, purché dotate di adeguata solidità finanziaria e di comprovata esperienza, fossero prescelte senza gara di appalto, ma anche che l'impresa concessionaria non dovesse anticipare per intero le spese di esecuzione delle opere perché lo Stato avrebbe anticipato su fondi pubblici fino al 50 per cento della spesa prevista.

Al fine di usufruire di norme così favorevoli, si costituirono in ogni parte del paese consorzi di imprese costruttrici. Tali consorzi, che rispondevano ai requisiti tecnici e finanziari previsti dalla legge, ottennero in concessione l'esecuzione delle opere della ricostruzione; ma il più delle volte ne affidarono la realizzazione in subappalto a imprese di piccole dimensioni, che non avrebbero potuto ottenere la concessione diretta. I rapporti tra concessionari e piccole imprese di costruzioni vennero regolati in vari modi; quando, come accadeva non di rado, il consorzio titolare della concessione pattuiva un pagamento posticipato, il consorzio stesso si trovava a incassare l'anticipazione versata dallo Stato senza avere esborsi corrispondenti, e realizzava in tal modo un cospicuo utile immediato e un'altrettanto cospicua provvista di liquidità.

Peraltro, le maglie della legge 219 vennero presto allargate. La

competenza dei commissari straordinari venne infatti estesa fino a comprendere la ricostruzione non soltanto degli alloggi ma anche degli opifici industriali e delle infrastrutture a essi complementari; una interpretazione estensiva della nozione di infrastrutture complementari consentì di applicare di fatto le norme della legge 219 a una vasta gamma di opere infrastrutturali, che vennero tutte eseguite in regime di concessione, con controlli estremamente attenuati. Si calcola che la massa di fondi affluita alle regioni colpite dal terremoto del 1980 si aggiri intorno ai 50000 miliardi. Non ci si può meravigliare se questo giro di affari, disciplinato da una normativa non particolarmente esigente, abbia dato luogo a numerosi episodi di scorrettezza e di corruzione, e anche a infiltrazioni della criminalità organizzata.[21]

Non mancano storici che ritengono che questa colossale operazione sia stata resa possibile dal fatto che, in quegli anni, il Mezzogiorno godeva di una rappresentanza particolarmente nutrita fra i componenti del governo (erano di origine meridionale i ministri Gava, Cirino Pomicino, Scotti, De Lorenzo, Misasi) (Barbagallo e Bruno 1997, 462). Gli stessi fanno osservare come queste forme di dissipazione siano venute a termine quando, in tutto il paese, una serie di indagini giudiziarie mise in luce gli illeciti che erano stati perpetrati. Ebbero qui una funzione decisiva la Commissione parlamentare di indagine sull'uso dei fondi per il terremoto, istituita nel 1990 e presieduta da Oscar Luigi Scalfaro, e successivamente, nel 1993, la nomina di due rigorosi procuratori della Repubblica rispettivamente a Palermo, nella persona di Giancarlo Caselli, e a Napoli, nella persona di Agostino Cordova.

Con la fine degli anni ottanta, la situazione sia politica sia economica del paese imponeva un cambiamento profondo. Il flusso di risorse finanziarie profuse nel Mezzogiorno era «caratterizzato dal parassitismo assistito e speculativo, senza mai riuscire a intraprendere la strada dello sviluppo produttivo e innovativo».[22] Il degenerare della politica di intervento nel Mezzogiorno dava luogo a critiche accese. Era stato persino promosso e approvato un referendum nazionale che avrebbe richiesto al cittadino di pronunciarsi sulla

[21] Si veda l'esposizione dettagliata di Barbagallo e Bruno 1997, 427 sgg.
[22] Così Barbagallo e Bruno 1997, 419.

soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. D'altro canto, diveniva sempre più vincolante la normativa della Comunità europea che, nell'intento di tutelare la concorrenza e la parità di trattamento fra imprese, vietava ai governi nazionali di accordare ogni forma di sussidio a singoli settori o a territori specifici.

Il governo prese così la decisione di attuare una veloce riforma legislativa, che si concluse con l'approvazione da parte del Parlamento della legge 488 del dicembre 1992.

Questo provvedimento fu largamente innovativo:

a) Venne sancita la *fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno*, sostituito da un intervento generale a favore di *tutte le aree in difficoltà* del paese, da eseguirsi non più mediante organi straordinari (come era stata la Cassa per il Mezzogiorno) ma dall'amministrazione ordinaria dello Stato.

b) Le aree di intervento, in conformità alle norme europee, possono essere: aree depresse, corrispondenti all'Obiettivo 1 dell'Unione europea (nel caso italiano, si tratta delle regioni del Mezzogiorno); aree in declino, corrispondenti all'Obiettivo 2; zone rurali depresse, corrispondenti all'Obiettivo 5b.

c) Ogni intervento, deliberato in stretto coordinamento con la Commissione dell'Unione europea, va effettuato in regime di cofinanziamento, e quindi con il concorso necessario di fondi nazionali (per le aree depresse il contributo comunitario raggiunge il 50 per cento, per le altre zone il 25 per cento).

La nuova normativa ha quindi aperto un nuovo fronte di dibattito, quello della trattativa con le autorità di Bruxelles per la definizione delle aree di intervento: è infatti la Commissione della Comunità a stabilire quali sono le aree ammesse a interventi di riequilibrio territoriale. Il criterio base adottato è che sono considerate depresse le aree nelle quali il prodotto interno lordo medio per abitante è inferiore al 75 per cento della media della Comunità europea. Questo criterio può peraltro subire deroghe, tenuto conto del livello del Pil, della disoccupazione, della struttura produttiva.

In base a tale criterio, sono state incluse fra le aree depresse tutte le regioni del Mezzogiorno; per l'Abruzzo e il Molise, il cui reddito superava questa soglia, è stata concessa una deroga fino a tutto il 1996.

Fra le aree in declino sono state incluse numerose zone sparse in

tutto il Centro-Nord. Secondo le decisioni iniziali della Commissione di Bruxelles, era stato considerato ammissibile un insieme di aree comprendenti il 19 per cento della popolazione del Centro-Nord. Successivamente, il governo italiano ha ottenuto di calcolare i parametri delle aree in declino del Centro-Nord non già in rapporto alla media nazionale bensì in rapporto alla media del Centro-Nord, criterio questo che ha consentito di includere numerose aree che sono svantaggiate rispetto alle aree contigue ma non rispetto all'insieme del paese. In tal modo gli interventi sono stati estesi fino a coprire un insieme di aree che ospitano oltre il 30 per cento della popolazione del Centro-Nord. Fra queste, figurano zone che, facendo parte, ad esempio, dell'Emilia-Romagna o del Veneto, sono comprese nelle regioni più ricche del paese. Non desta dunque meraviglia il fatto che molti osservatori abbiano levato la voce per affermare che la soppressione della Cassa per il Mezzogiorno, prima, e dell'Agenzia per il Mezzogiorno dopo, abbia portato con sé un'attenuazione brusca delle misure a favore del Mezzogiorno. Non si è trattato soltanto di una sostituzione dell'intervento ordinario a quello straordinario, né del semplice coordinamento con la normativa comunitaria, bensì di una riduzione netta dell'aiuto dato alle regioni meridionali.

Nel tentativo di dare nuovo impulso all'economia del Mezzogiorno, è stata costituita alla fine del 1998 una società denominata Sviluppo Italia, controllata dal ministero del Tesoro. La nuova società, la cui struttura formale è stata più volte riveduta, assorbe otto iniziative precedenti (Italinvest, Insud, Imprenditoria giovanile, Finagra, Ribs, Ipi, Spi, Enisud). La Sviluppo Italia dovrebbe articolarsi in due grandi settori operativi, di cui l'uno destinato alla promozione di nuova imprenditoria, l'altro dedicato a finanziare nuove iniziative industriali.

Le conseguenze prodotte dal rallentamento dell'intervento si vedono con chiarezza nelle statistiche della contabilità nazionale. Se consideriamo il consueto indicatore sintetico del prodotto interno lordo per abitante, notiamo che le distanze fra Nord e Sud, che negli anni sessanta si erano ridotte, sono nuovamente cresciute. Il reddito medio per abitante del Mezzogiorno si aggirava intorno al 60 per cento di quello del Centro-Nord nel 1951, per scendere al 55 per cento nel corso del miracolo economico e risalire al

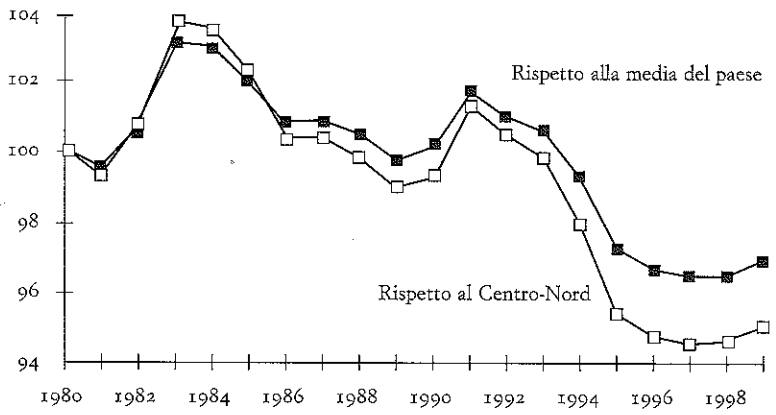

Figura 22
Andamento relativo del prodotto interno per abitante del Mezzogiorno, 1980-99 (1980 = 100).

60 per cento alla fine degli anni sessanta, anni di sviluppo della grande industria. Nel corso degli anni novanta, lo stesso rapporto era di nuovo ritornato intorno al 55 per cento (fig. 22). In quegli anni, le regioni del Nord-Est sono risultate le più dinamiche, si sono sviluppate a tassi più elevati rispetto a tutto il resto del paese, e si sono lasciate indietro in misura netta le regioni del Mezzogiorno.

L'aspetto più grave è costituito dalla caduta degli investimenti sia nei settori produttivi sia nelle costruzioni e nelle opere pubbliche (fig. 23). Come si è visto in precedenza, a partire dal 1951 si possono riconoscere due grandi ondate di investimenti industriali, che hanno avuto luogo a distanza di dieci anni l'una dall'altra (A. Amin 1986; Graziani e Pugliese 1979). La prima appartiene al quinquennio 1958-63 e portò nel Mezzogiorno i primi insediamenti di industria pesante: l'Italsider a Taranto, l'Eni a Gela, la Montecatini a Brindisi. La seconda appartiene al quinquennio 1968-73, ed ebbe come episodi più vistosi la costruzione dello stabilimento automobilistico Alfa Sud di Pomigliano, in provincia di Napoli, l'ampliamento dell'impianto siderurgico di Taranto, l'installazione di impianti della Fiat dislocati in diverse regioni e altre iniziative nel settore della meccanica e dell'elettronica. In quegli anni, gli investimenti industriali nel Mezzogiorno, misurati come valore medio per abitante, toccarono il livello massimo e, evento unico nella storia del Mezzogiorno, superarono il livello corrispondente del Centro-Nord.

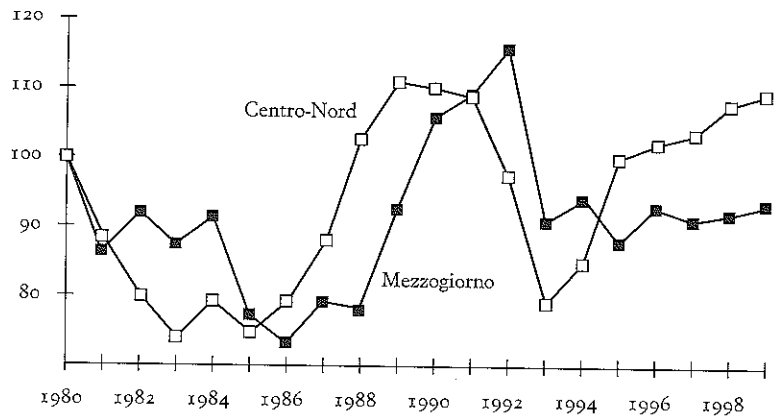

Figura 23
Investimenti nell'industria. Valori medi per abitante a prezzi 1990 (1980 = 100).

Un ultimo episodio di grande investimento industriale è rappresentato infine dalla costruzione dell'impianto automobilistico Fiat presso la città di Melfi, in Basilicata. Tale impianto venne approvato con un accordo di programma del Cipi (Comitato interministeriale per la politica industriale) del 1991, che assegnò alla Fiat un sussidio pubblico pari quasi al 50 per cento delle spese di investimento (3100 miliardi su 6600), ed entrò in funzione nel 1994.

Lo stabilimento di Melfi rappresenta una cospicua novità sul piano dell'organizzazione aziendale.[23] In primo luogo, l'impianto è improntato al principio di realizzare le massime economie nelle scorte di magazzino. Mentre la fabbrica tradizionale tendeva a largheggiare nelle scorte in base al criterio del «non si sa mai» (*just in case*), la fabbrica moderna cerca di acquisire i materiali provenienti dall'esterno soltanto «all'ultimo momento», quando devono essere usati (*just in time*). Per questa ragione, l'impianto di Melfi è circondato da impianti minori che producono le forniture necessarie, mentre le scorte interne sono ridotte al minimo. In secondo luogo, l'organizzazione esige dal lavoratore non soltanto l'esecuzione precisa delle mansioni prescritte, ma una collaborazione attiva costante. Il lavoratore deve seguire lo svolgimento della produzione e intervenire, anche arrestando la catena di montaggio, se nota inconvenienti;

[23] L'organizzazione dell'impianto di Melfi è descritta con molta cura da Cersosimo 1994. Si vedano anche i commenti di vari autori in AA.VV. 1994.

inoltre ogni unità tecnica elementare risponde del semilavorato eseguito come fosse un'impresa a sé stante. L'impianto di Melfi è praticamente sempre in funzione, in quanto i lavoratori si alternano in modo da assicurare la lavorazione continua per sei giorni, mentre la domenica viene dedicata alla manutenzione. Questo assetto ha richiesto una particolare trattativa con i sindacati, che alla fine hanno accettato l'applicazione del salario ridotto di ingresso e il lavoro notturno anche per le donne. Il tutto è accompagnato da una meccanizzazione molto spinta, specialmente nelle lavorazioni faticose o inquinanti, in modo da risparmiare ai lavoratori le operazioni più penose o rischiose. Sebbene l'impianto sia stato studiato scientificamente nei minimi dettagli, sembra che gli addetti risentano dell'organizzazione a ciclo continuo, che impone un ritmo di vita diverso da quello consueto; al punto che si sono verificati casi numerosi di dimissioni volontarie.[24]

Non può essere fonte di meraviglia se in questi anni, come già ricordato, la disoccupazione abbia raggiunto nel Mezzogiorno livelli mai toccati in precedenza: il 23 per cento, con punte del 56 per cento per la disoccupazione giovanile (fra i 15 e i 24 anni di età). Nelle regioni del Centro-Nord, la disoccupazione ha assunto un carattere selettivo: ha colpito le classi estreme di età e la manodopera femminile, ma ha risparmiato i lavoratori delle classi forti (manodopera maschile appartenente alle classi centrali di età). Nel Mezzogiorno la situazione si presenta diversa. È vero che, nelle regioni meridionali, la disoccupazione giovanile e femminile è particolarmente elevata; ma nel Mezzogiorno è molto elevata anche la disoccupazione maschile.

Il tasso di disoccupazione misura evidentemente il numero di lavoratori *privi di un lavoro regolare*: nel Mezzogiorno, l'aumento della disoccupazione fu accompagnato da un accrescimento del lavoro irregolare. Secondo stime della Svimez, nel 1999, il lavoro irregolare nell'industria, che nel Centro-Nord risulta pari al 12 per cento del totale delle unità di lavoro, raggiungerebbe nel Mezzogiorno il 42 per cento, con punte del 57 in Sicilia e del 64 in Calabria (cfr. tabella a p. 230).

Il crescere della disoccupazione e del lavoro nero ha portato con

[24] La Regione Basilicata in collaborazione con le organizzazioni sindacali si è fatta promotrice di una ricerca sulle condizioni di lavoro nell'impianto di Melfi. I risultati sono stati pubblicati in Basile e Polacco 1998.

Unità di lavoro irregolari (in percentuale delle unità di lavoro totali), 1999

	Agricoltura	*Industria*	*Servizi*	*Totale*
Abruzzo	55,8	17,7	19,4	23,1
Molise	79,6	26,0	18,9	31,0
Campania	84,9	42,5	24,4	34,9
Puglia	94,1	33,8	19,1	28,9
Basilicata	83,2	27,5	16,9	31,3
Calabria	89,9	63,5	23,3	44,7
Sicilia	88,6	56,9	22,8	36,4
Sardegna	72,2	38,1	19,3	28,3
Mezzogiorno	84,7	41,8	21,8	33,4
Centro-Nord	62,8	12,1	17,4	18,0

Fonte: Svimez 2000, 44.

sé una ripresa dell'emigrazione (Capparucci 1989; Gomel e Rebecchini 1992; Barbagallo 1996). In anni precedenti, il flusso migratorio si era ridotto e si era addirittura accompagnato a un lieve flusso di emigrazioni di ritorno. Mentre nelle regioni del Centro-Nord si registrava un saldo netto positivo che, nel corso degli anni è andato crescendo, il Mezzogiorno ha continuato ad avere un saldo netto negativo. Gli anni di crisi 1992-94 hanno dato luogo a un'inversione di tendenza: la caduta nelle possibilità di impiego nel Centro-Nord ha prodotto una riduzione dell'afflusso netto verso quelle regioni e un flusso netto di rientri nel Mezzogiorno. Ma già dal 1995 si registra una ripresa dell'esodo netto dal Mezzogiorno (fig. 24).

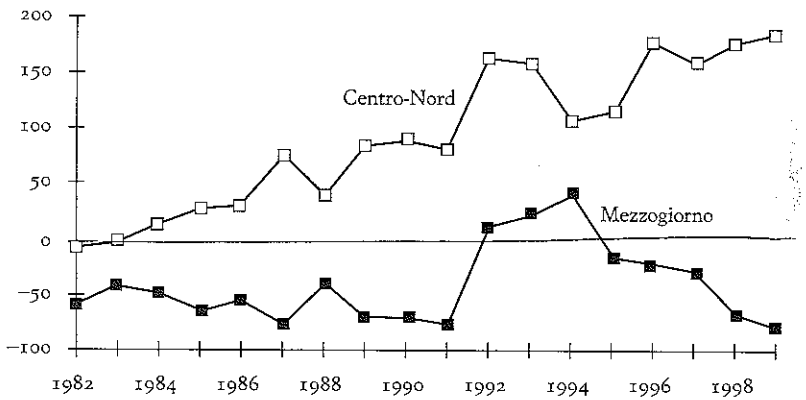

Figura 24
Saldo migratorio del Centro-Nord e del Mezzogiorno, 1982-99 (migliaia di unità).

Al di là della consistenza numerica dei flussi, si deve notare tuttavia un cambiamento di natura qualitativa. Negli anni delle grandi emigrazioni, fino ai primissimi anni sessanta, le emigrazioni erano alimentate soprattutto da lavoratori non qualificati, per lo più di origine contadina. Oggi sono i lavoratori qualificati a lasciare il Mezzogiorno per mancanza di occasioni di lavoro.

Questa situazione induce a riflettere sull'idea largamente diffusa secondo cui sarebbe in primo luogo necessario migliorare la formazione professionale nel Mezzogiorno, al fine di assicurare la presenza di lavoratori preparati alle imprese che si insediano nel Mezzogiorno. Sebbene il problema della formazione sia di rilevanza indiscussa, non si può dimenticare il fatto che la semplice disponibilità di lavoratori preparati non è di per sé garanzia di uno sviluppo produttivo; ne è prova il fatto che ancora oggi, esaurite le grandi migrazioni di massa, persiste un flusso migratorio che sottrae al Mezzogiorno proprio i lavoratori qualificati. Non è sufficiente quindi agire dal lato dell'offerta di lavoro; occorre un'azione che operi anche dal lato della domanda.

Un punto di vista non molto dissimile, che riemerge in tutte le discussioni sul Mezzogiorno, è quello del costo del lavoro. Si richiede da molti che i sindacati accettino un regime salariale più moderato per le regioni del Mezzogiorno: ciò sia perché la produttività del lavoro nell'industria meridionale risulta più bassa che altrove, sia perché il costo della vita nelle regioni del Sud è più basso. La richiesta di un regime salariale più moderato per il Mezzogiorno non proviene soltanto dagli ambienti dell'industria; essa è anche appoggiata da studiosi seri e indipendenti, i quali fanno notare come una riduzione dei salari nel Mezzogiorno non sarebbe diversa negli effetti da una ipotetica svalutazione della lira del Sud rispetto alla lira del Nord.[25] Altri viceversa osservano che concedere salari ufficialmente più bassi nel Mezzogiorno incoraggerebbe la nascita di un'industria a bassa produttività e scarsamente competitiva (Cella 1999).

Uno dei problemi più ampiamente discussi negli anni recenti è quello dei divari che si sono andati manifestando fra le singole regioni del Mezzogiorno. I dati della contabilità nazionale rivelano alcune discrepanze, ma non cospicue: fra il 1980 e il 1999, il tasso

[25] Aquino 1999. Lo stesso autore peraltro riconosce ampiamente che le imprese del Nord hanno il vantaggio di operare in un ambiente che per ogni aspetto è meglio organizzato, il che riduce numerosi costi diversi dal costo del lavoro.

di sviluppo medio del reddito reale della regione più dinamica, la Basilicata, è stato pari all'1,87 per cento, mentre quello delle regioni meno dinamiche si aggira intorno all'1,40-1,50 per cento.

Si deve tuttavia notare che il dibattito sui divari interni al Mezzogiorno riproduce il dibattito che sul piano nazionale contrappone i sostenitori della grande impresa ai sostenitori della piccola, i fautori dell'impresa pubblica ai fautori dell'iniziativa privata. Coloro che sottolineano il tema dei divari interni contrappongono regioni come l'Abruzzo e la Puglia, nelle quali si è sviluppato il sistema della piccola impresa, tipico dell'Emilia-Romagna e delle Marche, dando luogo a una ideale *linea adriatica dello sviluppo*, a regioni come la Campania, la Sicilia, la Sardegna, dove i tentativi di installare grandi industrie dei settori pesanti non hanno avuto successo.

Da questa contrapposizione, non pochi traggono la conclusione che lo sviluppo del Mezzogiorno non dovrebbe più essere esposto agli errori di una industrializzazione forzata, e che sarebbe assai più saggio fare invece affidamento sull'iniziativa privata e sulle forze emergenti dell'imprenditoria locale. I sostenitori di questa linea fanno notare come si possano già individuare con sicurezza dei poli di sviluppo orientati all'esportazione e caratterizzati da chiare specializzazioni: l'abbigliamento in Abruzzo e nel Barese, le calzature a Barletta e a Lecce, il mobilio e le calzature nel Napoletano. Questa rete di imprese minori sarebbe destinata a sostituire con successo i vecchi giganti delle imprese a partecipazione statale, ormai largamente scomparsi (Viesti 1999).

Queste posizioni, se richiamano l'attenzione su elementi di fatto palesi, non mancano tuttavia di destare qualche perplessità.

In primo luogo, se si ritiene che lo sviluppo industriale del Mezzogiorno debba fare leva su imprese di dimensione minore, occorre fare in modo che vengano attenuati gli ostacoli che le imprese di piccole dimensioni incontrano, anzitutto sul mercato del credito. L'ingresso nel Mezzogiorno delle grandi banche del Centro-Nord, che hanno largamente assorbito le banche locali preesistenti, ha portato con sé un clima di particolare rigore, se non di diffidenza, nel finanziamento delle imprese locali. L'impresa del Mezzogiorno si trova di fatto svantaggiata sul mercato del credito dove subisce pratiche di razionamento e paga tassi di interesse più elevati che altrove (Scalera e Zazzaro 1999; Busetta e Sacco 1999; Iuzzolino 1999).

D'altro canto, la presenza nel Mezzogiorno di imprenditori dinamici, capaci di avviare al successo imprese di dimensioni minori, non significa che l'industrializzazione di una regione così vasta come il Mezzogiorno possa prescindere dalla presenza di grandi impianti. La grande industria svolge pur sempre una funzione insostituibile nel campo del progresso tecnologico e organizzativo, e la struttura industriale dei paesi più avanzati mostra come l'impresa di grandi dimensioni rappresenti sempre un elemento motore non eliminabile.

Dare un giudizio univoco della situazione economica del Mezzogiorno non è cosa agevole. È oggi opinione diffusa che l'economia del Mezzogiorno non presenti più problemi di carattere *strettamente economico*, e che i problemi ancora aperti riguardino l'assetto territoriale e la fornitura di servizi sociali (come ha sostenuto Saraceno) o semplicemente il malcostume, la corruzione e la criminalità (come sostiene Sylos Labini) (Saraceno 1983a e 1983b; Sylos Labini 1985) o più lontani fattori storici e culturali (Michele Salvati 1989).

In effetti, non si può parlare oggi nel Mezzogiorno di un problema di autentica miseria materiale. Lo sviluppo è stato veloce e le trasformazioni strutturali profonde. Chi, avendo visitato il Mezzogiorno all'indomani della guerra, lo visitasse nuovamente oggi, a cinquant'anni di distanza, stenterebbe a riconoscere i luoghi già percorsi. Come ha scritto Manlio Rossi-Doria, chi ha conosciuto la miseria contadina delle zone interne «non avrebbe mai creduto di poter vivere tanto a lungo da vederne la fine – e invece l'ha vista» (M. Rossi-Doria 1982, 100).

Se è innegabile che, nel giro di mezzo secolo, il Mezzogiorno sia uscito dalla stretta della povertà materiale, non si possono d'altra parte ignorare numerosi aspetti negativi tuttora presenti.[26] Si sono ricordati sia l'inadeguato sviluppo delle attività produttive sia il tasso elevato di disoccupazione strutturale che tuttora affliggono le regioni del Sud. Due altri problemi di carattere strutturale non possono essere passati sotto silenzio: l'uno, *il problema dell'acqua*, rilevante direttamente per lo sviluppo industriale, l'altro, *il problema dei consumi pubblici*, rilevante sotto il profilo sociale.

[26] Per una valutazione dell'economia del Mezzogiorno vista nei suoi diversi aspetti attuali, si veda Jossa 1991.

All'inizio dell'intervento straordinario, una porzione consistente della spesa fu dedicata a risolvere il problema della scarsità di risorse idriche, per usi sia civili sia industriali. Purtroppo, quasi cinquant'anni di intervento straordinario non sono valsi a dotare il Mezzogiorno di adeguate forniture di acqua.[27] Le grandi città del Mezzogiorno sono ancora assetate e nei mesi estivi l'acqua viene rigorosamente razionata. Se nel prossimo futuro il Mezzogiorno dovesse incamminarsi verso un autentico sviluppo industriale, la mancanza di acqua potrebbe rappresentare proprio la strozzatura maggiore.

Discorso non diverso va fatto per i consumi pubblici. Abbiamo ricordato come, negli anni dell'intervento straordinario, il reddito medio per abitante del Mezzogiorno si fosse considerevolmente accostato a quello dell'Europa settentrionale, togliendo così il Mezzogiorno dalla posizione di regione a mezza strada fra i paesi industrializzati e quelli del terzo mondo. Successivamente abbiamo constatato come l'aumento del reddito fosse dovuto ai soli consumi, visto che nel settore degli investimenti il divario fra Nord e Sud negli anni più recenti si è nuovamente accresciuto. Ora una ulteriore qualificazione si presenta come necessaria, anche se essa trova meno facilmente conforto nelle statistiche ufficiali.

È esperienza comune di tutti coloro che vivono nel Mezzogiorno o si trovano a visitarlo, che, se ci si limita a considerare la ricchezza privata (alimentazione, abbigliamento, arredamento, motorizzazione), il distacco fra Nord e Sud sembra contenuto in limiti più che accettabili; mentre il distacco ritorna palese nel settore dei servizi pubblici.[28] Funzionamento dell'amministrazione, efficienza delle attrezzature scolastiche e degli asili, trasporti urbani, funzionalità delle strutture ospedaliere e di assistenza agli anziani sono altrettanti esempi di strutture pubbliche che nel Centro-Nord presentano livelli decorosi mentre nel Mezzogiorno sono totalmente insoddisfacenti. È indubbiamente vero che anche nel Centro-Nord, specie nei grandi centri, sussistono ancora tangibili disfunzioni; ed è altrettanto vero che, nel corso degli

[27] Informazioni sullo stato di attuazione del programma idrico e sui problemi ancora aperti in Leone 1986.

[28] Gattei 1982 prende in considerazione i pochi dati ufficiali disponibili (mortalità infantile, posti letto negli ospedali, medici, aule scolastiche, abbonamenti alla Rai-Tv, autovetture, telefoni). Tali indicatori mostrano come, nonostante una riduzione fra il 1951 e il 1981, il divario fra Nord e Sud resti considerevole.

anni più recenti, l'efficienza dei servizi sociali è andata riducendosi in tutto il paese. Nessuno potrà negare però che, nel Centro-Nord, fatta eccezione per alcune grandi città, i servizi sociali hanno raggiunto livelli avanzati, mentre nel Mezzogiorno tutto questo non è stato mai nemmeno sfiorato. La carenza dei servizi pubblici rappresenta oggi la vera povertà del Mezzogiorno.

La situazione del Mezzogiorno si presenta come giunta a un punto di stallo, anche a causa della struttura sociale che in quelle regioni si è andata consolidando. Passato ormai alla storia il Mezzogiorno fatto di baroni e di contadini, finita l'epoca dominata dalla grande industria, la struttura sociale del Mezzogiorno appare oggi assai più complessa che non in passato.

Guardata a volo d'uccello, la società del Mezzogiorno sembra oggi costituita così: un nucleo di alta burocrazia, che tiene sempre saldamente in pugno il controllo del mercato del lavoro e dei capitali; un nucleo di imprenditori che vivono di appalti e di forniture pubbliche, accompagnati da un piccolo gruppo di autentici imprenditori che vivono di mercato; una cintura protettiva di borghesia professionale e intellettuale, il cui consenso si è rivelato indispensabile e che svolge la funzione di produrre i documenti quotidiani di legittimazione e di approvazione nei confronti dell'opinione pubblica, e infine una massa multiforme di lavoratori, accuratamente differenziati e stratificati, che vanno dagli impiegati pubblici, agli operai di fabbrica, ai lavoratori del sommerso, fino agli immigrati clandestini e alla manovalanza del crimine e della droga.

Non è questo un quadro nuovo né sorprendente. Lo si ritrova, sia pure in scala diversa e con diverse specificità, anche in altre regioni e in altri paesi. Modificarlo non è facile, ma sarà forse necessario per avviare il Mezzogiorno a un autentico sviluppo delle proprie forze produttive.

10.

Osservazioni conclusive

Nel giro di mezzo secolo, l'Italia, da paese ancora prevalentemente agricolo, è divenuta un paese altamente industrializzato e, in qualità di quinta o sesta potenza industriale del mondo, occupa nel consesso dei paesi avanzati una posizione di tutto rispetto.[1] Al tempo stesso, l'economia italiana si è trovata inserita in misura crescente nell'economia internazionale, ed è stata altresì stretta da vincoli sempre più rigorosi provenienti dal mercato mondiale.

Dopo la lunga stagione della guerra fredda, la rapida dissoluzione dell'Unione Sovietica e la ancor più rapida riunificazione della Germania vennero salutate da tutti come preludio a un'epoca di pace. Tali rivolgimenti hanno segnato invece l'inizio di un periodo di conflitti internazionali sempre più aspri.[2] A titolo di premessa e di inquadramento, daremo un breve cenno degli avvenimenti più significativi che hanno avuto luogo nelle grandi aree economiche mondiali.

La globalizzazione dell'economia Sul piano economico, i paesi industrializzati tendono a costituire un insieme sempre più strettamente integrato, sia sotto il profilo commerciale (libertà nei movimenti di merci), sia sotto il profilo finanziario (libertà nei movimenti di capitali), fino a formare un solo immenso mercato.

La globalizzazione dei mercati trae origine da due fattori diversi, l'uno di natura tecnica ed economica, l'altro più squisitamente politico.

[1] Per una valutazione di vari autori della posizione economica dell'Italia si veda Ciocca 1994.
[2] Si veda l'eccellente sintesi di Targetti 1993.

I progressi nella tecnica dei trasporti e delle comunicazioni sono stati imponenti. Si calcola che il costo di un miglio aereo si sia ridotto a un settimo di quello che era sessant'anni or sono, il costo di tre minuti di conversazione telefonica da 240 a 3 dollari. Tutto questo ha prodotto una rivoluzione nei criteri di organizzazione spaziale della produzione. In passato, i costi di trasporto imponevano all'industria di scegliere fra collocarsi in prossimità delle materie prime (la siderurgia da rottame nelle zone industriali, la siderurgia a ciclo integrale lungo le coste e così via) o collocarsi in prossimità dei mercati. Oggi la grande industria può frammentare il ciclo produttivo in una molteplicità di fasi distinte, collocare ciascuna in un ambito geografico diverso a seconda della convenienza, procedere al montaggio in un luogo ancora distinto, concentrando le attività direttive (elaborazione tecnologica, progettazione, finanza, mercati) nel paese avanzato dove l'impresa ha la sua sede centrale. Questa concentrazione manageriale e finanziaria accoppiata alla più grande frammentazione produttiva permette di ottenere due vantaggi: tutte le possibili economie di costo consentite nelle cinque parti del mondo vengono pienamente sfruttate e al tempo stesso le tecnologie elaborate dalla grande impresa vengono imposte in tutti i mercati.[3] Si calcola che le grandi società multinazionali abbiano ormai fra il 70 e il 90 per cento dei propri dipendenti all'estero.

D'altro canto questa strategia complessa è possibile a patto di poter contare non soltanto su un sistema di trasporti e di comunicazioni di alta efficienza, ma anche sulla piena libertà nei movimenti di merci e di capitali finanziari. Qui entra in gioco il secondo fattore della globalizzazione, quello politico: è evidente infatti che la piena liberalizzazione commerciale e finanziaria necessita della collaborazione delle autorità di governo cui spetta di prendere misure consone a queste esigenze.

Così come hanno bisogno di utilizzare la forza-lavoro là dove essa costa meno, le grandi multinazionali devono anche poter attingere capitali finanziari nei mercati più convenienti, senza che il Tesoro dello Stato risucchi la finanza disponibile per coprire il disavanzo pubblico. Per consentire alla grande impresa di mettere in atto pienamente la propria strategia mondiale occorre quindi anche portare

[3] Questo aspetto viene sottolineato, insieme ad altri, da Amoroso 1996. Una valutazione del peso delle società multinazionali in base al numero di addetti è stata effettuata da Acocella 1995b.

il bilancio pubblico al pareggio e ridimensionare drasticamente la presenza dello Stato nei mercati finanziari. Non si va lontani dal vero affermando che se la politica economica dei paesi avanzati si è spinta tanto e così velocemente avanti sulla via della liberalizzazione e del rigore finanziario, ciò è stato fatto anche per consentire alle grandi imprese multinazionali di riorganizzarsi e di sfruttare pienamente le economie di costo e le possibilità di finanziamento ovunque esse si trovino.

È possibile sostenere che questa unificazione dei mercati produca anche una maggiore efficienza? La risposta sarebbe certamente positiva, se il grande mercato mondiale funzionasse in regime di concorrenza autentica. Ma purtroppo siamo ben lungi da questa mitica situazione. Da qui il mesto interrogativo sollevato da Amir K. Bagchi (1998) che, riflettendo sulle trasformazioni del mondo moderno, si chiede se stiamo assistendo alla globalizzazione dell'economia mondiale o alla globalizzazione del grande capitale; e l'altrettanto mesta considerazione di Antonio Fazio, governatore della Banca d'Italia, che si chiede se la globalizzazione dei mercati abbia davvero portato con sé una più accesa concorrenza, visto che oltre la metà delle esportazioni mondiali si trova nelle mani di poche grandi compagnie multinazionali, le quali agiscono in regime non già di concorrenza bensì di oligopolio.[4]

La globalizzazione dell'economia mondiale viene anche utilizzata come argomento per invocare la flessibilità dei salari, in quanto una più ampia liberalizzazione del mercato del lavoro sarebbe necessaria per consentire all'industria europea di affrontare la concorrenza nei mercati mondiali e tenere testa alla nuova industria dei paesi asiatici. Sarebbe quindi la globalizzazione a imporre sacrifici ai lavoratori dei paesi europei. Questa argomentazione non riflette peraltro la complessità del problema posto dalla concorrenza dei paesi asiatici. I paesi di nuova industrializzazione risultano attraenti non soltanto per il basso costo del lavoro ma anche per la tolleranza in materia di norme di sicurezza e per l'assenza di norme a tutela dell'ambiente. Se davvero l'industria europea dovesse competere sul terreno dei costi con quella dei paesi emergenti, i paesi europei dovrebbero regredire non soltanto sul fronte dei salari ma anche su quello delle condizioni di lavoro, della tutela contro gli infortuni, della conservazione delle risorse naturali; oppure, progetto questo altrettanto complesso, i paesi avanzati dovrebbero ottenere dai paesi di nuova industrializzazione il rispetto delle medesime norme a tutela del lavoratore e di rispetto dell'ambiente che essi applicano al loro interno.

[4] Banca d'Italia, Assemblea del 31 maggio 1997, *Considerazioni finali*, p. 9. Come osserva anche Carchedi (1998, 104) il 70 per cento del commercio internazionale fa capo a 500 grandi multinazionali.

L'avvento della New Economy La nuova economia viene presentata come una rivoluzione fondamentale nei rapporti economici, così come nella vita dei consumatori e delle imprese. La New Economy, affermano alcuni, segna non soltanto il passaggio dalla produzione di beni materiali alla produzione di idee; essa modifica i concetti secolari di tempo e spazio. Nessuno potrà negare le molte novità, ma non si deve nemmeno esser ciechi dinanzi al fatto che siamo di fronte a una azione pubblicitaria, alimentata dall'industria dei computer e delle telecomunicazioni, industrie che hanno ogni interesse a ingigantire il fenomeno agli occhi dell'opinione pubblica.

Le novità tecnologiche sono innegabili. Dai vecchi computer che si limitavano a eseguire calcoli aritmetici, la tecnologia del calcolo è diventata tecnologia delle comunicazioni. Parole, immagini, suoni vengono tradotti in cifre (la digitalizzazione); grazie all'applicazione del sistema numerico binario, ogni cifra può essere trattata da un computer e trasmessa a qualsiasi distanza portando con sé indifferentemente la parola, l'immagine, il suono (la cosiddetta multimedialità).

Su questa rivoluzione tecnica, si è innestata una rivoluzione commerciale. Nato per essere utilizzato da pochi tecnici esperti, il computer è stato dotato di programmi che ne rendono la manovra sempre più agevole, quasi un gioco. Questa rete di milioni e milioni di utenti è diventata rapidamente preda di commercianti, rivenditori, pubblicitari, venditori di svaghi di ogni genere, che trovano in essa un mercato ricco e crescente.

La medesima rete, oltre che collegare i consumatori, collega imprese di tutti i continenti e rappresenta un ausilio immenso per il mondo della produzione. La globalizzazione, che, come abbiamo detto, fra i tanti suoi aspetti ha anche quello di frammentare le fasi della produzione in luoghi lontani a seconda della convenienza, non sarebbe stata possibile senza questa rivoluzione nella tecnica delle comunicazioni.

Non va passato sotto silenzio il fatto che la rivoluzione tecnologica è stata attuata con il sostegno esteso e deliberato dello Stato. La Francia è stata pioniere in questa direzione con la distribuzione dell'apparecchio Minitel a tutti gli abbonati. Il governo degli Stati Uniti, nel 1969, ha creato la rete Arpanet che collegava, per scopi di ricerca e di difesa, ministeri e università. L'idea di una rete mondiale, il World Wide Web, è dovuta all'inglese Timo Berners Lee, del Cern di Ginevra (Rampini 2000, 10 e 54). Per realizzarla in concreto, le autorità statunitensi si sono avvalse di ogni strumento, compresi gli interventi della Commissione antitrust, allo scopo di ridurre i costi per gli utenti.

Secondo i sostenitori della nuova economia assisteremmo oggi a un cambiamento radicale nell'oggetto stesso della produzione. Un tempo si producevano beni materiali, oggi si produrrebbero soltanto idee, sensazioni, ambienti sociali. L'obiettivo dell'impresa moderna sarebbe quello di produrre concetti e non prodotti, catturare la mente del consumatore e non fornirgli prodotti utili (Rifkin 2000, 81 sgg.).

In parte questo è vero. Come osservava Colin Clark fin dal 1940, mentre nei paesi avanzati declina, in termini relativi, la produzione di beni materiali, cresce il settore terziario produttore di servizi. Non dobbiamo però dimenticare che il consumatore di oggi, pur essendo fruitore di un ammontare crescente di servizi, domanda anche beni materiali in misura sempre più generosa. Orologi, telefoni, televisori, condizionatori, agende elettroniche, computer danno luogo a una massa di beni materiali che rendono sempre più confortevole la vita quotidiana, anche se resta il fatto che nei paesi avanzati viene prodotta e consumata una massa crescente di servizi.

È vero piuttosto che si va consolidando una divisione sempre più accentuata del lavoro sul piano internazionale. I paesi avanzati, e nell'ambito dei paesi avanzati le imprese più solide, conservano la direzione strategica della produzione: tecnologia, ricerca, design, finanza, marketing. Il rimanente, e cioè la produzione materiale e un numero crescente di servizi complementari, viene fatto eseguire fuori delle mura aziendali. Non è quindi sicuro che la nuova economia abbia davvero superato la produzione manifatturiera di beni materiali; è certo invece che la allontana geograficamente, relegandola nei paesi meno avanzati o nelle zone povere delle grandi città.

I rapporti fra impresa e mercato sono anch'essi radicalmente cambiati. Nello schema tradizionale, l'impresa raggiunge il consumatore attraverso una rete di dettaglianti: è questo un elemento tanto importante che non di rado imprese straniere hanno acquistato imprese italiane non per il segmento produttivo – che per loro era soltanto una replica di quanto avevano già realizzato nel loro paese – bensì allo scopo di acquisire una rete di distribuzione già costruita e funzionante. Oggi l'impresa può offrire il proprio prodotto direttamente tramite Internet; gli ordini possono essere soddisfatti mediante spedizioni individuali. Per di più, l'impresa ha la possibilità di effettuare indagini presso la propria clientela e conoscere il proprio mercato assai meglio e in modo meno costoso che non in passato. Da parte loro, i consumatori mostrano di gradire questa forma di acquisto: essa permette di esplorare senza impegno la gamma dei prodotti offerti e prendere una decisione con tutta calma. Si tratta in sostanza del medesimo favore che i consumatori mostrano nei confronti dei supermercati e dei magazzini self-service, rispetto al negozio tradizionale con banchi, negoziante e commessi.

Se ne può dedurre che la nuova tecnologia porta un vantaggio preciso alle piccole imprese, che non potrebbero mai creare una rete di distribuzione commerciale di tipo tradizionale. Questo è vero: a patto che, quando si arriva al momento della spedizione e consegna della merce, le infrastrutture postali e di trasporto siano in grado di soddisfare le nuove esigenze.

Gli entusiasti della nuova economia affermano ancora che l'ingresso dell'elettronica nelle comunicazioni avrebbe riqualificato il lavoro. Ridotte le lavorazioni materiali, si afferma che, trasformata la produzione in creazione di idee, la qualità del lavoro viene promossa a un livello più elevato. Sarebbe questo l'avvento dell'*economia cognitiva*, caratterizzata da una diffusione delle conoscenze generali fra tutti i lavoratori.

Come già detto, qui occorre distinguere con cura fra quanto avviene nei paesi avanzati o nelle imprese d'avanguardia da un lato, e dall'altro quanto avviene nelle imprese minori o nei paesi in via di sviluppo. L'intero progresso della classe lavoratrice in generale verso la nuova economia cognitiva, basata sulle conoscenze e sul lavoro mentale e non più sullo sforzo materiale, è cosa vera per i paesi avanzati, e anche qui non per tutti i lavoratori. Come molti fanno

osservare, i lavoratori autonomi, che lavorano di fatto su commessa di imprese maggiori, vengono tenuti continuamente sotto controllo attraverso il telefono portatile. Per non parlare delle fasce di lavoro sommerso, dove le condizioni e il contenuto del lavoro non sono stati affatto modificati. Inutile aggiungere che, come già osservato, il preteso progresso certamente non si verifica affatto nei paesi in via di sviluppo.

L'avvento della nuova economia cognitiva è quindi un fenomeno che per il momento investe una fascia limitata di lavoratori.

L'area del Pacifico Sul piano economico, l'area del Pacifico nel corso degli anni ottanta era risultata la più dinamica. Sulla fine degli anni novanta, essa è stata invece colpita da una crisi finanziaria di considerevoli proporzioni che, esplosa inizialmente nei paesi asiatici, si è successivamente estesa all'America Latina e alla Russia, minacciando di esercitare ripercussioni sulle economie europee.

Il crollo finanziario delle economie asiatiche deve ancora trovare una spiegazione soddisfacente e forse è ancora presto per formulare una versione esauriente di quanto è realmente accaduto.[5] Le prime interpretazioni oscillarono tra l'ovvio e il fantasioso. Alcuni incolparono l'economia «reale» che, dopo una lunga fase di espansione, sarebbe crollata a causa di investimenti troppo avventati: illustri economisti non esitarono ad additare come causa della crisi i grattacieli troppo arditi costruiti a Seul o a Kuala Lumpur. Potrebbe essere stato così. Tuttavia, crisi radicate in una scelta sbagliata degli investimenti cominciano il più delle volte con una catena di fallimenti e soltanto in un momento successivo si traducono in un crollo di borsa. La crisi dell'Estremo Oriente è nata invece proprio nelle borse e precisamente nella borsa malaysiana di Kuala Lumpur presentandosi come una crisi prevalentemente finanziaria. Un crollo di borsa può nascere da una semplice crisi di fiducia; ma anche questo è un evento raro. Si potrebbe allora pensare a una crisi di borsa nata da una stretta creditizia che, decisa da autorità monetarie timorose di un'espansione eccessiva della circolazione finanziaria, avrebbe messo in difficoltà banche e speculatori, scatenando vendite a catena nei

[5] Un'analisi molto dettagliata della struttura economica dei paesi dell'Estremo Oriente alla vigilia e nel corso della crisi è contenuta nel lavoro di Corsetti, Pesenti e Roubini 1998, specie pp. 45 sgg.

mercati di borsa (non dimentichiamo che lo speculatore autentico non è un piccolo operatore che impiega in borsa i sudati risparmi, ma un grande giocatore che muove masse di denaro ottenute, magari anche solo per pochi giorni, attraverso il credito bancario). In questo caso però non risulta che vi siano state, in nessuno dei paesi asiatici, repentine strette creditizie.

Gli eventi che potrebbero avere aperto la strada alla crisi delle borse asiatiche vanno invece collegati al grande rialzo del dollaro.[6] Nell'aprile 1995, al suo punto più basso, il dollaro valeva 1,39 marchi tedeschi; da allora ha avuto inizio un movimento ascendente che ha portato il corso del dollaro, nei primi giorni dell'agosto 1997, a sfiorare la quota di 1,90 marchi; per poi restare, nei primi mesi del 1998, sugli 1,81-1,82 marchi. Qualcosa di simile è avvenuto per lo yen: dagli 84 yen dell'aprile 1995, il dollaro è passato ai 133 dei primi giorni di gennaio 1998, per attestarsi intorno ai 125.

Per i paesi del Sud-Est asiatico, che prima della crisi avevano ancorato le rispettive valute nazionali al dollaro, ciò ha comportato una rivalutazione inattesa e non voluta della propria moneta rispetto allo yen e alle valute europee.[7] Le esportazioni dei paesi asiatici non potevano non risentire di questa rivalutazione del 40 per cento e oltre; paesi abituati a vedere le proprie esportazioni crescere del 20 per cento all'anno, con un aumento del reddito annuo del 7-8 per cento, si sono visti mettere rapidamente fuori mercato dal grande apprezzamento del dollaro, al quale la loro valuta era legata. Il Fondo monetario internazionale, prontamente intervenuto, ha consigliato una politica di liberalizzazione immediata dei mercati valutari e di piena libertà nei movimenti di capitali. Un solo paese, la Malaysia, ha rifiutato di seguire queste prescrizioni e, in un momento successivo, lo stesso presidente del Fmi, il francese Camdessus, ha riconosciuto la ragionevolezza di questa posizione. Negli altri paesi, la fuga di capitali, ormai liberi da ogni controllo, ha prodotto drastiche svalutazioni della moneta nazionale.

[6] Questa circostanza, inizialmente trascurata, viene ora riconosciuta più largamente. Si veda lo studio di Corsetti, Pesenti e Roubini 1998.

[7] I paesi asiatici tenevano cambi stabili con il dollaro allo scopo di invogliare afflussi di capitali; a sua volta l'afflusso generoso di capitali finanziari alla ricerca di investimenti aveva stimolato ampie speculazioni edilizie. Da questo punto di vista, l'opinione dianzi citata, che la crisi avrebbe avuto origine dalle speculazioni nel mercato immobiliare coglie un aspetto di verità, anche se non centra il fattore primo dei crolli di borsa; si veda Stiglitz 2000.

Quando, uno dopo l'altro, quei paesi hanno sganciato la loro valuta dal dollaro ed effettuato drastiche svalutazioni (il won coreano e il baht tailandese si sono svalutati del 50 per cento rispetto al dollaro), imprese e banche che si erano indebitate in dollari o in yen hanno visto improvvisamente raddoppiare il peso del debito.

Hanno così avuto inizio i crolli di borsa e i fallimenti a catena. Grandi gruppi coreani come Kia (autoveicoli) o Halla (cantieri navali) hanno dichiarato lo stato di insolvenza. Le banche d'affari non hanno avuto la possibilità di dare loro soccorso perché obbligate esse stesse a presentare piani di ristrutturazione, pena la sospensione dell'attività; tanto meno hanno potuto intervenire le banche di credito ordinario perché la Banca centrale coreana, dietro precise istruzioni del Fondo monetario, ha applicato una stretta creditizia feroce.

In seguito alla crisi asiatica, l'opinione dominante in materia di movimenti di capitali ha subìto una considerevole revisione. È ancora vicinissima l'epoca in cui tutti sembravano convinti che le esigenze dell'economia mondiale imponessero una piena liberalizzazione dei mercati finanziari. Tutti ricordano che quando, anni or sono, James Tobin propose di restaurare almeno qualche piccolo impedimento alle transazioni finanziarie speculative introducendo un modesto prelievo fiscale sui movimenti di capitali (quella che viene comunemente detta la «Tobin tax»), nessuno gli prestò ascolto. Quando, nel marzo 1995, Mitterrand parlò della «tassa di Tobin» al vertice europeo di Copenaghen, la sua proposta venne lasciata cadere senza seria discussione. Oggi, dopo le conseguenze rovinose della crisi asiatica, molte voci autorevoli si sono levate per proporre l'introduzione di argini al libero trasferimento dei capitali speculativi. D'altro canto, si tratterebbe soltanto di ritornare alla disciplina prevista mezzo secolo fa dagli accordi di Bretton Woods. L'art. 6 degli accordi riguardanti il Fondo monetario internazionale consentiva infatti ai singoli paesi di adottare controlli sui movimenti di capitali.

Purtroppo la ricetta ciecamente liberista del Fondo monetario internazionale ha ormai prodotto i suoi guasti. Il caso del Brasile è paradigmatico. Ancora ai primi di ottobre 1998, il ministro delle Finanze brasiliano, Pedro Malan, dichiarava che «qualsiasi restrizione ai movimenti di capitali sarebbe controproducente, e condurrebbe a ogni sorta di pratiche corrotte»; con queste parole, egli autorizzava quelle fughe di capitali che hanno rapidamente vuotato le riserve valutarie del Brasile.

Anche gli aiuti apprestati dal Fmi non sono stati retti da una seria intenzione di sostenere le economie colpite dalla crisi. I fondi raccolti sono stati vincolati al pagamento degli oneri finanziari nei confronti di altri paesi, per cui nemmeno un dollaro è entrato nei mercati in crisi dell'Estremo Oriente o del Brasile. Al tempo stesso, le condizioni imposte a questi paesi segnano la fine di ogni autonomia nella politica monetaria; e non si deve dimenticare che proprio la politica monetaria era uno degli strumenti principali di cui i paesi in via di sviluppo si servivano per sollecitare e indirizzare lo sviluppo economico.

La svalutazione delle monete asiatiche, unita alla catena di fallimenti e al dissesto delle imprese industriali, ha aperto la strada ad acquisizioni di imprese locali da parte di capitali stranieri. Germania, Francia, Olanda si sono affrettate ad acquisire quote rilevanti delle industrie manifatturiere coreane, mentre i capitali finanziari americani acquisiscono le imprese produttrici di servizi pubblici in Brasile. Tali acquisizioni avvengono con il beneplacito del Fmi, che anzi raccomanda l'inserimento di quote significative di capitale straniero e ha imposto ai paesi asiatici caduti sotto la sua tutela di attenuare i limiti dapprima vigenti sull'ingresso di capitali stranieri nella proprietà finanziaria di imprese appartenenti ai settori strategici.

Persa ogni autonomia nella politica economica, questi paesi, che in molti settori minacciavano di diventare pericolosi concorrenti dell'industria statunitense, diventeranno fertili mercati, aperti alle importazioni di prodotti americani.

Una volta superata la crisi (e all'inizio del 2000 vi erano già segni di rapida ripresa), acquisteranno nuovamente peso gli aspetti di natura strutturale. La potenza dominante dell'Estremo Oriente resta sempre il Giappone. Sul piano politico internazionale, il problema maggiore ancora aperto per questo paese riguarda il controllo militare del Pacifico, al quale il Giappone aspira e rispetto al quale gli Stati Uniti continuano a sbarrargli il passo. Sul piano economico, è indubbio che in prospettiva il Giappone deve ormai fare i conti con i paesi di nuova industrializzazione dell'Estremo Oriente, e deve quindi rivedere la propria struttura produttiva, puntando sempre più sulle industrie a tecnologia avanzata. Imprese di prestigio, come la Nissan, la Hitachi, la Matsushita, hanno avviato processi di ristrutturazione e hanno effettuato licenziamenti in massa. È evidente peraltro

che in molti settori il Giappone dovrà rinunciare a competere con paesi che possono contare su costi del lavoro ancora bassi e disciplina aziendale ancora più ferrea.

I successi del Giappone e della Corea, così come i rapidi progressi degli altri paesi di più recente industrializzazione (Taiwan, Hong Kong, Singapore, Corea del Sud; seguiti da Tailandia, Malaysia, Indonesia, Filippine), vengono sovente citati come prova delle virtù del libero mercato e dell'efficacia dello sviluppo basato sulle esportazioni in regime di libera concorrenza mondiale. In realtà, né il Giappone né la Corea, che ne ha seguito le tracce, hanno mai applicato seriamente le regole del liberismo commerciale; anzi se ne sono spregiudicatamente discostati.

La strategia del Giappone è stata sostanzialmente protezionista, almeno nei confronti delle industrie individuate come settori in espansione. Nei confronti dei settori prescelti (di volta in volta l'automobile, l'elettronica e così via) il governo ha applicato regole di protezionismo stretto, non soltanto chiudendo il mercato interno con ogni mezzo, ma anche sussidiando la produzione e, con l'applicazione di procedure di *dumping*, aiutando le imprese a vendere all'estero sotto costo. Lo scopo primo di queste tecniche era quello di eliminare concorrenti di altri paesi e di aiutare l'industria nazionale ad affermarsi nel mercato mondiale. Una volta raggiunto lo scopo, le autorità di governo, forti della posizione di dominio ormai acquisita dall'industria che era stata oggetto di protezione, tornavano a vantare la superiorità del libero commercio e chiedevano la restaurazione di un regime pienamente liberistico, allo scopo di occupare più agevolmente i mercati nazionali degli altri paesi. Il caso giapponese è dunque un esempio di pianificazione industriale concertata, non certamente di applicazione dei princìpi del liberismo commerciale puro.

Il continente americano Nel continente americano, i rivolgimenti avvenuti non sono meno profondi. In passato, e segnatamente sotto l'amministrazione Reagan, gli sforzi sono stati concentrati nell'industria bellica, forse allo scopo di costringere l'Unione Sovietica a una corsa che alla fine ne ha esaurito le risorse. Anche per l'America il risultato non è stato positivo, perché mentre gli Stati Uniti si concentravano sull'industria militare, l'industria giapponese coglieva l'occasione per fare il grande balzo in avanti e invadere i mercati americani. Il tentativo dell'amministrazione Bush (in carica fino a tutto il 1992) è stato quello di tutelare l'industria americana palesemente indebolita. Questo obiettivo è stato perseguito servendosi di tre linee di azione convergenti. La prima carta giocata è stata la *svalutazione del dollaro* rispetto al marco tedesco e allo yen giapponese, nell'intento di ridare alle esportazioni americane quella competitività sul terreno dei prezzi che l'industria era andata perdendo sul piano della tecnologia e dell'organizzazione.

Un secondo strumento, non ancora utilizzato a fondo, è stato quello di una *linea protezionistica* sempre più aperta e accentuata. Secondo la versione costantemente sostenuta dalle autorità governative, la perdita di competitività delle esportazioni americane è dovuta a «pratiche commerciali sleali» che, se messe in atto da altri paesi, vanno giustamente combattute. Nessuno può negare che i paesi asiatici, il Giappone in testa, applichino forme di protezione commerciale nascosta che non è difficile bollare come sleali: ad esempio la facilità con cui prodotti di importazione vengono respinti alla frontiera giapponese perché non corrispondono alle misure standardizzate in uso nel mercato nipponico, o perché non corrispondono ai requisiti di sicurezza tutti particolari imposti dal governo di Tokyo; oppure la lentezza nelle operazioni di carico e scarico nei porti giapponesi, quando si tratta di navi straniere. Anche gli Stati Uniti del resto hanno larga esperienza nell'istituzione di barriere non tariffarie miranti a proteggere l'industria interna senza ricorrere all'esplicita applicazione di dazi doganali; ciò è stato fatto per l'industria tessile, automobilistica e siderurgica, settori nei quali la concorrenza giapponese è accanita. Secondo una stima del Fondo monetario internazionale, in alcuni settori delicati, come la costruzione di velivoli e le telecomunicazioni, le barriere non tariffarie erette dagli Stati Uniti equivalgono ormai a una protezione daziaria del 25 per cento. Con il pretesto di combattere le pratiche sleali di altri paesi, l'amministrazione Bush ha dato via libera a una autentica legislazione protezionistica. Il Trade and Competitiveness Act, la legge 301 del 1988, ha istituito liste di paesi sospettati di pratiche sleali (anche l'Italia figura, insieme al Giappone e alla Corea, fra i paesi indiziati). Sono stati formati elenchi di prodotti importati dal Giappone, dal Brasile, dall'India e da altri paesi; l'andamento di tali importazioni viene regolarmente seguito e, nel caso in cui venga accertato che i paesi di pro-

venienza applicano pratiche protezionistiche, l'amministrazione americana è autorizzata a prendere misure di ritorsione. I provvedimenti adottati all'inizio del novembre 1992 contro le esportazioni agricole europee (cereali, semi di soia, vini bianchi) rientrano nel quadro protezionistico previsto da tale legge. Nel 1992, in seguito al nuovo acuirsi delle tensioni commerciali fra Stati Uniti e Giappone, è stata restaurata la clausola che permette al presidente di imporre ritorsioni tariffarie contro paesi accusati di concorrenza sleale. Gli Stati Uniti tentano di vincere la resistenza giapponese soprattutto nel settore delle comunicazioni (telefoni cellulari), dei servizi finanziari (banche e assicurazioni) e dei prodotti audiovisivi (soprattutto informazione): sono questi i settori (insieme a quello delle risorse naturali, soprattutto petrolio, e a quello delle armi) che gli Stati Uniti giudicano essenziali per il proprio consolidamento (S. Amin 1994).

Sempre nel campo del protezionismo commerciale, non va trascurato un mutamento radicale che si sta verificando nel giudizio qualificato degli esperti che guidano l'opinione pubblica. In passato, in armonia con le ideologie del libero mercato, il protezionismo commerciale veniva condannato, mentre si esaltavano gli effetti benefici del libero scambio; oggi, anche nelle pubblicazioni teoriche e accademiche, diventano sempre più serie e frequenti le riserve formulate sulle virtù risanatrici della concorrenza. Non è difficile leggere che il vantaggio comparato di cui gode un'industria non dipende soltanto da elementi naturali ma anche da fattori acquisiti attraverso l'esperienza, la ricerca, la sperimentazione: il che comporta che la protezione, magari temporanea, dell'industria possa risultare produttiva più della semplice esposizione del mercato interno alle forze della concorrenza internazionale.

Come ulteriore misura di sostegno all'industria, è stato realizzato l'accordo del Nafta (North American Free Trade Agreement), *area di libero scambio nordamericana*, comprendente Canada, Stati Uniti e Messico, stipulato sotto l'amministrazione Bush ed entrato in vigore il 1° gennaio 1994. Come è stato osservato, il Nafta rappresenta una novità, sia perché nessun'altra area di libero scambio aveva riunito paesi aventi livello di reddito così distanti sia perché l'accordo, mentre prevede libertà di commercio all'interno, non prevede una cintura doganale comune (Boba 1992). Con l'istituzione dell'area Nafta, le industrie americane, e con esse le industrie di altri paesi (si parla già

di progetti di installazione da parte di imprese coreane), potranno installarsi, ad esempio, in territorio messicano, utilizzando la manodopera locale (il cui costo viene stimato pari a un settimo di quello degli Stati Uniti), senza avere gli inconvenienti dell'immigrazione regolare o clandestina, sfruttando la legislazione più permissiva in materia di protezione dell'ambiente, e avendo libero accesso al grande mercato americano. Non è da escludere che l'agricoltura contadina e la piccola industria artigianale messicana ne ricevano danni definitivi (i coltivatori di cereali messicani verranno agevolmente travolti dalle multinazionali agroindustriali). Le eventuali perdite di occupazione che potrebbero derivarne anche per gli Stati Uniti sono state denunciate dai sindacati americani ma minimizzate dagli esperti (Krugman 1993).

Con l'amministrazione Clinton, è stato portato a termine il processo di liberalizzazione dei mercati interni, a partire dal mercato del lavoro. In regime di piena flessibilità dei salari e delle condizioni di lavoro, gli Stati Uniti hanno attraversato un periodo di grande espansione dell'occupazione. Peraltro, si tratta di lavori sempre precari e svolti in condizioni tali che i lavoratori, pur essendo occupati, versano in povertà.

Dal 1995, il corso del dollaro ha subìto una inversione di tendenza. In quell'anno, gli Stati Uniti conclusero un accordo commerciale con il Giappone a tutela dell'industria automobilistica statunitense; in concomitanza con tale risultato, la svalutazione si è interrotta e il dollaro si è mosso al rialzo, raggiungendo, nel giro di quattro anni, una rivalutazione del 60 per cento rispetto al marco. Dopo di allora, il dollaro si è confrontato con l'euro, proseguendo nel suo percorso di rivalutazione continua: a partire dal 1° gennaio 1999, nel corso dei primi due anni di moneta europea, il dollaro si è rivalutato rispetto all'euro del 40 per cento circa. Il dollaro ha invece perso terreno rispetto allo yen.

L'Europa Fra le grandi aree commerciali mondiali, quella europea sembra in questo momento quella più seriamente rivolta a realizzare un'integrazione sempre più stretta.

Con il 1999, undici paesi europei hanno adottato l'euro come valuta comune. Con questa storica innovazione, l'Europa occidentale (che nella disinvoltura del linguaggio comune viene spesso denominata semplicemente Europa) si muove in tendenza opposta ai paesi dell'Europa orientale. Basti pensare che nell'Europa orientale, dove,

prima della dissoluzione dell'Urss, si contavano soltanto tre valute principali (il rublo sovietico, la corona cecoslovacca e il dinaro jugoslavo), si contano oggi non meno di ventotto monete diverse, tutte in circolazione con valori e andamenti indipendenti. Varietà questa appena attenuata dal fatto che alcuni paesi (Kosovo, Montenegro) hanno agganciato la propria valuta al marco tedesco.

La dissoluzione dell'Unione Sovietica, unita alla riunificazione della Germania, ha consentito la formazione di un'area di influenza germanica che si estende ormai dal Baltico all'Adriatico e tende a muovere le sue propaggini ulteriormente verso i Balcani (Dal Bosco 1992). Il nuovo assetto ha radicalmente modificato l'equilibrio del continente europeo. Mentre in passato, nonostante il peso crescente della Germania, il baricentro della Comunità europea gravitava intorno alla Francia, oggi, con la Gran Bretagna sempre prudente a lasciarsi coinvolgere nelle sorti dell'Europa, il cuore politico ed economico dell'Europa tende a coincidere con la Germania. Dove verranno fissati i confini dell'area d'influenza germanica è cosa ancora incerta. Mentre i paesi di cultura mitteleuropea (dalle Repubbliche baltiche, all'Austria, alla Repubblica ceca, all'Ungheria, alla Croazia) vi rientrano certamente, più incerto è il destino degli altri paesi balcanici e asiatici.

Gli Stati Uniti hanno profuso cospicui mezzi finanziari in Polonia e tendono a conservare una presenza nei Balcani, a cominciare dalla Grecia, dalla Bulgaria e dalla Romania, a evitare che quest'area ricada sotto l'influenza russa. Quale sarà il confine tra la sfera d'influenza germanica e quella americana è un problema tuttora aperto (Gattei e Roccati 1992).

In una zona non lontana, è sorta un'altra contesa per il dominio sulle repubbliche islamiche dell'ex Unione Sovietica. La Turchia che, a quanto si dice, rappresenta la *longa manus* degli Stati Uniti nel Vicino Oriente, sta svolgendo un'opera assidua per riportare le repubbliche islamiche ex sovietiche nella propria sfera di influenza (Hyman 1993). Alla base di questa contesa vi è l'intento di controllare i ricchissimi giacimenti di petrolio del Mar Caspio, nonché i giacimenti di gas dei paesi circonvicini (si calcola che il solo Turkmenistan possieda il 10 per cento delle risorse mondiali di gas naturale).

In questa zona, è attivo nelle ricerche un consorzio di cui fanno parte imprese di diverse nazioni: la russa Lukoil, la British Petroleum, l'Amoco, l'Eni. Il problema centrale è costituito dal percorso

che dovranno seguire gli oleodotti che porteranno il petrolio fino ai paesi utilizzatori: gli oleodotti, come ha detto François Chesnais, sono «la nuova via della seta» (Chesnais 1999, 113).

La Russia sostiene un oleodotto, in parte già in funzione, che da Baku, capitale dell'Azerbaigian, giunge al porto di Novorossijsk sul Mar Nero. Questa soluzione presenterebbe per la Russia il vantaggio di porre la vendita del petrolio del Caspio interamente sotto il proprio controllo. L'inconveniente è viceversa rappresentato dal fatto che questo oleodotto passa attraverso la Cecenia: la dura repressione messa in atto dalla Russia a partire dal 1995 contro la rivolta indipendentista cecena e in generale contro le intrusioni islamiche nelle repubbliche confinanti trova qui la propria spiegazione.

All'inizio del 1999, allo scopo di vendere il proprio gas ai mercati occidentali, la Russia ha patrocinato la conclusione di un accordo fra la compagnia statale russa Gazprom e l'italiana Eni-Saipem per la costruzione di un gasdotto attraverso il Mar Nero per collegare la costa russa alla costa turca. Il gas siberiano potrà così essere trasportato fino ad Ankara.

Questi progetti suscitano la perplessità degli Stati Uniti che sostengono invece un percorso alternativo, e cioè un oleodotto che partendo dal Caspio dovrebbe sboccare nel Mediterraneo, nel porto turco di Ceyhan. Questa soluzione è auspicata pure dalla Georgia e dalle repubbliche islamiche, anche se pare che questo percorso presenti costi di costruzione e di gestione assai elevati. Il progetto statunitense è particolarmente ambizioso e mira a creare un corridoio (e cioè una fascia di reti di trasporto viario, oleodotti, gasdotti) che giunga fino all'Adriatico. Tale progetto, detto *Corridoio 8*, potrà essere realizzato soltanto a patto di ottenere il controllo della sponda orientale dell'Adriatico. Stati Uniti e Francia si muovono infatti per il distacco del Kosovo da Belgrado e la creazione di una «grande Albania» (Chesnais 1999, 113 sgg. e 134 sgg.). I recenti eventi politici e militari in quel bacino geografico conducono in quella direzione: l'Albania è passata nella sfera occidentale; la Macedonia e il Montenegro, pur restando nella Federazione jugoslava, perseguono una linea di autonomia crescente. La stessa regione del Kosovo, teatro di guerra nel 1999, rivendica la propria autonomia (nel corso del 1999, sia il Montenegro sia il Kosovo hanno riconosciuto corso legale al marco tedesco al quale la valuta nazionale è legata da una parità fissa). Questa

linea, dichiarata inevitabile da Stati Uniti e Francia, non incontra un'opposizione decisa da parte del governo centrale di Belgrado.

Per completare il quadro, non va dimenticata la controversia per il gasdotto che dovrebbe collegare i giacimenti del Turkmenistan alla capitale pakistana di Karachi. Il gasdotto dovrebbe passare in territorio afghano e non si può escludere che la guerra che infuria in Afghanistan tragga alimento anche da questo problema.

Il dramma attuale dell'Europa, non dissimile in questo da altre parti del mondo, è che la ridefinizione dei vecchi confini nazionali e la fissazione dei confini delle nuove sfere di influenza si stanno realizzando attraverso violenti conflitti nazionalistici, etnici e culturali e diffuse rivendicazioni autonomistiche. Il risveglio di questi particolarismi etnoculturali assume non di rado il connotato del razzismo. Il termine razzismo ha assunto oggi ovunque un valore negativo e qualsiasi movimento particolaristico nega di ispirarsi a rivendicazioni di razza. Ma dietro l'esaltazione delle specificità etniche, storiche e culturali, si nasconde il più delle volte un'autentica mentalità razzista. L'emergere di particolarismi etnici e il delinearsi di un nuovo disegno geografico delle sfere di influenza delle grandi potenze sono fenomeni che non possono essere totalmente disgiunti: le rivendicazioni autonomistiche mandano in frantumi i vecchi confini, tracciano una miriade di nuove microfrontiere, e rendono assai più agevole la definizione di macroconfini radicalmente diversi.

L'economia italiana La concorrenza proveniente dai paesi asiatici è divenuta uno degli argomenti per una manovra di riduzione del costo del lavoro; al tempo stesso il peso del debito pubblico giustifica il sacrificio dei servizi sociali. La riduzione della presenza pubblica comporta un'espansione corrispondente della sfera privata: ogni riduzione di spesa per il servizio sanitario nazionale apre spazi equivalenti all'esercizio della medicina privata, così come lo stato insoddisfacente dell'istruzione pubblica consente alle scuole private di espandersi anche se costose.

La riduzione dei servizi pubblici porta con sé profonde conseguenze sul terreno della distribuzione del reddito. I servizi pubblici hanno la funzione di ripartire alcuni beni essenziali fra tutti i cittadini indipendentemente dalla ricchezza di ognuno. Il trasferimento di tali servizi al settore privato implica invece una distribuzione degli

stessi beni effettuata secondo la ricchezza e la capacità d'acquisto di ogni utente. Privatizzare scuola, sanità, trasporti pubblici significa dunque approfondire le diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza.

In prospettiva, l'economia italiana si trova legata da un doppio vincolo: da un lato, l'ingresso nell'Unione monetaria priva le autorità monetarie della possibilità di utilizzare il cambio estero come strumento, mentre la creazione della Banca centrale europea sottrae loro anche il controllo della quantità di moneta. Dall'altro, l'integrazione economica mondiale espone l'industria italiana alla concorrenza sempre più serrata proveniente sia da paesi tecnologicamente più avanzati, sia da paesi aventi costi del lavoro storicamente più bassi. Per reggere la concorrenza sui diversi fronti, l'industria italiana, non potendo contare su tecnologie d'avanguardia, fa affidamento sul controllo rigoroso del costo del lavoro e su altrettanto rigorose economie di bilancio. Ne sono conseguenza inevitabile l'arretramento dei redditi da lavoro e l'accrescimento delle diseguaglianze.

Non si tratta di modificazioni esclusive della società italiana. Tutti i paesi avanzati stanno rivedendo la propria struttura produttiva e distributiva lungo le stesse linee. Resta da vedere fino a quale punto e per quanto tempo la via di questa trasformazione potrà essere percorsa.