

**UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE**

**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA INTERNAZIONALE  
DELLE ISTITUZIONI E DELLO SVILUPPO**

Carlo Beretta

**Equilibrio interno e relazioni internazionali:  
Un quadro generale. Parte II**

N. 0903



**V&P**

**UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE**

**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA INTERNAZIONALE  
DELLE ISTITUZIONI E DELLO SVILUPPO**

Carlo Beretta

**Equilibrio interno e relazioni internazionali:  
Un quadro generale. Parte II**

N. 0903

**V&P**

## **Comitato scientifico**

Prof. Carlo Beretta

Prof. Angelo Caloia

Prof. Alberto Quadrio Curzio

I Quaderni del Dipartimento di Economia internazionale delle istituzioni e dello sviluppo possono essere richiesti alla Segreteria: (Tel. 02/7234.3788 - Fax 02/7234.3789 - E-mail: [segreteria.diseis@unicatt.it](mailto:segreteria.diseis@unicatt.it)).  
[www.unicatt.it/dipartimenti/diseis](http://www.unicatt.it/dipartimenti/diseis)

Universita Cattolica del Sacro Cuore, Via Necchi 5 - 20123 Milano

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

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalita di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, 20122 Milano, e-mail: [segreteria@aidro.org](mailto:segreteria@aidro.org) e sito web [www.aidro.org](http://www.aidro.org)

© 2009 Carlo Beretta

ISBN 978-88-343-1936-9

<sup>1</sup>Il problema principale affrontato già durante e subito dopo il termine del secondo conflitto è quello della costruzione di istituzioni che regolino, nella fase post-bellica, gli equilibri tra i paesi, in particolare quelli economici e con attenzione quasi esclusivamente concentrata su quelli industrializzati.

L'esperienza dei due decenni precedenti la seconda guerra è caratterizzata dalla miope non cooperazione degli stati "grandi", ciascuno dei quali agisce in maniera autonoma nel perseguimento dei propri interessi senza tener conto degli eventuali danni inflitti ad altri, anzi in qualche caso con l'intento di indebolire gli altri pur dovendo sopportare dei costi per riuscirci. Questo atteggiamento era in parte dovuto alla sottovalutazione, nelle discussioni che portano al trattato di pace di Versailles, degli effetti che l'estrema debilitazione e precarietà degli equilibri interni di ciascun paese, quelli vincitori inclusi,<sup>2</sup> avrebbe avuto sulla possibilità e capacità dei paesi di concedere e ricevere la credibilità necessaria per stipulare persino accordi commerciali e finanziari mutuamente benefici.<sup>3</sup>

Quel che si vuole è togliere agli stati la possibilità e gli incentivi all'adozione di miopi politiche non cooperative soprattutto

---

<sup>1</sup> Questa ricerca rientra in un più ampio studio finanziato dalla Università Cattolica nell'ambito della linea di ricerca D.3.2-2005, «Geosviluppo, innovazione e competitività: la posizione italo-europea» diretta dal Prof. Carlo Beretta presso il Dipartimento di Economia Internazionale, delle Istituzioni e dello Sviluppo (DISEIS) della Facoltà di Scienze Politiche.

<sup>2</sup> Con l'eccezione degli Stati Uniti, cosa che spiega anche perché il loro andamento economico nel decennio dopo il termine del conflitto differisce radicalmente da quello dei paesi europei.

<sup>3</sup> Ma l'atteggiamento persiste anche a guerra dichiarata, dopo che gli stati si sono legati con patti che avrebbero dovuto rendere stabili le coalizioni, addirittura in campo militare. Col crollo della Francia, l'Inghilterra accentra gran parte delle decisioni e questo problema non diventa rilevante fino all'entrata in guerra degli Stati Uniti, ma è evidente lo scollamento delle decisioni di Germania, Italia e Giappone. Ma anche in campo economico non v'è grande coordinamento in nessuno dei due campi, e quel poco che si riesce a realizzare richiede lunghe e travagliate contrattazioni. Pur in presenza di ovvie differenze di forza tra membri della stessa alleanza, gli interessi particolari impediscono tanto di raggiungere accordi consensuali, tanto di accettare una gerarchizzazione interna.

nei rapporti economici internazionali e dotare il sistema di organismi sovranazionali che regolino le relazioni intercorrenti tra di essi, sostituendo in larga misura la contrattazione a due o tra pochi, con l'esclusione di altri. Gli organismi decidono quali vincoli fissare al comportamento di ciascuno stato membro e ne impongono il rispetto. Essendo la normativa comune, è relativamente indifferenziata.

Essendo l'attenzione concentrata sui rapporti internazionali, e comunque destinata ad essere recepita da stati di cui si riconosce autonomia ed indipendenza, nelle trattative di Bretton Woods non v'è grande attenzione per le caratteristiche degli assetti economici, politici e sociali interni.<sup>4</sup> Non è molto chiaro, ad esempio, quanto, nelle discussioni in materia tra inglesi ed americani, si sia tenuto conto delle peculiarità di un sistema come quello sovietico e se siano stati previsti gli effetti della liberazione dalle forze tedesche subito tradottasi in occupazione sovietica di molti dei paesi dell'Est Europa. Di fatto, si sarebbe presto ricaduti in una situazione di contrapposizione tra due blocchi politicamente incompatibili. Ma i sovietici, mentre partecipano alla costituzione dell'ONU, rimangono del tutto esterni agli organismi economici, alle trattative sul Fondo Monetario, sulla Banca Mondiale e sul GATT.

Nell'ambito di questi ultimi organismi, si discute essenzialmente di come regolare i rapporti economici tra gli stati, ciascuno visto come responsabile ed in grado di controllare l'equilibrio interno. I vincoli riguardano essenzialmente la manovra del tasso di cambio dal momento che ciò che interessa è soprattutto impedire che si ricreino le condizioni che avevano portato alle svalutazioni competitive viste come strumenti per ripristinare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Almeno negli anni immediatamente successivi la fine della guerra, la Banca Mondiale fornisce prestiti per finanziare la ricostruzione delle economie europee ed il Fondo Monetario i mezzi per far fronte a crisi

---

<sup>4</sup> Non v'è nelle trattative e negli accordi raggiunti, ma il controllo degli orientamenti politici, anche usando la discrezionalità delle decisioni di intervento del Fondo Monetario e della Banca Mondiale, oltre che quelle del Piano Marshall, da parte dei governi usciti vittoriosi diventa una delle preoccupazioni principali man mano che la frattura tra blocco occidentale e blocco sovietico emerge con nettezza.

temporanee delle bilance dei pagamenti, spingendo i paesi in crisi ad usare strumenti diversi da quelli del tasso di cambio, e che incidono essenzialmente sulle decisioni di consumo e di investimento interne, per ritornare in equilibrio. Si prevede che il riaggiustamento iniziale alle condizioni di pace porrà a gran parte dei paesi europei problemi identici e a questi dovrebbero far fronte i nuovi organismi monetari e finanziari introdotti, ma creando la necessaria liquidità a livello mondiale ma forse si ritiene che i cicli economici dei singoli paesi siano tendenzialmente distribuiti nel tempo in maniera indipendente da un paese all'altro, così che l'uso degli strumenti interni, in condizioni normali, non porti a crisi generalizzate. Infine, per sottrarre gli stati alle minacce della speculazione sui mercati valutari si introducono inoltre rigidi controlli sui movimenti di capitale.<sup>5</sup>

Forse soprattutto per pressione americana,<sup>6</sup> in materia di commercio internazionale si persegue l'ideale del libero scambio, fidando nelle virtù di efficienza e nelle capacità riequilibratrici del mercato e della perfetta concorrenza. L'attenzione è però concentrata sulla limitazione ed eventuale eliminazione degli accordi preferenziali<sup>7</sup> e ai divieti di commercio. Di fatto, i mercati interni di gran parte delle economie europee restano fortemente protetti, i risultati in termini di riduzione dei dazi sul commercio internazionale molto modesti<sup>8</sup> e, al contrario di quanto accadrà per il Mercato Comune Europeo, non si prevedono vincoli in materia di politica industriale dei vari stati.<sup>9</sup>

Rimane largamente estraneo al pensiero dell'epoca la possibilità che vi possa essere un conflitto tra autonomia decisionale e comportamentale dello stato ed espansione del mercato, come pure

---

<sup>5</sup> Del resto già in vigore in quasi tutti i paesi dagli anni '30 e rafforzati nel periodo bellico.

<sup>6</sup> Con gli Stati Uniti che hanno ormai assunto il ruolo, e forse anche sono nella stessa posizione di predominio in campo industriale, dell'Inghilterra verso la metà dell'800.

<sup>7</sup> Usati soprattutto dall'Inghilterra con i paesi del Commonwealth, ma non solo, dal momento che ne esistevano con quelli dell'America Latina.

<sup>8</sup> Almeno fino al Tokio Round degli anni '70.

<sup>9</sup> È sintomatico che le trattative sul GATT vadano molto più a rilento di quelle sul FMI e su BM, e si arrivi al WTO solo nel 1995.

quella di contrasti d'interesse tra gli stati, tra le esigenze delle loro strutture industriali, alla ricerca della massima espansione della propria capacità produttiva. In particolare si ha scarsa sensibilità per il ruolo e l'importanza delle economie di scala e si ignorano non solo i loro effetti monopolistici od oligopolistici, nella convinzione che a livello di economia mondiale nel suo complesso nessuna impresa possa godere di posizioni di questo tipo, ma anche la loro influenza in termini di agglomerazione di fattori e attività di produzione.

Nel caso americano questa trascuratezza era forse comprensibile. Anche nell'attività antitrust interna, si accettava l'esistenza di posizioni dominanti se la dimensione era condizione che generava guadagni di efficienza tali da portare a prezzi più bassi, e di conseguenza vantaggi, anche per il consumatore. Ma forse v'era anche il rendersi conto<sup>10</sup> che l'economia degli Stati Uniti si avviava a detenere, in campo produttivo, la posizione privilegiata di cui godeva l'Inghilterra prima della diffusione del processo di industrializzazione alle altre nazioni europee, quella di essere la nazione più forte che non poteva temere la concorrenza degli altri paesi. La Gran Bretagna resiste, per quel che può, alle spinte liberoscambiste ma deve alla fine cedere.

Peso e ruolo attribuito allo stato riflettono l'esperienza storica come interpretata all'epoca. Lo si vede come un ente dotato di un'identità territoriale<sup>11</sup> ma anche di omogeneità culturale e

---

<sup>10</sup> Da parte americana, ma non senza riserve da parte degli inglesi.

<sup>11</sup> Nei trattati di pace si tende a riconfermare i confini preesistenti il conflitto e, pur prevedendo la possibilità di autodeterminazione, la si circonda di molte cautele. Idealmente ed in un'ottica democratica, si deve riconoscere che lo stato deriva la propria autorità dall'assenso dei propri membri e quindi attribuire il diritto di scegliere se costituirsi in stato indipendente o entrare a far parte di uno o di un altro alla popolazione residente in una certa regione. Il principio viene fatto salvo ma, all'epoca, rimane largamente teorico. Da un lato, non costituiva una soluzione soddisfacente del problema dell'eterogeneità nel caso dei territori abitati da etnie in conflitto tra loro. D'altro lato, v'erano i dubbi precedenti costituiti da ciò che era accaduto negli anni '30, con l'annessione dell'Austria, prima, la questione dei sudeti, poi, per non parlare di quello costituito dal trattato Molotov – Ribbentrop, all'inizio del conflitto, in cui erano stati essenzialmente gli stati a decidere addirittura la soppressione di unità politiche esistenti, seguiti da plebisciti di

possibilmente di una struttura di potere gestita democraticamente, che quindi vede i governi dipendenti dall'assenso della propria cittadinanza e responsabili nei suoi confronti. Viene in qualche modo data per scontata sia l'individuazione di quali siano i doveri dello stato nei confronti dei propri membri, sia la capacità di soddisfarli, forse senza tener adeguatamente conto di quanto questa sia legata allo sviluppo della capacità produttiva del paese. Non è chiaro se si prevedano grossi cambiamenti nella distribuzione della capacità di produrre rispetto all'equilibrio d'anteguerra tra i paesi europei.<sup>12</sup>

Forse ancor più importante è che, nel clima dell'epoca, il legame di fedeltà del cittadino, ma più in generale di ogni agente in esso residente,<sup>13</sup> al proprio stato veniva dato per pacifico. Il complesso rapporto di dipendenza e di conflitto di interessi dei privati e delle comunità nei confronti dello stato viene largamente ignorato. In periodo di guerra guerreggiata, ma forse anche presagendo l'imminente spaccatura che porterò al conflitto Est – Ovest e alla guerra fredda, il bene pubblico più importante è la difesa, nelle sue varie declinazioni, e questo non ammette differenziazioni interne e addirittura esige la subordinazione del perseguimento degli obiettivi individuali o delle singole comunità che fanno parte dello stato a quelli perseguiti da quest'ultimo.

L'elemento di maggior successo e che differenzia l'esperienza del secondo dopoguerra da quella del primo è il fatto che il risparmio forzoso realizzato attraverso i prestiti di guerra e non falciato dall'inflazione, quindi soprattutto quello americano, non vede le proprie sorti legate all'improbabile pagamento di danni di guerra ma va, alla fine, a finanziare la ricostruzione dei paesi europei. Si traduce quindi in aumento della capacità produttiva e ciò permette effettivamente di realizzare il trasferimento del potere d'acquisto nel tempo. Impiegato negli investimenti essenzialmente per decisione governativa,<sup>14</sup> viene immobilizzato e utilizzato con

---

discutibile significato. Infine, si era stati allertati dalle decisioni sancite plebiscitariamente nei paesi occupati dai sovietici.

<sup>12</sup> E, nel far questo, forse si sottovaluta il fatto che gli Stati Uniti stessi sono partiti da una posizione affatto diversa nella seconda metà dell'800.

<sup>13</sup> Le imprese, in particolare.

<sup>14</sup> Degli Stati Uniti in particolare.



un'ottica di medio-lungo periodo, sottratto alle possibilità di uso speculativo a breve termine. Ma le possibilità dei governi di agire in questo modo si esauriscono rapidamente man mano che la ricostruzione ha successo.

Quando il risparmio viene usato per accumulare attività finanziarie nelle mani di privati che le utilizzano in un'ottica di breve periodo, rendendo la prosecuzione di relazioni e transazioni aleatoria, la situazione si complica notevolmente. In presenza di una struttura dei mercati completa,<sup>15</sup> non v'è conflitto tra ottica di breve periodo ed ottica di lungo periodo in condizioni di equilibrio di perfetta concorrenza. Ma quando v'è incompletezza, a livello di singoli contratti riemergono i problemi di asimmetria d'informazione, di osservabilità e di affidabilità delle controparti, con l'ottica di breve periodo che accorcia l'orizzonte dei giochi in cui ciascun agente è coinvolto, inducendo quindi a comportamenti tendenzialmente miopi, con probabile sacrificio dell'efficienza. A livello macro, l'interconnessione di molti contratti rende difficile individuare ed eventualmente controllare le determinanti delle decisioni di domanda e offerta di fondi, e quindi analizzare l'eventuale convergenza dei mercati ad un equilibrio e le caratteristiche da questi possedute.

Il comportamento almeno di alcuni stati non è estraneo al sorgere di queste complicazioni.

I problemi di Gran Bretagna e Francia già dalla fine degli anni '40 e la prima metà degli anni '50 sono indicativi delle difficoltà irrisolte. L'Inghilterra sceglie un governo laburista che si impegna a realizzare i progetti di equità e solidarietà sociale promessi in tempo di guerra ma, da un lato, mantiene un sistema di razionamento degli alimentari forse più a lungo che altri paesi, d'altro lato, almeno nelle intenzioni, cerca di espandere la pianificazione rispetto al libero mercato. I laburisti vengono presto sostituiti dai conservatori mentre emergono e si aggravano i problemi di disequilibrio della bilancia dei pagamenti. La Francia si caratterizza per la forza dei partiti socialista e comunista e, ben presto, per l'instabilità dei governi. I problemi di questi paesi sono

---

<sup>15</sup> O di un qualche suo sostituto, come le aspettative razionali, e, in questo caso, se sono soddisfatte opportune condizioni addizionali.

poi aggravati dall'improvvido intervento sul Canale di Suez e dal rafforzarsi dei movimenti di liberazione nelle colonie.

Germania ed Italia sono pesantemente impegnati nella ricostruzione del sistema industriale e produttivo nei primi anni del dopoguerra ma ben presto, in misura e in settori diversi, adottano un modello di crescita trainato dalle esportazioni. In Italia, in particolare, nonostante la presenza forti partiti socialisti e ancor più forte partito comunista e il frequente succedersi di governi diversi, l'indirizzo di politica economica viene mantenuto coerentemente fino alla fine degli anni '50 e il rapido processo di sviluppo della base industriale e di crescita dei redditi consente di mantenere sotto controllo il conflitto sociale. L'alto tasso di risparmio consente di finanziare simultaneamente sia gli investimenti interni sia l'avanzo della bilancia commerciale. Gli avanzi della bilancia commerciale di questi due paesi devono trovare un corrispettivo disavanzo in quelle degli altri paesi, degli Stati Uniti in particolare, ma anche dell'Inghilterra e in misura più contenuta della Francia.

A partire dagli anni '60, con l'eccezione della Germania, praticamente in tutti i grandi paesi europei diventa dubbia la capacità dello stato di preservare simultaneamente coesione interna ed equilibrio economico. Da un lato, è scomparsa la flessibilità dei salari e di molti prezzi verso il basso e quindi la possibilità di usare le politiche tipiche dell'800 ed inizio '900 ed il loro modo di scaricare i costi del riaggiustamento tra le varie classi sociali. D'altro lato, ci si rende conto che molti degli strumenti keynesiani, fiscali e monetari, per il controllo della domanda interna e quindi del tasso di disoccupazione, da un lato, e del tasso d'inflazione, dall'altro, perdono molta della loro efficacia man mano che le economie si aprono al commercio internazionale. Qui è la credibilità degli stati, della loro capacità e volontà di adottare politiche economiche che rendano credibili il rispetto dei contratti, ad essere gradualmente erosa. Come risultato, la capacità degli stati e degli organismi internazionali di controllare alcune variabili economiche importanti, come ad esempio il tasso di cambio, diventa sempre più dubbia.

Queste difficoltà sono, almeno in parte, accresciute dallo sviluppo di un mercato finanziario internazionale. Nei primi anni della ricostruzione, sono gli Stati Uniti a fornire sia le risorse materiali per realizzarla, sia i prestiti con cui finanziare i deficit della

bilancia commerciale. Gran parte dei prestiti sono forniti dalle banche americane. Queste agiscono in regime di libertà di movimento dei capitali. Come si è detto, almeno in un primo tempo questi movimenti finanziano attività reali e non speculative e quindi agiscono in conformità agli obiettivi perseguiti nel disegnare i nuovi organismi internazionali.<sup>16</sup> Spingere per l'apertura anche al solo commercio internazionale<sup>17</sup> e riuscire ad impedire movimenti di capitale, compresi quelli puramente speculativi, è però volere praticamente l'impossibile.<sup>18</sup> Man mano che le bilance commerciali europee tornano in attivo ed si ripagano i debiti, non tutte le attività finanziarie vengono rimpatriate. Le banche statunitensi, inoltre, usano i depositi in Europa per aggirare i vincoli che la legge americana impone loro,<sup>19</sup> attraverso operazioni di triangolazione. Alle attività finanziarie americane si aggiungono poi i fondi<sup>20</sup> di altri paesi depositati presso banche europee, inglesi, francesi e svizzere.

Tutto ciò porta alla costituzione di fondi utilizzabili anche per operazioni puramente speculative e quindi al sorgere di un mercato sempre più potente, dominato solitamente da privati alla ricerca dei massimi guadagni possibili in un'ottica di breve termine e in assenza di mercati futuri significativi. Emerge così un possibile conflitto tra il "mercato" e lo stato o le organizzazioni internazionali con i loro obiettivi.

I privati agiscono sul mercato e attraverso di esso, utilizzano e trasmettono informazioni, in particolare quelle relative alle loro valutazioni di ciò che conoscono della situazione in atto e delle loro aspettative sull'evoluzione futura. Soprattutto in campo finanziario, in assenza di una struttura completa dei mercati, di quelli reali in particolare, sfruttano le asimmetrie d'informazione in un'ottica di breve periodo. Possono certo rivelare errori nelle decisioni degli organismi pubblici ma possono anche semplicemente contrastare il perseguimento

---

<sup>16</sup> Per quanto si possa effettivamente separare queste due motivazioni.

<sup>17</sup> Quindi anche in presenza di vincoli formali sui movimenti di capitale.

<sup>18</sup> Basta sovra o sotto fatturare le merci esportate od importate, giocare sulle valute dei pagamenti, ecc. naturalmente in accordo con un agente estero. E l'accordo diventa irrilevante se si ha a che fare con imprese multinazionali.

<sup>19</sup> Come quello di operare in un unico stato della federazione.

<sup>20</sup> Ad esempio, parte di quelli russi ottenuti dalle vendite di oro.

di particolari obiettivi<sup>21</sup> e vincolare al breve periodo anche l'azione degli stati e degli organismi internazionali, con effetti potenzialmente rilevanti sugli equilibri sociali e politici sottostanti l'azione pubblica.

Il controllo dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti e del tasso di cambio viene reso più difficile dalle modificazioni interne nell'assetto di ciascuno stato. Nel periodo in discussione, aumentano i compiti di cui si deve far carico il governo, soprattutto in campo sociale, e con essi gli oneri che si devono sopportare. Accanto all'espansione del mercato e, più gradualmente, della concorrenza, e forse sotto lo stimolo di quest'espansione, lungi dal diffondersi dell'atomismo decisionale e comportamentale, si rafforzano sia il movimento sindacale sia la militanza politica organizzata in partiti. Uno dei prezzi più importanti, il salario, è sempre più il risultato della contrattazione tra agenti di grandi dimensioni che, all'interno di ciascun paese, operano in condizioni di monopolio bilaterale. Un altro, il tasso nominale d'interesse,<sup>22</sup> è fortemente controllato dalla banca centrale e al centro di molte decisioni di politica economica.

L'aumentato peso politico ed economico delle classi lavoratrici si traduce in richieste di modifiche sia in tema di distribuzione dei redditi, sia di possibilità di soddisfacimento effettivo di diritti formalmente riconosciuti dall'ordinamento giuridico. Entrambe le pressioni spingono ad aumento della spesa pubblica e dei beni forniti dagli enti pubblici. *In nuce*, è una prima manifestazione dell'esistenza d'interessi diversi e in conflitto all'interno dei singoli paesi. La capacità di controllare l'eterogeneità e di raggiungere una sintesi e composizione degli obiettivi perseguiti dai singoli differisce da paese a paese ma le insufficienze nel raggiungere questa meta incidono pesantemente sui differenziali di produttività e sul processo di accumulazione e di crescita.

La contrattazione tra grandi aggregati, quella tra sindacati ed imprese, da un lato, e quella tra partiti politici, dall'altro, ripropone tutti i problemi tipici di ogni accordo, quello della credibilità della sua osservanza e quello del raggiungimento di un compromesso sulla distribuzione dei benefici generati da esso, in particolare.

---

<sup>21</sup> In tema di redistribuzione di redditi e ricchezza o sulla quantità e composizione dell'offerta di beni pubblici.

<sup>22</sup> Ed entro certi limiti anche quello reale.

Nel caso dei partiti, si può contrapporre ad esempio una situazione come quella tedesca, caratterizzata da poca frammentazione e relativa stabilità del voto espresso dall'elettorato, con quella italiana, molto più frammentata e con un'incidenza del voto fluttuante più alta. La prima forza una convergenza dei programmi verso il centro e quindi una sostanziale stabilità degli indirizzi di politica economica seguiti anche in presenza di alternanze al governo. La seconda, soprattutto a partire dagli anni '60, si traduce in inaffidabilità e precarietà degli accordi e delle politiche. I partiti minori, e tuttavia essenziali per la maggioranza parlamentare, in particolare sono costantemente sotto pressione per difendere e possibilmente espandere la propria base elettorale, inseguono il voto assai più che non caratterizzano il votante. L'inesistenza di un rivale di dimensioni paragonabili nell'area occupata ha riflessi anche sull'equilibrio interno del maggior partito di centro, la Democrazia Cristiana, che a sua volta si frammenta in correnti in lotta tra di loro per il controllo della sua guida.<sup>23</sup>

La situazione italiana è aggravata dall'estensione del settore produttivo in mano pubblica e quindi soggetto al controllo politico, un controllo esercitato però in condizioni di precarietà e strumentalizzato alla ricerca di consenso elettorale a breve o brevissimo termine. Non solo le decisioni sono prese avendo un orizzonte di riferimento assai corto, ma neppure hanno il tempo di essere pienamente realizzate e manifestare i propri effetti. Una delle conseguenze più negative di questo stato di cose è che i giudizi e la selezione del personale non possono basarsi sulla valutazione dei risultati ma essenzialmente sulla manifestazione di intenzioni, su progetti e programmi destinati a rimanere sulla carta in molti casi o tradursi in atto solo parzialmente, per essere contraddetti da chi succede nel ruolo di decisore. Non solo il processo di selezione della

---

<sup>23</sup> Per spiegare la frammentazione, più che al tentativo di difendersi dalla concorrenza dei partiti centristi minori, si deve introdurre l'esistenza di più dimensioni nello spazio politico: v'è una dimensione prevalentemente ideologica, descrivibile con la posizione nel solito schieramento sinistra – destra, ma le scelte di politica economica concreta riguardano soprattutto altre dimensioni.

classe dirigente viene distorto: esso viene di fatto bloccato in molti settori.<sup>24</sup>

Tanto in Germania quanto in Italia, v'è una forte coesione e ridotta variabilità dei membri per quanto riguarda composizione e forza dei sindacati. Nel caso tedesco, però, si contempera sensibilità sociale dell'impresa con la preservazione dell'autonomia decisionale di chi è chiamato a dirigerla, senza che i due piani si confondano. Forse anche memori dei problemi che avevano caratterizzato il periodo della repubblica di Weimar, sindacati ed imprese hanno sostanzialmente un'ottica cooperativa e un orizzonte di lungo periodo che porta al raggiungimento di accordi credibili. Nel caso italiano prevale invece, soprattutto a partire dagli anni '60, un clima conflittuale che porta a sottovalutare sia i benefici di accordi, sia i costi del disaccordo.<sup>25</sup> Anche gli accordi raggiunti sono spesso solo basi per richieste successive di ricontrattazione. V'è grande capacità di pressione, attraverso i politici, sulle decisioni ed i comportamenti delle imprese in mano pubblica e quindi frammentazione anche della controparte industriale. Assieme alla frequenza degli scioperi, cresce l'inaffidabilità del rispetto degli impegni reciprocamente presi. Questo è solo in parte responsabilità dei vertici delle varie organizzazioni: di fatto, si erode gradualmente il controllo che i vertici hanno sulla propria base. L'inaffidabilità ha poi pesanti effetti sulle decisioni di investimento.

Il confronto dell'evoluzione economica in Italia tra il 45 ed 62-63 con quella dei successivi anni '60 è particolarmente istruttivo.

Il primo è un periodo di ripresa e di rilancio della grande impresa in quasi tutti i settori importanti, da quello siderurgico ed automobilistico, della costruzione di mezzi di trasporto su rotaia, senza però riqualificazione ed ammodernamento del sistema ferroviario, a quello elettrico e chimico, l'entrata con l'ENI nel settore del petrolio e del gas, la produzione di elettrodomestici e macchine per ufficio, delle imprese di costruzione nel campo delle grandi opere, l'entrata nel nucleare, la costruzione di quelle che

---

<sup>24</sup> Sarebbe interessante riportare i dati sull'età media dei parlamentari tra la seconda metà degli anni '40 fino agli anni '80.

<sup>25</sup> Anche perché quelli che avrebbero potuto ricadere sui lavoratori sono, in molti casi, riversati sullo stato.

resteranno le principali infrastrutture fisiche di cui si dota il paese, la rete autostradale e quella elettrica.

Il secondo è invece un periodo di incertezza dei rapporti di forza tra lavoratori ed imprese. L'equilibrio politico si sposta gradualmente verso sinistra, rafforzando la posizione dei sindacati. Vuoi per il rifiuto dei nuovi equilibri di forze, vuoi per l'incertezza sui possibili guadagni ritraibili contrattando in futuro da posizioni più solide, anche in campo produttivo e contrattuale l'orizzonte di riferimento si accorcia e la stessa politica economica si concentra sui problemi di breve periodo, più che non su quelli di lungo. In parte per l'emergere di squilibri finanziari,<sup>26</sup> di insufficienze del mercato dei capitali,<sup>27</sup> ma forse soprattutto della crisi dei rapporti sindacali e le conseguenti difficoltà nella gestione del personale e nel controllo dei costi e tempi di produzione, non solo non nascono nuove grandi imprese ma quelle esistenti entrano in crisi.

Il mondo imprenditoriale reagisce alla nuova situazione in maniera contraddittoria. Da un lato, spinge verso il decentramento produttivo, d'altro lato, le grandi imprese cercano di difendersi dall'inaffidabilità degli accordi con i lavoratori adottando tecniche fortemente automatizzate, e quindi ad alta intensità di capitale, proprio quando la tecnica sta evolvendo dalla fase della catena di montaggio a forme di produzione molto più flessibili e quando i lavoratori chiedono una maggior personalizzazione delle proprie prestazioni.

Ma il sindacato non è meno miope. Il decentramento produttivo, la ricomparsa ed espansione addirittura del lavoro a domicilio, vengono interpretate unicamente come strategie per aumentare lo sfruttamento dei lavoratori ignorando invece il problema dell'osservazione e della verifica delle prestazioni contrattuali che lo motivava. Viene meno il controllo reciproco tra i lavoratori del comportamento in fabbrica e quindi la capacità del

---

<sup>26</sup> Come è il caso per la Montecatini.

<sup>27</sup> Si sente il mancato sviluppo di un adeguato mercato borsistico, un aspetto completamente trascurato dalla Banca d'Italia. Questo atteggiamento è forse legato al ruolo preponderante delle banche, controllate dall'IRI e quindi inserite nel sistema delle partecipazioni pubbliche, sia nell'erogazione del credito a breve, sia di quello a medio-lungo termine.

sindacato di dare garanzie alla controparte sul rispetto degli accordi. Si protesta contro il lavoro alienante, si vuole maggiore coinvolgimento delle persone nelle decisioni sul proprio lavoro ma allo stesso tempo si spinge verso la definizione di mansionari sempre più rigidi e precisi. Soprattutto viene meno al proprio compito di analisi e valutazione dei problemi complessivi dell'assetto produttivo e delle sue componenti più importanti, un compito che i singoli membri o la base non hanno né gli strumenti né gli incentivi appropriati a svolgere.

Quel che accade al resto della struttura produttiva è anch'esso ricco di luci e di ombre. Cresce il peso delle piccole e medie imprese, ma con incidenza molto diversa nelle diverse regioni del paese.<sup>28</sup> In molti casi, permettono la realizzazione di capacità imprenditoriali altrimenti represses. Ma v'è grande differenza tra realtà che modificano anche i rapporti tra lavoratori ed imprenditori, in parte sostituendo o addirittura in contrasto con gli atteggiamenti più osservanti in materia sindacale, favorendo coinvolgimento e cooperazione, ed altre che utilizzano la maggior flessibilità dei contratti in maniera predatoria. Soprattutto v'è differenza tra le imprese e imprenditori che investono in affidabilità e credibilità nei rapporti con clienti e fornitori, che pongono le basi per la formazione dei così detti distretti che fioriranno soprattutto nei decenni successivi, e quelle che vivono invece sul massimo sfruttamento delle possibilità di guadagno offerto dalle singole interazioni e condizioni di mercato.

La crisi della grande impresa è anche crisi dei rapporti a medio-lungo termine, del sostituto di quei mercati futuri di cui tutte le economie sono tipicamente assai povere. In parte, questo compito viene svolto dalle piccole e medie imprese, che però non hanno la capacità di sostenere investimenti a lungo termine, ad esempio, nella ricerca di base.<sup>29</sup> Soprattutto i grandi attori, sindacati e partiti politici,

---

<sup>28</sup> Interessa soprattutto il centro-nord e in misura molto limitata il sud, presumibilmente riflettendo la diversa distribuzione della capacità e attitudine ad operare attraverso il mercato. Su questo punto, sono tuttora interessanti le indagini di Sebastiano Brusco e di Putnam.

<sup>29</sup> Mentre si dimostrano assai abili nell'utilizzare e addirittura sviluppare quella applicata. In Italia, a differenza che negli Stati Uniti studiati da



però, sia in campo politico, sia in campo economico, sottovalutano grandemente le conseguenze dell'inaffidabilità delle controparti; la ricerca di accordi mutuamente vantaggiosi che richiedono comportamenti coerenti nel tempo viene sacrificata ai guadagni a breve termine ottenibili dal conflitto.

Se è forse scusabile una certa arretratezza culturale nel mondo sindacale, non lo è altrettanto il fatto che questi fenomeni non vengano adeguatamente compresi e studiati neppure dagli economisti. Tra gli studiosi formati nel dopoguerra in Inghilterra e Stati Uniti, prevale un'impostazione keynesiana. La piena occupazione e la sostanziale stabilità monetaria degli anni '50 non avevano lasciato grande spazio all'applicazione di quegli schemi, ma questo viene fornito dalla crisi degli anni 62-63. Nel campo delle politiche pubbliche, sia fiscali sia monetarie, premono per l'adozione di un'ottica macroeconomica.<sup>30</sup> La concentrazione dell'attenzione sui grandi aggregati penalizza l'attenzione per le loro componenti<sup>31</sup> e riduce l'importanza dell'analisi del ruolo dell'assetto istituzionale<sup>32</sup> a livello più microeconomico. Il risultato è l'adozione di politiche che sarebbero forse state sensate in un sistema chiuso ma che si dimostrano scarsamente efficaci in regime di crescente apertura al commercio e quindi alla concorrenza internazionale. Il clima di tendenziale sfiducia nel mercato viene ulteriormente accentuato sottolineando la sua incapacità a soddisfare i bisogni collettivi e a raggiungere obiettivi di giustizia sociale. Aumenta il sostegno alla pianificazione nonostante che le condizioni politiche e sociali dell'epoca rendano irrealistico credere nella coerenza a lungo termine dei comportamenti e nell'affidabilità del rispetto degli

---

Baumol, è rarissimo il caso di piccole imprese che introducono prodotti nuovi, per essere poi eventualmente acquisite da imprese di grandi dimensioni che li perfezionano e li commercializzano su grande scala, in parte perché le università non sono in grado di produrre spin-off, in parte perché mancano grandi imprese in grado di svolgere il ruolo.

<sup>30</sup> Questa è l'epoca in cui il Centro Studi della Banca d'Italia elabora i primi modelli econometrici e ad Ancona, Fuà si muove nella stessa direzione.

<sup>31</sup> Cosa succede alla grande rispetto alla piccola impresa, come varia la distribuzione della capacità produttiva tra i vari settori

<sup>32</sup> Fatta eccezione per il settore monetario.

accordi e degli impegni reciprocamente assunti. Nelle grandi discussioni di piano vs. mercato si ignorano gran parte degli elementi che sorreggono le transazioni e incidono sulla loro capacità di generare guadagni di efficienza, da quelli che determinano caratteristiche e ruoli degli agenti che compongono il sistema a quelle che governano il loro modo di interagire. E nel perseguire grandi ideali di giustizia ed equità si trascurano largamente molti degli elementi rilevanti per la costruzione dell'identità delle componenti della società e della trama di interrelazioni necessaria alla loro convivenza.

Mentre quel che accade in campo sociale ha paralleli con quel che succede in altre economie avanzate, non lo ha quel che accade in campo produttivo. Negli altri grandi paesi, le grandi imprese continuano ad avere un ruolo centrale, addirittura in alcuni casi hanno influenza sugli indirizzi politici, politica estera compresa, certamente sulle politiche economiche adottate. Almeno fino al periodo in esame, le grandi imprese, comprese quelle multinazionali, sono dotate di una nazionalità, anche perché, oggi si direbbe come effetto dell'*home bias* sul mercato dei capitali, la proprietà ed il loro controllo sono saldamente nelle mani dei cittadini del proprio paese, o addirittura dello stato.

La solidità e la forza relativa della base produttiva interna dei vari paesi, forse con l'eccezione degli Stati Uniti,<sup>33</sup> sono probabilmente le determinanti principali dei saldi delle bilance dei pagamenti. Benché nella letteratura sul commercio internazionale dell'epoca non venga sottolineato, anzi, nella teoria e nelle politiche seguite v'è una costante spinta verso l'apertura e l'eliminazione delle barriere che ancora proteggono molti dei mercati nazionali nella convinzione di avvicinare i mercati alle condizioni di concorrenza perfetta, con i vantaggi a questa associati, il rafforzamento del settore produttivo richiede l'espansione sui mercati esteri, se non la loro conquista, nei settori in cui i costi fissi sono rilevanti ed i costi medi decrescenti, quindi in quelli dove domina la grande impresa.

Anche come conseguenza della crescita del reddito pro capite, e quindi delle possibilità di tassazione e di spesa individuale,

---

<sup>33</sup> Già impegnati però, da un lato, nella guerra del Vietnam e, d'altro lato, nella corsa agli armamenti e nelle imprese spaziali.

nei paesi europei, ma in una certa misura in tutti quelli sviluppati con economie a decisione decentrata, si assiste ad un'espansione simultanea dei compiti attribuiti allo stato<sup>34</sup> e del mercato.<sup>35</sup> Entrambi questi movimenti vanno a favore della spersonalizzazione delle relazioni intrattenute dagli agenti tra di loro: nel caso dello stato, questo è il riflesso della ricerca dell'eguaglianza e dell'uso di procedure di scelta e di decisione tendenzialmente anonime e neutrali;<sup>36</sup> nel caso del mercato è soprattutto la conseguenza della crescente importanza delle immobilizzazioni nelle tecnologie via via introdotte, con la conseguente spinta alla produzione di massa, tendenzialmente indifferenziata rispetto alle caratteristiche e preferenze del singolo utente.

L'impersonalità incide pesantemente sulla struttura sociale, sulla maniera in cui i singoli agenti concepiscono la propria autonomia e responsabilità, sia pure in modo diverso da un paese all'altro, con alcuni che mantengono un livello di coesione sociale molto maggiore di altri. Modifica i rapporti tra singolo e stato, accentuando i diritti vantati dal primo rispetto ai doveri, operando in questa direzione praticamente senza trovare contrappesi. Per quanto riguarda l'economia e l'evoluzione della struttura produttiva, invece, a far da contrappeso alle tendenze alla spersonalizzazione v'è l'importanza delle relazioni a lungo termine, essenziali per sorreggere l'incompletezza dei contratti, un'incompletezza in una certa misura inevitabile ma anche economicamente giustificata se usata appropriatamente nel contesto favorevole. Dopo tutto, è ciò che spiega l'esistenza delle imprese e molto del loro modo di interagire.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Anche se non sempre della capacità di svolgerli.

<sup>35</sup> Anche se non sempre di un mercato concorrenziale.

<sup>36</sup> Si mira, nella misura in cui si è in grado di farlo, all'universalità della copertura dei servizi offerti dallo stato, indipendentemente dalle condizioni economiche e dai comportamenti seguiti da chi vi accede.

<sup>37</sup> In campo teorico vi sono almeno due evoluzioni particolarmente importanti: il teorema di Modigliani-Miller sulla struttura finanziaria che, con l'accentuazione del ruolo del mercato, rafforza una visione spersonalizzata dell'impresa e la ripresa delle teorie manageriali, sia nella versione di Simon, sia in quella alla Marris, che invece favoriscono un'ottica opposta. Occorrerà aspettare gli anni '70 perché le informazioni

I limiti alla capacità effettiva degli stati nel controllo dell'equilibrio interno, ed in particolare della bilancia dei pagamenti e dei tassi d'inflazione, l'aumento crescente delle interdipendenze che tende a sincronizzare i cicli economici dei diversi paesi e la graduale perdita di controllo dei movimenti di capitale mettono in crisi molti dei presupposti su cui si erano costruiti i principali organismi economici internazionali. Se ci si rassegna gradualmente alla perdita di efficacia degli organismi finanziari, si rimane però saldamente vincolati al perseguimento di una crescente liberalizzazione dei movimenti di beni e servizi, al perseguimento del libero scambio, per lo meno in tema di mercati reali.

Già negli anni '60, le crisi della bilancia dei pagamenti di molti paesi spingono a mettere in discussione il ruolo del dollaro, il diritto di signoraggio goduto dagli Stati Uniti ed il fatto che la creazione di liquidità internazionale, più che le esigenze del commercio internazionale soddisfacesse quelle di copertura del deficit della bilancia americana. Nel 1971 si ha la dichiarazione ufficiale di abbandono della convertibilità dollari-oro ai tassi fissati storicamente e il passaggio alla fluttuazione. Forse anche stimolato da questa instabilità, nel '72-'73 si ha il primo shock petrolifero che introduce problemi radicalmente nuovi per i vari paesi e per il sistema mondiale nel suo complesso, sia sul piano finanziario sia su quello reale.

A livello mondiale si ha una massiccia redistribuzione del potere d'acquisto dai paesi importatori ai paesi esportatori di petrolio. Questi ultimi non sono in grado di utilizzarlo all'interno delle proprie economie, in particolare per espandere la propria base produttiva ed essenzialmente desiderano conservarlo e trasferirlo nel tempo. In un certo senso, a livello mondiale aumenta sensibilmente la propensione al risparmio, proprio quando cadono gli incentivi ad investire per la contrazione del potere d'acquisto e della domanda complessiva in gran parte dei paesi sviluppati.

In gran parte di questi si interviene con politiche a sostegno della domanda interna, sia di tipo monetario, sia fiscale, per ovviare

---

asimmetriche, da un lato, e le impostazioni alla Coase, dall'altro, facciano il loro ingresso nel dibattito.

alla crisi produttiva ed occupazionale. L'effetto immediato è un aumento dei prezzi con processi inflazionistici molto accentuati e un aumento dei tassi di interesse monetari.

Negli Stati Uniti si verificano di due fenomeni strettamente collegati tra loro.

Il repentino aumento dei prezzi mette in crisi i contratti di fornitura a lungo termine, in cui si specificano tanto le quantità da scambiare quanto i prezzi da praticare. Almeno parte delle decisioni dei tribunali impone il rispetto dei termini contrattuali. Oltre la redistribuzione di reddito e di ricchezza che ciò comporta, tali sentenze rendono impegni di questo tipo estremamente rischiosi. V'è quindi la spinta a sostituire accordi di medio-lungo termine con accordi spot o a breve termine. Naturalmente questo cambia l'insieme dei dati su cui l'impresa può fare affidamento nel decidere in materia di investimenti irreversibili, rendendo l'ambiente molto più aleatorio.

Ma i contratti più influenzati dall'inflazione sono quelli associati all'attività creditizia: i possessori di obbligazioni a medio lungo termine vengono pesantemente colpiti e gli impieghi ad esse collegati si rivelano assai più rischiosi di quanto ci si attendesse. Dal punto di vista delle famiglie, questo spinge a modificare le decisioni di impiego dei risparmi, favorendo l'acquisto di titoli di credito a breve termine, per la parte che si vuol tenere liquida, o quello di azioni, per impieghi a lungo termine ma, soprattutto in questo caso, aumentando il ricorso ad intermediari finanziari ed affidando ad essi le decisioni in materia. Gli intermediari finanziari, ed in particolare fondi e banche d'affari, diventano anche depositari degli introiti di molti paesi produttori di petrolio non impiegati in acquisti di buoni del Tesoro americano.

Dal punto di vista delle imprese, si ha un alleggerimento del peso del debito in essere ma un aumento dell'onere e delle difficoltà del rifinanziamento, dal momento che, sul mercato del credito, i tassi di interesse monetari a lungo termine diventano particolarmente alti, sempre in conseguenza delle aspettative inflazionistiche e dell'incertezza sull'andamento dell'economia. Le imprese sono quindi costrette in molti casi a sostituire capitale di terzi con capitale proprio. Non sempre però chi deteneva pacchetti di controllo è stato in grado di immettere nuovi capitali in misura sufficiente. La loro

posizione diventa perciò precaria e molto più dipendente dall'atteggiamento dei fornitori di mezzi finanziari. Tutto ciò incide anche sui flussi di autofinanziamento, dal momento che molti dei fondi e dei possessori di azioni spingono per la distribuzione degli utili in maniera da mantenere flessibilità nelle decisioni sul loro impiego, piuttosto che lasciarli nell'impresa che li ha generati.

Come risultato, in molte imprese, cambiando il gruppo di controllo, cambiano l'identità e gli obiettivi perseguiti dall'imprenditore. Cambiano quindi le strategie interne. Molti dei legami tradizionali tra imprese fornitrici e clienti perdono gran parte del sostrato di affidabilità indispensabile per la loro sopravvivenza. In parte come conseguenza di questo fatto, ma in parte per effetto di radicali revisioni dell'organizzazione del processo produttivo, si procede a scorporare settori, cedendone parte e rafforzandone altri. All'interno dell'impresa, poi, i responsabili del settore finanziario conquistano la preminenza su quelli del settore produttivo: chi controlla i mezzi finanziari ottiene rapidamente il sopravvento su chi prende le decisioni di produzione e d'investimento, sovvertendo le gerarchie tradizionali. Anche in questo caso l'ottica di breve periodo finisce per prevalere su quella di medio-lungo, con una tendenza ulteriormente rafforzata dal fatto che, nei rapporti con clienti e fornitori, si accentua la tendenza all'uso di contratti a breve, tendenzialmente completi per limitare la possibilità di comportamenti opportunistici, e a gestirli in un'ottica non cooperativa.

Le modificazioni della lunghezza dell'orizzonte decisionale non passano inosservate. Gli anni '70 e la prima parte degli anni '80 sono un periodo di conflitto e confronto con economie come quella giapponese, basata su relazioni di lungo periodo e contratti relativamente incompleti ma gestiti in un'ottica sostanzialmente cooperativa. Nella letteratura dell'epoca, molte delle difficoltà dell'economia americana e del deficit della bilancia dei pagamenti vengono attribuiti proprio al fatto che l'assetto della prima non lascia agio a decisioni di lungo periodo, pressata dalle preoccupazioni sul livello corrente dei profitti da cui dipendono le valutazioni di borsa e, in molti casi, le possibilità di sopravvivenza del gruppo dirigente.

Mentre settori importanti, come quello siderurgico e automobilistico americano attraversano una profonda crisi, questi

settori conoscono una piena fioritura nei paesi asiatici. D'altra parte, a cavallo tra gli anni '70 e gli anni '80 si pongono le basi per lo sviluppo del settore informatico e delle telecomunicazioni americano, che viene ritenuto trainante anche per l'aumento della produttività registrato negli anni '90 e successivi.

Vantaggi e svantaggi di un assetto contrattuale e relazionale orientato al medio lungo termine rispetto ad uno basato su interazioni con orizzonte molto breve possono forse aiutare a spiegare il diverso comportamento dei due comparti cui si è fatto riferimento.

Siderurgia e meccanica erano settori relativamente maturi, con basso tasso di innovazione e cambiamento tecnico, in cui il processo di produzione e l'organizzazione dell'impresa non richiedevano rapidi riorientamenti e modifiche e in cui i legami con le imprese sia a monte sia a valle erano quindi largamente prevedibili. Tutto ciò rendeva possibili relazioni a lungo termine e quindi coordinamento e cooperazione, sia pure come risultato del raggiungimento di un equilibrio non cooperativo di un gioco con orizzonte futuro sufficientemente lungo.

Per converso, il settore informatico e delle telecomunicazioni era caratterizzato da una rapida dinamica e radicali innovazioni sia nel prodotto, sia nel processo di produzione, in presenza di scarsa informazione sulle caratteristiche delle controparti e in cui le caratteristiche desiderate nella controparte erano pure esse rapidamente mutevoli nel tempo. Tutto questo militava contro il vincolarsi a lungo termine e le possibilità di coordinarsi in un'ottica che non fosse necessariamente di breve periodo.

È sintomatico della diversità di ottica e di modello organizzativo il fatto che le esperienze di acquisizione di imprese americane da parte di quelle giapponesi incontrino ben presto difficoltà che portano al loro abbandono ed i giapponesi optino per operare sul mercato degli Stati Uniti creando imprese *ex novo*. Per converso, l'economia giapponese incontrerà un lungo periodo di crisi negli anni '90, anche per la rigidità che contratti con orizzonte medio-lungo impongono, impedendo i rapidi riaggiustamenti richiesti dalla variabilità delle condizioni economiche sui diversi mercati.

Il problema del raccordo tra breve e medio-lungo termine emerge anche nel settore finanziario in forme e per ragioni diverse da quelle cui si è fatto cenno sopra. Gli Stati Uniti erano dotati di un

ricco tessuto di banche che raccoglievano depositi a breve termine che finanziavano impieghi vincolati da contratti a medio-lungo termine per l'acquisto di abitazioni. L'inflazione degli anni '70 aumenta il costo della raccolta senza che sia possibile rivedere le condizioni dei prestiti in essere. Le banche interessate cercano di far fronte al problema espandendo il prestito per l'acquisto di nuove abitazioni, quindi con prestiti effettuati a condizioni più vantaggiose, ovviamente più onerosi per i debitori, un onere che però questi pensavano di poter sostenere fidando nel rapido aumento del valore delle case.

In effetti le banche erano costrette ed incentivate a cercare più che di recuperare margini di guadagno, di raggiungere condizioni che ne consentissero la sopravvivenza accettando un duplice aumento del rischio: la necessità di espandere i prestiti rendeva meno attenti alle caratteristiche dei debitori; le possibilità dei debitori di ripagare dipendevano dall'andamento dei prezzi delle abitazioni, e quindi anche dal perdurare del processo inflazionistico.

Le politiche per il controllo dell'inflazione intraprese dalla Fedreal Reserve dalla fine degli anni '70, da un lato, moderano la dinamica del prezzo delle case, d'altro lato, incidendo negativamente sui livelli di occupazione e di reddito, rendono più difficile rimborsare i prestiti. L'aumento delle insolvenze intacca la solvibilità delle stesse banche. Nella seconda metà degli anni '80, il governo americano è costretto ad intervenire pesantemente in questo settore, addossandosi parte dell'onere dei fallimenti.

Mentre matura la crisi delle S&L, esplode la prima crisi relativa ai debiti dei paesi in via di sviluppo. Anch'essa è almeno in parte frutto delle politiche antinflazionistiche americane e dell'apprezzamento del dollaro ad esse conseguenti. Anche in questo caso sono colpite molte banche private americane. Alla ricerca di impieghi dei fondi liquidi ad esse affluti e pensando di diversificare il portafoglio e quindi controllare il rischio, entrano nel mercato dei prestiti ai paesi in via di sviluppo. Vi entrano però in maniera indipendente l'una dall'altra così che nessuna di esse ha sufficienti informazioni per valutare il rischio, tanto più che questo dipende dal comportamento degli altri prestatori. Di fatto, ciascuna si trova a dover prendere decisioni sulla base delle stesse informazioni aggregate di tutte le altre; ciascuna osserva gli stessi segnali e questi



danno incentivi a comportamenti identici per tutte. Questo fa sì che i rischi delle varie banche siano fortemente correlati tra loro. I paesi debitori sono colpiti dallo stesso shock più o meno simultaneamente ma i creditori hanno scarsissime capacità di discriminazione delle loro posizioni. Il mancato pagamento di un paese mina perciò l'affidabilità anche degli altri, distruggendo anche da questo lato la differenziazione del rischio delle banche creditrici. Problemi simili si ripresenteranno verso la fine degli anni '90.

Il fatto che settore delle abitazioni e settore finanziario siano stati quelli che hanno registrato i più clamorosi fallimenti è probabilmente legato alle caratteristiche e proprietà di questi mercati, in cui è dubbio che si possa ritenere che si producano gli effetti solitamente associati alla perfetta concorrenza.

Nel caso delle abitazioni, i problemi derivano dall'assenza di mercati futuri. Le decisioni in materia vincolano il compratore nel medio lungo periodo e, almeno fino ad un recente passato, vincolavano sullo stesso orizzonte anche il prestatore che le finanziava. Ma non vi sono mercati per le abitazioni a cinque o dieci o venti anni. L'assenza di mercati futuri sembra far sì che, invece di essere i fondamentali a determinare prezzi e le decisioni di equilibrio, siano le aspettative di prezzo a determinare i fondamentali che le realizzano e le giustificano.<sup>38</sup> Equilibri di questo tipo possono perdurare purtroppo solo per un lasso di tempo non molto lungo. Anche in una situazione di questo tipo, tutti gli agenti basano le proprie aspettative sugli stessi segnali e quando sono queste a diventare predominanti nelle decisioni, non si realizza sufficiente differenziazione e discriminazione delle decisioni individuali, di fatto si eliminano molte delle caratteristiche proprie della singola decisione che la rendono, almeno in parte, indipendente dalle altre e rendono il rischio ad essa sottostante meno correlato a quello di decisioni simili prese da altri agenti. Il fatto che si finanzi una pluralità di acquisti di questo tipo, lungi dal permettere di differenziare il proprio portafoglio e renderlo meno aleatorio, concentra i rischi.

---

<sup>38</sup> Invece di essere le funzioni di domanda e di offerta, e le determinanti reali ad esse sottostanti, a determinare i prezzi, sono le aspettative sui prezzi a determinare le decisioni di domanda e offerta.

I problemi sono simili nel caso dei mercati finanziari. Tanto gli investimenti azionari di un certo rilievo quanto i prestiti a medio-lungo termine sono affetti da asimmetrie informative, che si traducono sia in costi di selezione e di segnalazione, sia in possibilità di azzardo morale.

Nell'assetto tradizionale si cercava di porre limiti a questi problemi stabilendo relazioni tendenzialmente personalizzate e durature, da un lato, e usando regole "sociali" che dettavano il comportamento appropriato di ciascuna delle parti nelle varie evenienze e che la collettività di riferimento controllava fossero rispettate, dall'altro. Il costo era un indebolimento della forza con cui operava la concorrenza, una perdita di guadagni di efficienza teoricamente possibili in un equilibrio competitivo, ed una rigidità che rallentava, quando non impediva, troncamenti di relazioni in essere e instaurazione di nuove, introduzione di nuove regole e abrogazione delle vecchie, cioè i cambiamenti che il mutare delle condizioni possono richiedere. Un sistema di questo tipo poggia su affidabilità e reputazione; i cambiamenti li minacciano e mettono a dura prova se non sono essi stessi il risultato di un accordo, solitamente costoso da raggiungere e che può richiedere un processo di contrattazione, scambio di informazioni e di valutazioni, che, coinvolgendo molti agenti con interessi parzialmente in conflitto, è necessariamente lungo e difficile.<sup>39</sup>

Almeno due elementi hanno spinto ad abbandonare l'assetto in questione. Da un lato, la teoria dei contratti, nelle sue versioni più grezze e corrive,<sup>40</sup> è sembrata ridurre il problema della personalizzazione a quello dell'individuazione di strutture d'incentivazione relativamente standardizzate, sottacendo tutti i problemi di informazione sulle caratteristiche rilevanti<sup>41</sup> per l'esatto disegno, quelli di osservazione e verifica, per non parlare delle

---

<sup>39</sup> Di fatto, molti dei cambiamenti di questo tipo "richiedono" che il sistema abbia registrato una crisi profonda.

<sup>40</sup> Ma che sono le più diffuse e influenti sulla massa degli agenti.

<sup>41</sup> Dal peso relativo di incentivi intrinseci rispetto a quelli estrinseci, e quindi la rilevanza degli obiettivi che maggiormente caratterizzano un individuo, alla propensione al rischio e al saggio di sconto intertemporale, ad esempio.

minacce e punizioni, inevitabili fuori da improbabili equilibri *self-enforcing*. D'altro lato, si sono enfatizzate le proprietà di efficienza della perfetta concorrenza, e quindi della spersonalizzazione dei rapporti, ignorando in particolare i limiti della sua realizzabilità in condizioni di rischio ed informazione asimmetrica, e perciò la presenza ed il ruolo dei costi di transazione.<sup>42</sup>

Se gli strumenti finanziari sono un mezzo per trasferire nel tempo potere d'acquisto, poggiano sulla credibilità del rispetto degli impegni reciprocamente presi, in particolare da parte del debitore. Anche il più impersonale di questi strumenti, la moneta, poggia sulla credibilità dello stato emittente. Credere di far a meno di questo rapporto fiduciario e di riuscire anzi a controllare il rischio cui ci si espone concedendo credito diversificando il portafoglio tramite la moltiplicazione dei clienti controparte può essere illusorio e paradossalmente correlare i rischi invece di diversificarli, dal momento che i creditori finiscono per basare le proprie aspettative non più sul comportamento e sulle situazioni dei singoli debitori ma su indicatori aggregati riferiti all'economia in generale, gli stessi indicatori per tutti gli agenti, ed i debitori vivono e sperimentano gli effetti economici dell'andamento dello stesso paese. L'espansione con successivo fallimento del mercato impersonale deve poi essere pagata dalla collettività nel suo complesso attraverso pesanti interventi dello stato.

Quello della valutazione e copertura dal rischio è inoltre solo uno dei problemi del mercato finanziario. Un aspetto che solo di recente è balzato all'attenzione, ma che l'esperienza avrebbe già dovuto mettere in luce, è che esso, in molti casi, decide chi è

---

<sup>42</sup> Quando si discutono le assicurazioni contro il furto, si insiste sul fatto che i rischi sono distribuiti in maniera indipendente ma sono soggetti ad azzardo morale. Per i rischi di incidenti, che non sembrano particolarmente soggetti ad azzardo morale, si differenziano le tariffe per neopatentati e da quelle di guidatori che non ne hanno avuti e da una regione all'altra. Persino discutendo delle lotterie, dopo aver insistito sull'insensatezza di molte credenze popolari, si sottolinea che la caccia al numero ritardatario può causare grandi fluttuazioni nella loro resa. È molto meno comune discutere le caratteristiche del debitore o del creditore parlando del rischio in campo finanziario.

l'imprenditore, se deve essere sostituito e con chi, a chi spetta il potere ultimo di decisione nell'impresa e quali obiettivi chi lo detiene può o deve perseguire.

Si è già avuto modo di far cenno a questo nelle pagine precedenti ma v'è un lato della questione che va sottolineato. Soprattutto dopo gli anni '70, è quasi scomparsa l'idea che la politica estera americana potesse essere fortemente condizionata dagli interesse delle grandi imprese americane, soprattutto sono scomparsi detti del tipo: "*What is good for GM is good for America*". Soprattutto negli Stati Uniti si è insistito sull'opportunità che l'*home bias* scomparisse anche in campo finanziario. Naturalmente, questo è spiegato in parte dal fatto che l'evoluzione in multinazionali di molte grandi imprese ha in parte rotto l'allineamento tra interessi della singola impresa e quelli del paese in cui ha la sede principale, con la crisi e la diminuzione del peso di molte delle grandi imprese tradizionali. Gli Stati Uniti erano i principali beneficiari della diminuzione del *bias* in questione, registrando per molti anni un afflusso di capitale, anche di rischio, straniero. È molto più dubbio che l'imprenditore, il gruppo di controllo delle grandi imprese,<sup>43</sup> si sia anch'esso snazionalizzato. La comparsa dei fondi sovrani, e la necessità di dover ricorrere ad essi, ha riportato questo tema all'attenzione.

Pur essendo il paese che ha maggior spinto per l'internazionalizzazione, per l'apertura ai commerci e ai movimenti di capitale in campo internazionale, per la liberalizzazione, la concorrenza e l'impersonalità dei mercati all'interno, l'idea che il Paese debba perseguire l'interesse nazionale, il sentimento di essere nazione, è lungi dall'essere scomparso negli USA. Hanno giocato a favore della sua sopravvivenza prima l'essere l'elemento dominante in uno dei campi, nel periodo del conflitto Est-Ovest, e poi il gendarme dell'equilibrio mondiale, dopo l'89, e comunque la necessità e le dimensioni delle proprie forze armate. Ma è sintomatico che, nelle discussioni in corso su come fronteggiare la crisi che ha devastato il mercato finanziario americano, praticamente non vi sia cenno ai suoi effetti sugli operatori esteri e agli interessi degli altri paesi.

---

<sup>43</sup> A differenza del management e dello staff dirigenziale.

La reazione agli shock petroliferi si sovrappone, nel contesto europeo, al fenomeno più rilevante per questa regione a partire dagli anni '70, quello dell'apertura delle economie, e con esso l'espansione del mercato impersonale, che è in parte il risultato del perseguimento intenzionale di un obiettivo, quello della costituzione di un Mercato, poi Comunità ed infine Unione Europea, caratterizzato da libertà di movimento sia dei prodotti, sia dei fattori, in condizioni di sterilizzazione della possibilità dei singoli stati di incidere direttamente<sup>44</sup> sulla profittabilità delle imprese nazionali, in parte l'effetto, esso pure consapevolmente accettato, dell'adesione a organismi e trattati internazionali.<sup>45</sup>

Praticamente tutti i paesi europei rispondono al primo shock petrolifero e alle sue conseguenze con politiche di deficit di bilancio ed espansione della base monetaria, registrando di conseguenza impennate del tasso d'inflazione e dei tassi monetari d'interesse. Ma la durata di questi fenomeni e la reazione del settore reale è molto diversa da un paese all'altro, a seconda delle condizioni di partenza della struttura industriale, dell'assetto socio-economico e dell'equilibrio politico prevalenti in ciascuno di essi.

Due casi estremi sono quelli della Germania e dell'Italia.

La prima riprende ben presto il controllo sia del deficit di bilancio, sia del tasso d'inflazione, anche perché è in grado di scaricare parte del costo del riaggiustamento sui lavoratori immigrati, usando quindi la flessibilità di cui gode in materia. Il sistema industriale tedesco, nonostante le forti tensioni interne,<sup>46</sup> esce rafforzato ed il paese assume sempre più il ruolo di trainatore, e quindi anche di condizionatore, di altri sistemi produttivi ad esso collegati. Sia il sistema bancario, sia quello produttivo rimangono comunque saldamente in mano tedesca. Il risparmio interno è in grado di finanziare sia gli investimenti richiesti dal riposizionamento sia un saldo positivo della bilancia dei pagamenti. Il ruolo del sindacato, come i rapporti tra sindacato ed imprese, rimane forte e

---

<sup>44</sup> Ad esempio, attraverso sussidi.

<sup>45</sup> In particolare, l'adesione al GATT, poi WTO.

<sup>46</sup> Anche la Germania sperimenta gravi fenomeni di terrorismo, quasi solo di sinistra e con appendici molto meno pericolose di tipo ecologista.

non si hanno i fenomeni di sfaldamento neppure in campo politico, ove il governo rimane socialdemocratico.

In Italia, lungi dal ricomporsi, la frammentazione si accentua e con essa aumentano le occasioni di conflitto sia in ambito politico che economico. Sottostante v'è un processo di radicale cambiamento sociale. I limiti dei potenziali grandi attori, sia partiti politici, sia sindacati e movimento imprenditoriale, stanno nel non essersi neppure posti il problema di governarlo e dare al movimento un indirizzo e delle mete,<sup>47</sup> ma di essersi sostanzialmente lasciati trainare da esso, cercando e sfruttando gli occasionali e temporanei guadagni di forza relativa rispetto ai concorrenti.

In campo politico, dopo un breve governo di centro-destra, si ha una lunga successione di governi, pure essi brevi, di centro-sinistra, e un graduale spostamento dell'elettorato verso partiti di sinistra. Non vi sono molti ingressi di persone nuove e nei posti di responsabilità ruotano più o meno le stesse, ma costrette a cambiare ruoli e ambiti di decisione, così che si combina stabilità del gruppo dirigenziale con limitatezza dell'orizzonte in cui si sarà chiamati ad operare in un dato ambito.

Soprattutto dopo il '73, le politiche economiche sono tendenzialmente espansive, sia in campo fiscale che in quello monetario. Si ha deficit del bilancio pubblico ed alti livelli di inflazione che si traducono presto in crollo del mercato obbligazionario per i prestiti in essere e rapido aumento dei tassi d'interesse pagati sul debito, pubblico e privato, di nuova emissione.

In parte come conseguenza di questo stato di cose, aumenta il numero delle imprese in difficoltà. In molte realtà in crisi, interviene lo stato acquisendone la proprietà ed espandendo il ruolo delle partecipazioni pubbliche; in altre si ha un massiccio ricorso all'indebitamento, e soprattutto al mercato del credito a breve fornito dalle banche ordinarie che finiscono per concentrare rischi e posizioni su poche grandi imprese e finendo per essere condizionate da queste, assai più che non essere in grado di condizionarle.

All'espansione del settore controllato direttamente o indirettamente dallo stato, nonostante i discorsi sulla necessità di programmazione e di cambiamento radicale del modello di

---

<sup>47</sup> Con l'eccezione forse del partito comunista.

produzione e di sviluppo, non si intraprendono programmi a medio e lungo termine. L'espansione della spesa pubblica riguarda essenzialmente la parte corrente mentre non vi sono praticamente investimenti rilevanti nel sistema delle infrastrutture.

La posizione più paradossale è probabilmente quella del sindacato. Formalmente vede espandere la propria forza contrattuale, anche per i tradizionali legami con i partiti politici ed in particolare quelli di sinistra. È il momento in cui si esalta l'importanza dell'unità del movimento sindacale. Si ottengono anche significative affermazioni. Dopo lo statuto dei lavoratori, a metà anni '70 si ottiene la scala mobile modulata sulla base di adeguamenti identici per tutti i lavoratori, indipendentemente dal livello salariale. Si ottiene l'intervento pubblico per le aziende in crisi con l'estensione dell'uso degli ammortizzatori sociali, non la riforma e l'uso dell'indennità di disoccupazione ma la cassa integrazione, da un lato, i prepensionamenti, dall'altro. Si modificano le stesse condizioni di accesso e i criteri di determinazione delle pensioni, in gran parte dei casi slegandoli dai versamenti effettuati nei periodi precedenti.<sup>48</sup>

Di fatto, il sindacato rivela già la propria debolezza. Non solo, pur deprecando il modello di sviluppo fino ad allora seguito, non vuole, ma più probabilmente neppure sa, assumersi la responsabilità e fornire suggerimenti sulla gestione delle imprese a partecipazione pubblica, ma non è neppure veramente in grado di contrattare con la classe imprenditoriale perché perde gran parte della propria credibilità come controparte degli accordi. Questo è dovuto al fatto che in molti casi ha perso il controllo dei comportamenti della propria base. Si diffondono infatti gli scioperi selvaggi e soprattutto nella grande impresa diventano sempre più evidenti gli effetti del venir meno del controllo reciproco dei

---

<sup>48</sup> Misure in questo campo erano però in parte giustificate dal fatto che, soprattutto nel periodo dalle fine della seconda guerra mondiale agli anni '60, il lavoro nero e comunque i mancati versamenti degli oneri previdenziali, senza che il lavoratore fosse in grado di venirne a conoscenza, erano molto diffusi.

lavoratori sul corretto adempimento degli impegni assunti.<sup>49</sup>

La pensione al risparmio rimane molto alta. Si finanziano così sia il deficit del bilancio pubblico, sia gli investimenti realizzati nel periodo in esame. È probabile però che molte famiglie fossero affette da illusione finanziaria. I tassi d'interesse reale pagati sul debito pubblico, e ancor più sui depositi presso il sistema bancario, erano anche pesantemente negativi. Ma relativamente modeste quantità di titoli pubblici fornivano un reddito monetario pari anche a più della metà del salario annuale medio di un lavoratore.<sup>50</sup>

La cecità della classe, forse soprattutto di quella politica e sindacale, ma anche di quella imprenditoriale, è bene illustrata dall'atteggiamento riguardo il commercio internazionale e la partecipazione alla costruzione degli istituti più importanti del MEC.

Da un punto di vista strettamente economico,<sup>51</sup> si voleva il Mercato per promuovere la concorrenza, possibilmente vicina a quella perfetta, e, attraverso di essa, realizzare tutti i guadagni di efficienza che questa produce. Si trascurava il fatto che, per produrre questi effetti, occorreva che fossero soddisfatte molte condizioni, ad esempio, sulla tecnologia, in particolare, l'assenza di indivisibilità e di rendimenti di scala crescenti, e si sottostimava il ruolo delle

<sup>49</sup> Anche in questo campo, rendere impersonali i rapporti, non differenziare i trattamenti dei propri membri sulla base del loro comportamento osservato su un orizzonte sufficientemente lungo, ha avuto i suoi costi.

<sup>50</sup> Fino a che punto si spingessero gli effetti dell'illusione monetaria è però dubbio. È un periodo di rapida crescita della scolarizzazione e perciò, almeno formalmente, di alti investimenti in capitale umano. La scala mobile contrae però rapidamente il ventaglio salariale. Passare dal lavoro manuale a quello impiegatizio è una conquista di status più che non di reddito. Ma questo ha riflessi rapidamente sull'effettivo impegno scolastico e sulla produttività del sistema educativo. La scuola aveva costituito un potente strumento di promozione della mobilità sociale fino agli anni '60, ma perde sempre più questo ruolo negli anni successivi. Almeno in termini reali, in campo scolastico, nel valutare la resa di un impegno addizionale nello studio, l'illusione finanziaria era molto limitata.

<sup>51</sup> V'erano però, e forse erano più importanti, degli obiettivi politici, come quello di saldare il paese all'occidente, un obiettivo particolarmente importate soprattutto in presenza di un forte partito comunista, per di più in crescita nella seconda metà degli anni '70.



esternalità e l'incidenza che quantità e qualità dei beni pubblici forniti avevano sulla produttività con cui i fattori erano impiegati in ciascun paese.

Da parte italiana non sembra che vi sia stata piena coscienza del fatto che l'apertura del mercato interno avrebbe distribuito i vantaggi in maniera assai diversa tra paesi, a seconda che fossero dotati di una forte base industriale, soprattutto di imprese produttrici di beni commerciabili caratterizzate da costi medi decrescenti o di una struttura in crisi proprio in questi settori, e a seconda che interagissero nel proprio paese con controparti politiche e sindacali affidabili o meno. L'aspetto più paradossale riguarda le trattative relative al settore agricolo, che avrebbe finito per assorbire la maggior parte delle risorse comunitarie, la diversa attenzione posta alle regole adottate in questo settore da paesi come Francia e Germania, certamente molto più industrializzate dell'Italia ma che sarebbero diventate le principali beneficiarie anche degli interventi in questione, rispetto a quella dei politici italiani.

L'insensibilità per i profili internazionali emerge poi lampante nelle discussioni sulla distribuzione del reddito, in cui si afferma la teoria del salario variabile indipendente e si ragiona come se il rapporto salari-profitti interno non avesse alcuna influenza né sui prezzi relativi dei beni commerciabili rispetto a quelli non commerciabili, né sulle decisioni di importazione ed esportazione di quelli commerciabili, e non ponesse vincoli alla politica monetaria e fiscale del governo.

Se si guarda il periodo che va dagli anni '70 agli anni '90 a livello di Comunità nel suo complesso,<sup>52</sup> interi settori produttivi subiscono pesanti ridimensionamenti, da quello dell'estrazione del carbone a quello siderurgico e a quello cantieristico in particolare. In molti casi, le imprese colpite non hanno potuto o voluto introdurre innovazioni tecniche ed organizzative e non sono in grado di fronteggiare la concorrenza dei paesi di nuova industrializzazione asiatica. Quel che è un po' sorprendente è che si tende a vedere questo fatto come la normale e potenzialmente benefica conseguenza dell'espansione del commercio internazionale cui far fronte con il riposizionamento della produzione europea.

---

<sup>52</sup> E spesso sotto la spinta di decisioni comunitarie.

Alla fine degli anni '70 si ha l'istituzione dello SME che pone indirettamente vincoli crescenti alle politiche di bilancio dei paesi partecipanti, e quindi anche alle loro possibilità di sussidiare imprese e settori produttivi in crisi. Alla metà degli anni '80 si ha l'approvazione del piano Delors, l'introduzione dell'Atto Unico, e si guarda a tutto ciò come al desiderato completamento della costruzione di un mercato unico generatore di generalizzati benefici per tutti i paesi della Comunità.

Il sistema produttivo tedesco esce da questo periodo nel complesso rafforzato. Si rafforza il sistema industriale ma soprattutto, sia pure in maniera del tutto informale, la Germania assume un ruolo guida all'interno dello SME. La politica della Bundesbank decide anche gli spazi di manovra degli altri paesi, in particolare in tema di tassi di interesse e di politiche del cambio. La Francia riesce a conservare gran parte della propria base produttiva ma risente dei vincoli sopra menzionati: negli anni '80 dopo politiche tendenzialmente espansive è costretta ad adottare politiche economiche molto più guardinghe e subisce la concorrenza di paesi, come l'Italia, che sfruttano in maniera un po' spregiudicata, ma non lungimirante, i margini di manovra loro accordati in materia di cambio. L'Inghilterra, forse anche in reazione alle ricorrenti crisi degli anni '70 che hanno visto aumentare il potere paralizzante dei sindacati, adotta drastiche politiche di liberalizzazione. Nonostante i profitti tratti dallo sfruttamento dei giacimenti petroliferi del Mare del Nord, perde la proprietà, ed in molti casi, la stessa localizzazione di importanti produzioni.

In Italia, i sindacati maggiori vedono ridimensionato il proprio ruolo, da un lato, per effetto della reazione dei quadri sia all'appiattimento del ventaglio salariale, sia all'insostenibilità dei rapporti tra lavoratori all'interno delle fabbriche, e, d'altro lato, per la sconfitta al referendum sulla scala mobile. Si accentua però anche la formazione di micro sindacati all'interno delle imprese che aggravano ulteriormente i problemi di governabilità. Continua la drastica contrazione del ruolo della grande impresa e il ridimensionamento, quando non addirittura la perdita, di interi settori che fino ad allora avevano avuto un ruolo trainante per il sistema nel suo complesso. Gran parte delle imprese maggiori, incapaci di finanziarsi sul mercato azionario, aumentano il proprio

indebitamento. I rapporti tra banche ed imprese subiscono modificazioni radicali: il fatto che le banche siano in mano pubblica e che l'influenza dei politici sulla scelta del loro management e delle strategie da questi adottate sia assai pesante permette agli imprenditori che hanno udienza nei partiti di finanziare con credito a breve anche indebitamento che avrebbe dovuto essere finanziato o con azioni o con credito a lungo termine. Non solo diventa del tutto formale la distinzione tra banche sottostante la riforma bancaria degli anni '30, ma molte delle maggiori banche finiscono per essere prigioniere dei propri creditori.

In tutta l'Europa, la situazione è ulteriormente complicata dalla crisi del blocco di paesi socialisti e dalla caduta del muro nell'89. A breve termine, gli effetti maggiori sono legati alla riunificazione tedesca e alle politiche fiscali e monetarie che vengono adottate dalla Germania. La difesa del cambio del marco e gli alti tassi di interesse provocano una crisi della bilancia dei pagamenti soprattutto in Inghilterra ed Italia, che devono svalutare pesantemente. In Italia, questo costringe a drastiche revisioni delle politiche seguite, in particolare in materia di deficit pubblico e di politiche salariali. Contrariamente a quanto ci si sarebbe aspettato, la svalutazione non ha effetti sul tasso d'inflazione, che anzi tende a diminuire. Cambiano i criteri di gestione del debito pubblico, che passa direttamente sotto il controllo del Tesoro, e anche i tassi d'interesse pagati cominciano a flettere rapidamente.<sup>53</sup> In parte anche come conseguenza degli scandali giudiziari, in parte per i criteri sempre più rigorosi imposti da Bruxelles in materia di sovvenzioni alle imprese e tutela della concorrenza, aumentano la spinta e la necessità di procedere a privatizzazioni che portano allo smantellamento dell'IRI e degli altri enti pubblici proprietari di banche ed imprese.

Nella privatizzazione gli obiettivi sembrano essere stati

---

<sup>53</sup> Il che pone interrogativi su chi ha dovuto effettivamente sopportare il costo della svalutazione. È probabilmente negli eventi di questo periodo che vanno cercate le radici della crisi dei consumi che assumerà dimensioni rilevanti soprattutto a partire dalla fine degli anni '90 e nel nuovo millennio.

soprattutto quello di sbarazzarsi delle fonti di perdita<sup>54</sup> e fare cassa rapidamente, cassa da destinare almeno nelle intenzioni, a diminuire lo stock di debito accumulato. Le esigenze di cassa sono state forse cattive consigliere in alcuni settori.<sup>55</sup> In altri casi, hanno rivelato situazioni meno deteriorate di quanto ci si aspettasse.<sup>56</sup> Soprattutto su pressione e per l'uso dei poteri della Banca d'Italia, la proprietà del sistema creditizio è stata volutamente mantenuta in mani italiane. Nonostante l'assenza di una politica esplicita al riguardo, non sembra vi sia stato ingresso di investitori stranieri in misura rilevante neppure negli altri settori. Non si è mai veramente discussa l'entità dell'onere sopportato dallo stato in conseguenza di cassa integrazione e di prepensionamenti.

Se l'inflazione è stata portata sotto controllo, v'è stato però un graduale aumento del già elevato tasso di disoccupazione, distribuito oltretutto in modo assai diseguale tra classi di età, regioni, sesso e livello di istruzione. Sia il basso livello d'inflazione, sia la crescita del livello di disoccupazione sono almeno in parte spiegati dagli effetti della crescente apertura dell'economia al commercio internazionale via via imposta dalle politiche comunitarie. Da un lato, v'è l'effetto calmieratore dei prezzi derivante dalla crescente

---

<sup>54</sup> Che comunque lo stato si trovava sempre più impedito dalle norme comunitarie a coprire.

<sup>55</sup> Senza grandi opposizioni da parte di alcuno, si è proceduto alla vendita del patrimonio edilizio, con condizioni di grande favore per chi le occupava in affitto. Certamente gli enti pubblici si erano dimostrati, e continuano a dimostrarsi, pessimi amministratori di questo patrimonio ma si è ritenuta persa in partenza ogni battaglia per intervenire sulla loro organizzazione e sul loro funzionamento. A parte le redistribuzioni di ricchezza non sempre giustificate, lo stato ha però perso gran parte della possibilità di far fronte ad esigenze sociali importanti, come quella dell'abitazione, e di influenzare gli affitti in un settore a domanda estremamente rigida. La pressione della domanda si traduce rapidamente in aumenti dei prezzi delle case e degli affitti e viene meno la loro flessibilità verso il basso. La rigidità della domanda permette inoltre ai proprietari di traslare imposte sui redditi prodotti in questo settore.

<sup>56</sup> Le banche, le principali creditrici delle imprese dismesse, non pare abbiano dovuto sopportare grandi perdite anche dallo smantellamento di enti pubblici noti per i loro deficit annuali.

concorrenza delle importazioni da paesi di recente sviluppo o ancora in via di sviluppo, soprattutto asiatici,<sup>57</sup> d'altro lato, v'è il sempre più massiccio ricorso alla delocalizzazione dell'attività produttiva. Questi fenomeni riguardano tutti i paesi europei; di peculiare, per quanto riguarda l'Italia, è l'esplosione dell'immigrazione, un processo di cui si perde, non sempre involontariamente ma comunque rapidamente, il controllo.

Molti dei fenomeni a cui si è fatto cenno per i paesi europei sono comuni agli Stati Uniti. Ciò che differenzia il caso europeo da quello americano è il peso più limitato del momento finanziario rispetto a quello produttivo,<sup>58</sup> il maggior ruolo dello stato come fornitore di beni pubblici, ed in particolare di sicurezza e copertura dai rischi, quelli associati alla variabilità del reddito in particolare, cresciuto negli anni in discussione e ovviamente la diversa capacità di influenzare gli equilibri economici a livello mondiale e le differenze di responsabilità nel fornire garanzie di rispetto delle regole di convivenza tra gli stati. Il mutamento delle condizioni in cui si trova ad operare fa sì che, nel contesto europeo, la questione dello stato, le ragioni della sua esistenza, il ruolo che esso gioca, la misura in cui debba essere preservato, per ciò che ne rimane, o debba e possa essere superato si ponga in maniera per molti versi nuova, almeno rispetto al passato recente.

Non è possibile una comprensione esauriente dell'evoluzione dei vari stati, delle loro differenze e della diversità dei loro modi di reagire al sorgere di difficoltà simili se non si pone attenzione, da un lato, ai processi e meccanismi di formazione e cambiamento delle identità dei loro cittadini e, d'altro lato, alle ragioni dei singoli per legarsi in comunità e a come queste si modificano, vuoi per decisioni intenzionali, vuoi per il verificarsi di cambiamenti esogeni, ad esempio, nelle politiche seguite da altre comunità, o nell'ambiente in cui si trovano ad operare o per l'acquisizione di nuove conoscenze. Il rapporto tra singoli e comunità è caratterizzato simultaneamente da complementarietà e rivalità. L'individuo forse non è neppure concepibile separato da essa, se non altro per quanto riguarda la

---

<sup>57</sup> Che sono avvantaggiati da costi dei fattori, lavoro, in particolare, ma non solo, molto più bassi che quelli dei paesi europei.

<sup>58</sup> Almeno fino a tempi recenti.

formazione della sua identità, ha comunque bisogno della collettività per la propria sussistenza e per perseguire i propri obiettivi e ovviamente non esiste comunità senza individui. Ma la vita in comunità, assieme a possibilità, pone vincoli e limiti all'autonomia decisionale e comportamentale dell'individuo. In presenza di conflitti, il singolo può cercare di espandere la propria autonomia operando impersonalmente attraverso i mercati o avvalendosi della protezione fornita dall'ordinamento statale.

Le ragioni per vivere in una comunità stanno nella necessità e nei vantaggi che si possono ritrarre dalle interazioni con altri individui in termini di realizzazione<sup>59</sup> dei propri obiettivi. Quelle che si dimostrano più "produttive" non sono quelle, tipicamente sporadiche ed occasionali, che motivano comportamenti che mirano direttamente al raggiungimento di questi obiettivi,<sup>60</sup> ma quelle che inducono a comportamenti che permettono la loro realizzazione solo indirettamente, avendo la loro motivazione e giustificazione nelle interazioni future con altri membri della collettività.

Agire in vista di future interazioni richiede compatibilità, se non addirittura complementarità, degli obiettivi perseguiti dai vari agenti in esse coinvolti. Ciascuno di essi cerca di raggiungere un livello di disponibilità e accesso ai beni che dia sufficienti garanzie di sopravvivenza, possibilmente agiata, ed è quindi mosso da obiettivi "materiali". Ma spesso persino questi sono parte di obiettivi più generali che hanno a che fare col senso che si vuol dare alla propria vita, con ciò che si intende realizzare vivendo. Separare gli uni dagli altri non è sempre possibile, e forse neppure sensato, ma tipicamente i primi sono caratterizzati da una misurabilità e da possibilità di confrontabilità interpersonale maggiore dei secondi, così che ammettono spazi di compromesso che possono mancare negli altri. La condivisione e complementarità dei secondi è ciò che distingue una comunità da una semplice collettività.

Anche se probabilmente ne soffrirebbe la ricchezza di contenuto degli obiettivi e persino il valore che deriva loro dal fatto di riflettere delle scelte, molti conflitti scomparirebbero se si visse

---

<sup>59</sup> Ma più radicalmente anche in termini di formazione.

<sup>60</sup> Come quelli basati sull'uso della forza bruta.

in contatto solo con persone che si ispirano alla stessa visione del vivere e con larga compatibilità e complementarità dei comportamenti adottati. La presenza in ciascuna persona di obiettivi a contenuto più materiale, la dipendenza dalla disponibilità di beni e di servizi, comunque spinge o costringe a convivere ed interagire con persone che danno al vivere significati incoerenti o addirittura incompatibili con i propri.

Quando è possibile farlo, spersonalizzare le interazioni ed i meccanismi che le regolano consente di isolare il perseguimento degli obiettivi materiali da quelli di senso e significato, di realizzare i benefici delle interazioni economiche evitando confronti e conflitti sui valori. L'idea che siano gli strumenti in grado di portare a questo risultato è ciò che rende attraente sia il mercato, soprattutto il mercato di perfetta concorrenza, sia lo stato, visto come agente neutrale in grado di definire per ciascuno delle aree di autonomia individuale, di assicurarne il rispetto e di risolvere le controversie in materia.

Ma al mercato e a questa idea di stato si arriva<sup>61</sup> dopo un lungo processo di evoluzione. Perché abbia senso adottare comportamenti e modi di organizzarsi giustificati dall'aspettativa di una successione di interazioni future con altri membri della collettività, occorre che questa si doti di regole sul cui rispetto ciascuno possano fare affidamento. Se ciò che mina l'affidabilità è il fatto che il perseguimento di obiettivi eterogenei e in qualche misura in contrasto mette gli individui in conflitto, si minimizzano i rischi interagendo all'interno della stessa comunità.<sup>62</sup>

Già a questo livello, vi sono però potenziali contrasti tra gli interessi individuali e quelli della comunità di appartenenza.

Su un piano ideale, motivare e finalizzare la propria vita, decidere chi si vuole essere, la propria identità, è una delle dimensioni più importanti della libertà, ma senso e possibilità di scelte di questo tipo dipende dall'interazione e dal confronto con altri, richiedono l'esistenza di una cerchia di persone con cui interagire, di una comunità di riferimento. Differenziazioni di modi e

---

<sup>61</sup> Quando ci si arriva.

<sup>62</sup> Con ovvi costi in termini di rinuncia ai guadagni di efficienza realizzabili interagendo con agenti estranei ad essa, su cui si tornerà tra poco.

stili di vita allargano e approfondiscono lo spettro delle decisioni possibili in materia ma possono accrescere i problemi di compatibilità e di convivenza. La comunità ha perciò un interesse a controllare il processo di formazione delle identità, a limitare la differenziazione e la libertà di scelta individuale in questo campo.

Su un piano più materiale, dal punto di vista del singolo, interagire con agenti esterni alla propria comunità può consentire maggiori guadagni: espone a maggiori rischi ma, se non se ne viene esclusi, questi possono essere in parte scaricati su altri usufruendo delle reti di solidarietà comunitaria. Dal punto di vista della comunità, questa apertura indebolisce alcune delle ragioni di solidarietà e di coesione, pur offrendole la possibilità di beneficiare indirettamente dei maggiori guadagni individuali.

I conflitti riguardano quindi sia l'autonomia comportamentale da riconoscere ai singoli ed il potere della comunità di porre vincoli al suo uso, sia quella decisionale con un interesse della comunità a controllare la formazione di obiettivi e criteri di giudizio individuali. Questo doppio legame si traduce normalmente in limiti all'estensione sia dell'autonomia individuale, sia dell'insieme di persone con cui si interagisce.<sup>63</sup> I limiti a ciò che il singolo può ottenere restando nell'area della propria autonomia comportamentale costringono a legarsi alla comunità e a rispettarne le regole. Porre limiti e condizioni alla partecipazione alla comunità, dotarsi di regole di inclusione ed esclusione che generano stabilità dell'insieme dei membri che ne fanno parte, sorvegliare e regolare la possibilità dei propri membri di interagire con membri di altre comunità, serve a rafforzare i meccanismi che sorreggono l'affidabilità reciproca, consentono la sopravvivenza della comunità e ne giustificano l'esistenza.

L'organizzazione statale, almeno nella sua forma moderna, consente di passare dalla comunità alla collettività, di allargare l'insieme degli agenti con cui si interagisce, in particolare consente la

---

<sup>63</sup> Quando non è il contenuto e la natura stessa degli obiettivi perseguiti a limitare l'insieme di persone con cui si stabiliscono relazioni. Si pensi alla vastità e profondità dell'area coinvolta nell'interazione in cui si traducono molti legami sentimentali, che probabilmente motiva anche la loro esclusività.



convivenza di comunità eterogenee tra di loro, soprattutto dal punto di vista degli obiettivi ultimi perseguiti, sia dai loro membri, sia dalle singole comunità. La struttura istituzionale statale abbatte molte dei costi dell'affidamento reciproco ed è in grado di rimuovere questi limiti quando il soddisfacimento degli impegni reciproci è verificabile.

Gli effetti dell'esistenza dello stato sulla condizione degli individui, da un lato, e delle comunità, dall'altro, e, per converso, i riflessi dell'operare degli individui e delle comunità sul funzionamento dello stato, ammettono una grande varietà.

L'esistenza dello stato, ampliando l'insieme delle possibili controparti con cui interagire, diminuisce le capacità di pressione delle comunità sui propri membri, aumenta le possibilità di autonomia dei singoli e indebolisce le comunità. Lo stato si sostituisce alla comunità nel determinare sia l'estensione dell'area di autonomia decisionale e comportamentale goduta dai suoi cittadini e le regole in base alle quali quest'area può essere fatta variare, sia quella della coazione che si può usare nei loro confronti. Nei limiti in cui riesce a conservare coesione e forza, però, la comunità di appartenenza fornisce uno scudo all'individuo per resistere alle intromissioni dello stato e può fornire reti di solidarietà alternative a quelle statali. L'operare dello stato, se, da un lato, diminuisce la necessità di relazioni durature personalizzate e di regole sostenute da minacce e punizioni irrogate dai membri della comunità ai devianti, d'altro lato non ne elimina la possibilità ma semplicemente le apre occasioni e campi di applicazione su piani diversi.

Per raggiungere i propri scopi minimizzando l'uso della forza, lo stato deve, da un lato, ridurre l'incompatibilità, se non l'eterogeneità, degli obiettivi perseguiti dalle singole comunità ed eventualmente fornire nuovi obiettivi comuni, dall'altro lato, nella misura in cui l'eterogeneità sopravvive, deve spersonalizzare il trattamento dei singoli e delle singole comunità, porle su un piano di uguaglianza, dichiarando ininfluenti le caratteristiche in base alle quali singoli e comunità si differenziano. V'è quindi una certa rivalità tra comunità e stato, che però non può tradursi nell'eliminazione delle prime. È dalle comunità che lo stato, in gran parte dei casi, eredita molte delle regole che adotta ed estende a tutta la collettività che ad esso fa capo, ed è attraverso il loro

funzionamento che ne impone il rispetto, minimizzando le necessità e i costi di un suo intervento diretto al riguardo. La varietà di comunità conduce e costringe a flessibilità nella normazione delle condizioni dell'individuo, attenuando i possibili conflitti tra cittadino e stato.

Soprattutto, gran parte delle regole che formalizzano e stabilizzano le modalità con cui si accede al potere, e quindi alla potestà di stabilire norme e regole sociali e di usare la coazione, anche se formalmente riguardano condizioni e modi dell'esercizio del diritto di voto del singolo cittadino, di fatto stabiliscono i modi in cui questi, essenzialmente usando le comunità di appartenenza, può influenzare le decisioni politiche, regolano dunque essenzialmente i modi in cui le comunità possono accedere al potere o influenzarne l'uso.

Il processo che ha portato dalla comunità allo stato è stato solitamente lungo e tormentato.

Nell'esperienza europea, alle origini medioevali, la comunità ha avuto un ruolo fondamentale che ha inciso sull'evoluzione successiva praticamente fino ai giorni nostri. Sono le regole adottate e imposte dalle comunità di appartenenza che decidono gli spazi di libertà e autodeterminazione riconosciute ai singoli individui e da essi godute. Molto è probabilmente dovuto alla tradizione giudeo-cristiana, e al posto in essa assegnato al ruolo e alla personalizzazione di un dio unico che sostituisce la pletera di dei ed il fato, il destino o il caso. Il vedersi come creature dell'unico dio, mentre dà diritto al rispetto della propria persona ed il dovere di rispettare le altre, fa sì che ciò che si è chiamati a fare stia in un disegno non deciso autonomamente da sé. La libertà sta nell'adesione a questo disegno più che nell'autodeterminazione, e l'adesione comporta una certa accettazione dell'ordine esistente, ed in esso dell'autorità. Questo ha riflessi anche sui criteri di appropriazione dei beni.

La presenza di dio e l'operare del suo volere fa anche sì che distinguere ciò che è dovuto al proprio comportamento da quanto è effetto del suo intervento e dalla sua volontà diventi difficile. Ne segue che anche il diritto ad appropriarsi dei risultati del proprio lavoro non è mai incondizionata: ciò che viene prodotto non è necessariamente attribuibile solo ad esso, anche quando è l'unico

fattore produttivo impiegato.<sup>64</sup> Ciò che vale per il prodotto del lavoro si applica anche alla proprietà degli altri beni. L'umanità riceve beni e talenti in solido e deve usarli per il bene comune: i singoli ne sono solo amministratori. Anche nella distribuzione dei benefici si deve far riferimento alla collettività e al bene di questa, pur con i limiti che il realismo sull'esistenza ed efficacia degli incentivi individuali a fare impone.<sup>65</sup>

Il riferimento al bene comune facilita l'identificazione nel sovrano, visto come responsabile del suo perseguimento, del depositario ultimo del diritto di disporre delle cose e, pur con dei limiti, anche delle persone. Nei limiti in cui viene riconosciuta, la proprietà di altri soggetti<sup>66</sup> è derivata e trova la sua fonte in questa. Con l'eccezione delle terre possedute dagli ordini monastici, le decisioni sulla ripartizione tra le varie famiglie per la coltivazione, su cosa coltivare, le tecniche, ed in particolare i tempi di esecuzione delle varie operazioni, ecc., sono decisi dal villaggio ed il villaggio decide i contributi individuali agli oneri fiscali, al pagamento delle decime e alla solidarietà interna: in altre parole, influenza pesantemente, se non decide, anche le remunerazioni delle singole famiglie.<sup>67</sup>

Nel periodo feudale, almeno nella fase in cui le interazioni tra di esse rimangono limitate per gli alti costi dello spostamento di

---

<sup>64</sup> Vale inoltre il principio: "Gratuitamente avete avuto, gratuitamente date". V'è un dovere di trafficare i propri talenti, ma il riconoscimento che i talenti sono stati ricevuti gratuitamente.

<sup>65</sup> Il problema del giusto salario nasce soprattutto in ambito urbano e con riferimento ai salari di coloro che lavorano nell'artigianato, dove il rapporto tra lavoro e prodotto è assai più diretto che non nel settore agricolo, in cui l'andamento climatico ha un peso determinante.

<sup>66</sup> Fatta eccezione per i beni della Chiesa.

<sup>67</sup> Un indicatore di questo fatto è la lenta evoluzione del diritto di proprietà sulla terra in gran parte del continente. Le decisioni su cosa coltivare, le tecniche da adottare, compresi tempi di semina e di raccolto, per lungo tempo sono sottratte al proprietario e prese a livello comunitario. E sulla terra, oltre ai diritti del proprietario sussistono i diritti di altri enti, dallo stato, alla chiesa al villaggio. Al diritto esclusivo e di esclusione si arriverà molto lentamente e non si perderà mai del tutto la derivazione della proprietà individuale dalla concessione in materia dello stato al proprietario.

beni e di risorse e per i vincoli sulla mobilità delle persone, l'esistenza di differenziazioni tra le singole comunità, addirittura una certa diffidenza se non rivalità reciproca, non crea problemi e chi detiene il potere mira a controllare il comportamento delle autorità locali attraverso la coazione e l'elargizione di benefici. Sono invece le regole comunitarie lo strumento che controlla le differenziazioni tra i membri dei singoli villaggi e che preserva la convivenza.

La nascita dei borghi e l'espansione delle città, da un lato, ed il miglioramento delle comunicazioni e la maggior mobilità delle persone, dall'altro lato, permette e spinge ad espandere l'interscambio tra comunità diverse ed accresce il problema del controllo e della copertura del rischio cui il singolo e la collettività di cui fa parte si espongono. È un problema cui si fa fronte, soprattutto nell'alto medioevo, a livello di comunità ma in maniere diverse nel borgo rispetto al villaggio dedito all'agricoltura.<sup>68</sup>

Se si guarda lo sviluppo della *lex mercatoria*, sono le intese tra comunità di mercanti di una città con le comunità di mercanti di altre città, con il coinvolgimento degli apparati giudiziari quando necessario. I fondi per la copertura dal rischio sono derivati dai vantaggi ottenuti attraverso l'estensione della divisione del lavoro e della specializzazione nella produzione. Il processo si accompagna a differenziazioni delle posizioni personali all'interno del borgo di appartenenza sulla base della ricchezza accumulata e, forse più, del raggio di influenza delle proprie decisioni e dei propri comportamenti.<sup>69</sup>

Per i villaggi, l'interscambio con altri serve essenzialmente da copertura del rischio e non incide, per molto tempo, sulle decisioni di produzione. Serve soprattutto ad affrontare calamità

---

<sup>68</sup> Solo dopo che hanno potuto raggiungere livelli di accumulazione sufficientemente consistenti, i singoli potranno far fronte ad esso basandosi sulla consistenza del proprio patrimonio.

<sup>69</sup> Il grande mercante controlla l'attività di molti degli artigiani che trasformano le materie prime in prodotto finito attraverso le decisioni sulla ripartizione ed il volume delle commesse, eventualmente anche finanziando gli artigiani.

naturali locali<sup>70</sup> e richiedono affidabilità che gli impegni reciprocamente stipulati tra villaggi vengano onorati. La struttura feudale ed il re servono a permettere e facilitare rapporti di questo tipo, a regolare le condizioni del prestito e a dare garanzie sulla restituzione.

Il borgo o la città non richiede grande espansione territoriale per generare sufficienti guadagni per la copertura dei rischi. Nel caso dei villaggi, invece, è proprio l'estensione e le diversità di condizioni delle aree messe in contatto che fornisce la possibilità di far fronte alle calamità. Non è quindi un caso che l'evoluzione delle zone a più alta urbanizzazione veda l'emergere dei comuni, spesso in lotta con il potere imperiale e feudale, ma anche in lotta ed in conflitto tra di loro.<sup>71</sup> Gradualmente emergono le signorie e veri e propri stati di dimensioni però assai limitate.<sup>72</sup> I nascenti stati nazionali hanno invece come base soprattutto la campagna. Per svolgere il proprio ruolo, questi hanno bisogno di rafforzare l'idea di una comunità di interessi tra aree molto lontane e diverse, con scarsi rapporti diretti. Per preservare la coesione del paese e minimizzare l'uso della coazione, devono ricorrere, da un lato, a politiche di centralizzazione del potere e, d'altro lato, a politiche culturali volte a modificare gli obiettivi che le singole comunità perseguono e la percezione che esse hanno di sé.

Queste due politiche sono strettamente interrelate. La centralizzazione, se da un lato diminuisce l'autonomia delle singole comunità, consente però di controllare le interazioni con agenti stranieri, favorendo le interazioni interne e quindi mantenendo all'interno del paese i guadagni di efficienza da esse generati e

---

<sup>70</sup> Grandine e gelate o siccità che portano alla perdita del raccolto in una regione ma non colpiscono quelle confinanti.

<sup>71</sup> Se si risale all'epoca medioevale, i casi principali sono quelli di gran parte dell'Italia centro-settentrionale e delle città della zona anseatica.

<sup>72</sup> Da questo punto di vista, è la profittevolezza delle attività artigianali che si sviluppano in esse che toglie parte degli incentivi, se addirittura non ostacola, la formazione di uno stato nazionale in Italia, e, significativamente, soprattutto nell'Italia centro-settentrionale. Per converso, fornisce una spiegazione del perché la dimensione fosse importante per l'affermazione degli stati nazionali nel resto dell'Europa.

rafforzando la posizione contrattuale della propria economia nei rapporti con il resto del mondo e, anche per questa via, aumentando le possibilità di appropriazione dei benefici generati dal commercio internazionale.

Essendo le interazioni rese possibili dal suo operare, dal rispetto delle regole che con la sua azione è in grado di assicurare, lo stato compare come l'organizzazione in grado di generare benefici che ricadono poi sull'insieme delle comunità che lo compongono e dei propri cittadini. Per partecipare alla distribuzione è necessario aderirvi, accettando gli oneri e le limitazioni che ciò comporta. La partecipazione dà gli incentivi alle singole comunità di associarsi ad esso e, nella misura in cui questi mezzi addizionali sono strumentali al perseguimento degli obiettivi di ciascuna, fornisce uno scopo comune, un elemento di coesione.<sup>73</sup> La coincidenza e complementarità degli interessi permette di esaltare gli elementi comuni e condivisi, diminuendo, se non eliminando l'eterogeneità tra le comunità, e quindi la necessità dell'uso della forza per mantenere unità e coesione a livello di stato.<sup>74</sup>

L'espansione del settore artigianale ed industriale, in cui è possibile una maggior commisurazione dei contributi dei singoli alla produzione porta ad accentuare il ruolo delle decisioni individuali. È soprattutto in questo contesto che si sostiene che il lavoro dia titolo alla proprietà del prodotto che ha generato. Ma la graduale accettazione di questo principio è una concessione, spesso forzata dal realismo, dello stato o della comunità all'individuo e avviene in misura diversa in Inghilterra ed Olanda rispetto al resto dei paesi continentali, comunque soprattutto dopo la metà del '500.

Le differenze nel grado di accettazione dipendono soprattutto dal fatto che nei due paesi menzionati, nell'epoca in questione, la classe produttiva ha acquistato anche gran parte delle terre e intende

---

<sup>73</sup> Pur in presenza del latente conflitto che ogni distribuzione comporta.

<sup>74</sup> Il principio "*Cuius regio, eius religio*" può essere visto come un'esemplificazione dell'ambizione all'omogeneizzazione di obiettivi e modi di vedere la vita. D'altra parte, il mantenimento di unità e coesione rendono poi più urgente il controllo delle differenziazioni. Ad esempio, la lotta alle eresie, che pongono sì un problema religioso ma con possibili pesanti ripercussioni sull'ordine della vita civile.

gestirle con la stessa ottica e libertà d'azione con cui usa gli altri beni in suo possesso. Il proprietario vuole far valere un diritto esclusivo e di esclusione sul bene in esame, vuol essere in grado di decidere cosa produrre e le tecniche da usare. In Inghilterra, ad esempio, questo porta alle *enclosure*, alla sostituzione della coltivazione di cereali con l'allevamento e alla crisi dell'assetto tradizionale dei villaggi, con espulsione di mano d'opera. Anche la proprietà terriera viene gradualmente sciolta dai vincoli che la comunità e la più ampia collettività imponevano su di essa e il contenuto del diritto di proprietà gradualmente si muove verso la sua forma moderna.

Sempre in Inghilterra, almeno in Locke, si va ancora più lontano: si vedono libertà personali e autonomia decisionale e comportamentale come diritti naturali e si identifica nel lavoro l'unica fonte del diritto di proprietà.<sup>75</sup> Ma nel caso inglese, la spinta al riconoscimento dell'autonomia individuale è rafforzato dal fatto che il principio: "*Cuius regio, eius religio*" trova un'applicazione peculiare: v'è sì un radicato atteggiamento anticattolico, ma il movimento protestante si disgrega in una miriade di sette molto differenziate tra loro con posizioni assai poco compatibili l'una con l'altra.

Fuori dai casi citati, v'è una graduale espansione delle autonomie riconosciute agli individui, soprattutto in campo economico, e del contenuto e del campo di applicazione del diritto di proprietà, ma assai più lento e che non arriva ad intaccare l'idea che la fonte di questi diritti stia nello stato e nelle comunità, attraverso il riferimento alla preminenza del bene comune.

Il problema delle relazioni tra stato e comunità si ritrova ancora nell'esperienza ottocentesca di formazione di unità nazionali, sempre in Europa, sia pure in un contesto modificato dall'evoluzione in tema di autonomia e libertà riconosciute ai singoli cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti. La sufficiente omogeneità delle comunità che si vuole si uniscano è formalmente trovata nell'essere "una d'arme, di lingua e d'altar".<sup>76</sup> Lo stato interviene attivamente

---

<sup>75</sup> La stessa proprietà della terra deriva dalla commistione del lavoro del proprietario con le sue condizioni e utilizzo.

<sup>76</sup> Caratteristiche che contraddistinguevano gli stati nazionali di più antica formazione che però trovavano già eccezioni. In Inghilterra, ad esempio,

per promuovere la formazione di un'omogeneità ed una complementarità degli obiettivi perseguiti dai propri cittadini, rafforzandola se già esistente, ma anche creandola, ad esempio diffondendo i miti sulle origini. Quanto si credesse che questi riferimenti costituissero una base di aggregazione sufficiente è però dubbio e di fatto gli interventi si traducono in attività che incidono concretamente sulle condizioni di vita dei propri cittadini.<sup>77</sup>

I governi rafforzano il senso di unità dello stato sia attraverso il sostegno all'uso e alla giustificazione di regole sociali in uso presso tutte le comunità che lo compongono, attraverso l'adozione di un unico codice, sia attraverso la produzione di beni pubblici, decidendo in che misura e quali produrre,<sup>78</sup> l'organizzazione ed il modo in cui essi vengono prodotti e le funzioni che devono svolgere, quindi le caratteristiche che devono possedere.<sup>79</sup> Ma lo fanno anche su un piano molto più materiale favorendo l'interazione economica tra i propri cittadini e controllando il grado di apertura al commercio internazionale e al movimento dei fattori. Si vuol favorire la formazione di ideali di vita compatibili, ma attenti a fornirli di un adeguato sostrato materiale, ad assicurare la sostenibilità e profittabilità economica dell'organizzazione statale.

Ciò che rende possibile ed economicamente giustificata e sostenibile l'unificazione sono, da un lato, l'entità dei guadagni di efficienza realizzabili promuovendo le interazioni interne e sorreggendo l'affidabilità delle controparti nei vari tipi di interazione con meccanismi diversi da quelli delle relazioni personalizzate e

nell'800 si parla ancora il gaelico, anche se questa lingua si avvia all'estinzione, e, soprattutto, dal '600 in poi, in campo religioso si ha una frammentazione non osservata in altri paesi, e non si adotta, se non per periodi limitati ed in condizioni eccezionali, la coscrizione obbligatoria comune sul continente dopo la rivoluzione francese e Napoleone.

<sup>77</sup> Per il caso dell'Italia, è famoso il detto: "Fatta l'Italia, dobbiamo fare gli italiani."

<sup>78</sup> Decidendo il peso delle spese per la difesa e l'ordine interno rispetto a quelle di istruzione, sanità e sicurezza sociale, ad esempio.

<sup>79</sup> Questo è più ovvio nel campo dell'istruzione. Ma anche nel campo sanitario e della sicurezza sociale, sono importanti i riferimenti alla solidarietà, oltre che alla giustizia.



dalle regole comunitarie,<sup>80</sup> dall'altro, la capacità di fornire beni pubblici che non avrebbero potuto essere profittevolmente prodotti e finanziati dalle singole comunità in esso raggruppate. Lo stato interviene in campo economico esplicitamente attraverso le nazionalizzazioni, soprattutto nell'ambito dei servizi,<sup>81</sup> e in maniera non troppo indiretta attraverso il controllo della spesa pubblica,<sup>82</sup> con effetti sempre più rilevanti man mano che questa cresce in proporzione del prodotto interno. La fornitura di servizi pubblici incide sulla produttività con cui i fattori possono essere utilizzati al proprio interno.

In maniera meno visibile e formale ma non meno pervasiva e importante, lo stato interviene favorendo la formazione e coesione di gruppi d'interesse e di persone e consentendo loro di accordarsi e programmare a lungo termine nei settori caratterizzati da rilevanti economie di scala, che richiedono investimenti fissi irreversibili. Accordi di questo tipo, spesso impliciti, sono indispensabili in assenza di mercati futuri e in condizioni in cui l'insieme dei potenziali fornitori, da un lato, e quello dei clienti, dall'altro, è molto piccolo. Ciò che rende problematiche queste interazioni, a parte i costi di contrattazione, è il fatto che spesso richiedono l'effettuazione di investimenti irreversibili e utilizzabili solo all'interno di una data relazione, e sono quindi esposte al pericolosi richieste di ricontrattazione in posizione di debolezza. L'operare dello stato stabilizza la composizione dell'insieme degli agenti che operano in questi campi, ponendo vincoli all'entrata e rendendo quindi inevitabili le interazioni successive, rafforzando così l'affidabilità della realizzazione dei programmi annunciati,<sup>83</sup> se non pure una certa solidarietà reciproca. Garantisce esistenza ed estensione di un

---

<sup>80</sup> Questo è ciò che lo stato fa quando opera da garante dell'ordine pubblico, del rispetto delle aree di autonomia individuale e dei patti volontariamente sottoscritti, come giudice nelle controversie tra i suoi membri.

<sup>81</sup> I trasporti ferroviari sono l'esempio forse più rilevante nell'800.

<sup>82</sup> Nel caso dell'Italia, si pensi all'importanza, ancora nell'800, per lo sviluppo della siderurgia e della cantieristica della domanda per l'armamento della marina o, dopo la nazionalizzazione delle ferrovie, dei programmi di sviluppo in questo campo.

<sup>83</sup> Ed eventualmente anche del rispetto di accordi tra singole imprese.

mercato di sbocco dei loro prodotti, anche attraverso l'adozione di opportune politiche di controllo del livello della domanda interna e misure relative all'apertura al commercio internazionale e di controllo sui movimenti dei fattori.<sup>84</sup>

I guadagni di efficienza si traducono in aumenti del reddito e delle possibilità di tassazione e quindi di produzione di beni pubblici e opportuni interventi in tema di sicurezza sociale. I legami della massa dei cittadini con lo stato di appartenenza dipendono sempre più dalla possibilità di accedere ai beni pubblici da questo forniti e di beneficiare delle politiche redistributive da questo messe in atto. Nell'800 e ancora nella prima parte del '900, lo stato gode di discrezionalità nel concedere l'accesso alle varie provvidenze, molte fornite in natura, e la usa per omogeneizzare atteggiamenti e stili di vita pubblicamente rivelati. Gradualmente, la discrezionalità viene però ridotta e l'accesso viene sempre più ad essere visto come un diritto del cittadino largamente indipendente dal comportamento da questi tenuto. Diminuisce la possibilità dello stato di incidere sui criteri di giudizio sui modi di vivere. Di fatto, diminuisce l'omogeneità delle posizioni su questo tema nella cittadinanza nel suo complesso, il che riduce sia l'interesse, sia la possibilità per lo stato di intervenire in questi campi.

La ridotta discrezionalità del suo operato e i vincoli di relativa indifferenza a molte delle caratteristiche dell'identità dei propri cittadini rendono l'azione dello stato sempre più impersonale, quasi quanto accade sul mercato.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Il caso tedesco è un esempio di successo in questo campo. Non è ovvio che il rapido processo di industrializzazione avrebbe potuto aver luogo senza l'unificazione e l'azione dello stato. Quello italiano è forse una riprova al contrario. Si parte da una situazione in cui le singole regioni hanno legami internazionali più forti di quelli intercorrenti tra di loro e in settori diversi, con problemi ed esigenze assai differenziate e contrastanti. Manca un'esplicita politica volta a rafforzare i legami interni e si ha anzi un comportamento che penalizza alcune aree e porta subito a squilibri regionali crescenti.

<sup>85</sup> Ma vi sono stati cambiamenti negli ultimi decenni anche in questo campo. Si pretendeva che la giustizia fosse bendata, presumibilmente non tenesse troppo conto delle condizioni soggettive delle parti convenute in giudizio.

Su questi tempi si dovrà ritornare dal momento che la sopravvivenza dell'assetto dello stato poggia, da un lato, sull'interesse individuale a preservarlo, d'altro lato, sulla capacità di assicurare il rispetto delle regole che lo caratterizzano. Nel decidere se è proprio interesse preservarlo, nella generalità dei casi l'agente tiene conto non solo dei vantaggi e costi che gli derivano dal rispettarlo o violarlo nelle particolari condizioni in cui si trova ad operare, ma anche di quelli che il proprio comportamento ha sulla sopravvivenza dell'assetto e delle conseguenze che questa ha sulle proprie possibilità di comportamento e di realizzazione dei propri obiettivi nel futuro. La credibilità del rispetto dell'assetto dipende pure essa dall'esistenza di minacce e punizioni credibili, somministrate nell'eventualità della messa in atto di determinati comportamenti dallo stato, in vista dei vantaggi associati alla sopravvivenza dell'assetto esistente. Nell'ottica che si è usata nelle pagine precedenti, la sopravvivenza riflette un equilibrio non cooperativo di un gioco dotato di orizzonte futuro.

Il vantaggio essenziale associato alla sopravvivenza dell'assetto è costituito dalla prevedibilità delle regole che caratterizzano l'ambiente in cui si sarà chiamati ad operare, dalla prevedibilità degli effetti dei propri comportamenti, dalla possibilità di raggiungere accordi affidabili, formali od impliciti, che consentono di attendersi una realizzazione dei propri obiettivi maggiore di quella che si raggiungerebbe in assenza di questa prevedibilità.

Interesse a preservare l'assetto e capacità di assicurare il rispetto delle regole richiedono e presuppongono l'uso di orizzonti temporali tendenzialmente indeterminati e comunque potenzialmente lunghi e questo è favorito se vi è relativa stabilità dell'insieme degli agenti che operano in uno stato.

L'esperienza degli Stati Uniti si distacca da quella europea sotto molti profili.<sup>86</sup> Quelli che lo fanno volontariamente, affluiscono

---

Non è del tutto ovvio che questo atteggiamento fosse giustificato, specie in campo penale, ma sembra essere largamente venuto meno, almeno in Italia.

<sup>86</sup> Estremizzando gli elementi che differenziano l'esperienza inglese da quella continentale, manifestatisi soprattutto dopo lo scisma con Roma e la diversificazione in campo religioso da quell'epoca in poi.

verso di essi per sottrarsi ai vincoli e alle limitazioni cui erano sottoposti nei paesi e nelle comunità d'origine. Non vedono e non cercano nell'assetto del paese che raggiungono un ambiente che fornisca reti di sicurezza ma piuttosto ambiti e possibilità di espressione delle proprie capacità incentivata dalle garanzie di riconoscimento della proprietà dei frutti generati. Tanto le libertà quanto la proprietà vengono presi come diritti naturali il cui godimento lo stato può tutelare e garantire, ma che non trovano in esso il loro fondamento. Questa indipendenza non fa venir meno i doveri del singolo verso la collettività in cui si inserisce, come riflesso, da un lato, del fatto che si sceglie la comunità cui aderire e che, d'altro lato, si deve essere da questa accettati. È questo doppio legame che porta all'adesione volontaria alla formazione di reti di sicurezza.<sup>87</sup>

Le comunità si raggruppano in stati largamente autonomi ed indipendenti l'uno dall'altro, probabilmente nati come suddivisioni che riflettevano la dispersione sul territorio degli insediamenti coloniali e decise dalla madre patria, l'Inghilterra. Solo in un secondo tempo si arriva alla federazione, in questo caso, per le necessità poste dal dover far fronte a un nemico comune più potente dei singoli stati, con un patto attento a proteggere le autonomie di ciascuno di questi. Il conflitto con l'Inghilterra mette simultaneamente in evidenza l'importanza per ciascuna colonia di mantenere la propria indipendenza, di non venirsi più a trovare soggetta a decisioni prese da altri, senza aver potuto incidere su queste, ma anche la necessità di far fronte ad esso uniti e non isolati.

Quel che è interessante è il formarsi di un senso di appartenenza all'Unione che prevale su quella dell'appartenenza al singolo stato dell'Unione. È probabile che esso si formi gradualmente, man mano che sorgono problemi che spingono gli stati a schierarsi tutti da una stessa parte<sup>88</sup> o che riflettono conflitti su decisioni che hanno effetti su tutti gli stati, anche se li vedono su sponde contrapposte, e che non sarebbero risolti dalla semplice

---

<sup>87</sup> Soprattutto contro le avversità della natura o di possibili screzi con i nativi americani, nelle condizioni originali.

<sup>88</sup> Come accade nel caso della Guerra di Indipendenza.

secessione.<sup>89</sup> La gradualità del processo è probabilmente riflessa nella gradualità della costituzione e del rafforzamento di un vero e proprio esercito permanente e dell'espansione delle spese militari nel bilancio dell'Unione. L'esercito è normalmente basato sull'arruolamento volontario, e l'esistenza di un senso nazionale si manifesta nell'accettazione della coscrizione obbligatoria che viene usata, però, solo in casi eccezionali fino alle due guerre mondiali.

Fino all'inizio del '900, negli Stati Uniti il senso nazionale è gradualmente rafforzato soprattutto dai legami economici e sociali interni che si sviluppano in un'economia relativamente isolata dal resto del mondo per gli alti costi di trasporto, in cui quindi i guadagni di efficienza sono legati allo sviluppo delle interazioni all'interno del sistema. Il divieto all'uso di dazi da parte di singoli stati dell'Unione e le misure che realizzano un mercato unico sono presenti praticamente fin dall'Indipendenza e vengono gradualmente rafforzate. La costruzione dei canali e dei collegamenti fluviali, prima, e delle ferrovie, poi, porta allo sviluppo di una forte mobilità territoriale dei beni e della popolazione e ad una relativa complementarietà degli interessi dei singoli.

Dalle caratteristiche, atteggiamenti ed obiettivi della popolazione immigrata segue quasi inevitabilmente l'insistenza sul ruolo primario dell'autodifesa anche nell'assicurare la convivenza, con lo stato chiamato essenzialmente a garante ultimo del rispetto dell'autonomia individuale. Il rispetto della loro autonomia porta alla limitazione delle possibilità di interventi volti ad omogeneizzare gli obiettivi perseguiti dai singoli o dalle comunità.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Questo è quel che accade nella Guerra di Secessione, in cui già ci si sente più combattenti per la Federazione o per la Confederazione che non dei singoli stati.

<sup>90</sup> Il mantenere libertà, l'impedire il sorgere dei vincoli e delle limitazioni che avevano portato all'emigrazione è forse l'elemento unificante più forte: l'interesse comune è quello di mantenere e preservare l'eccezione dell'ordinamento statale rispetto a quello comune altrove. E i problemi di integrazione maggiore riguarderanno le minoranze che non erano affluite volontariamente, dai nativi agli afro-americani, che non hanno le stesse ragioni per volere un'organizzazione statale non intrusiva, anzi, ne hanno molte per sollecitare un intervento attivo dello stato a correzione di passati svantaggi cui si è stati sottoposti.

La difesa dell'autonomia individuale e delle singole comunità poggia sull'idea che singoli e comunità siano artefici e responsabili delle proprie condizioni di vita e non sia lo stato a dover essere chiamato ad intervenire in questi campi. Questo riflette le condizioni di vita in molti degli stati federati, in particolare fino alla fine dell'800, in cui prevale un'agricoltura fondata su unità relativamente piccole, in cui l'autoconsumo è ancora importante e quindi la dipendenza dal mercato abbastanza limitata.<sup>91</sup> Ma rimane una caratteristica fondamentale, messa in crisi temporaneamente solo in circostanze eccezionali come quella del '29, con gli effetti di sradicamento e di disoccupazione massiccia che si manifestano nel periodo in questione.

L'atteggiamento nei confronti dell'equilibrio interno si traduce in una posizione analoga nel campo delle relazioni internazionali, con una forte tendenza all'isolazionismo, superata solo quando cambiamenti negli equilibri mondiali minacciano di mettere a repentaglio la sopravvivenza della propria autonomia statale ed organizzativa. In quest'ambito, gli Stati Uniti sono portati a sostenere le ragioni dell'autodeterminazione delle singole collettività anche all'interno di altri stati, non sempre prestando la dovuta attenzione alle possibilità di sostenibilità economica delle entità che così si possono formare.

La contrapposizione tra caratteristiche di gran parte degli stati continentali europei e quelle degli Stati Uniti aiuta a mettere in rilievo alcune delle possibili radici dei problemi che i primi hanno sperimentato e che sono probabilmente destinati a crescere, se non adeguatamente affrontati.

---

<sup>91</sup> È sintomatico che la frattura più rilevante, che porterà alla guerra civile, è quella tra stati agricoli organizzati nella maniera sopra indicata e dotati di industrie incentrate quasi esclusivamente sul mercato interno e stati che poggiano sulle grandi piantagioni per il cui funzionamento è invece essenziale l'accesso ai mercati internazionali. Nel '900, il momento forse più critico è quello della crisi del '29, quando la gran massa è costretta a rendersi conto del fatto che sia venuto meno l'isolamento dei singoli agenti consentito dall'autoconsumo e della propria dipendenza dal mercato, un mercato che si rivela essere non sempre benevolente

La costruzione dell'Unione Europea non ha incontrato serie resistenze fino a quando è sostanzialmente rimasta confinata all'ambito economico e non ha intaccato il ruolo dei singoli stati all'interno delle proprie economie. I vantaggi del mercato unificato hanno largamente compensato i costi di tale processo. Ma anche le economie che forse hanno registrato evoluzioni con aspetti negativi, in parte come risultato del processo ma in parte indipendenti da esso, avrebbero dovuto fare i conti col fatto che molti dei costi avrebbero dovuto essere sostenuti comunque, dal momento che, sia pure con una velocità e con modalità diverse, sarebbero state comunque spinte o costrette ad aumentare la propria apertura al commercio internazionale. Il far parte della Comunità ha facilitato il processo di apertura sia fornendo una giustificazione ed uno scudo che ha permesso di superare più facilmente le resistenze interne che si sarebbero incontrate agendo in piena autonomia, sia prevedendo forme di compensazione. È sintomatico, però, che il paventato pericolo di una "fortezza Europa" non abbia mai assunto consistenza ed il passaggio dalla Comunità all'Unione non abbia fino ad ora prodotto grandi effetti. I problemi soprattutto politici che sono stati accantonati, non solo non hanno soluzioni ovvie, ma neppure è sicuro che ne abbiano di accettabili.

Non ci sono ovvi precedenti di successo di processi di unificazione di stati di dimensioni ed importanza rilevanti, ciascuno con un'identità ed una lunga tradizione di autonomia alle spalle. Gli Stati Uniti si sono formati con un processo in condizioni affatto differenti e per contro, dagli anni '90 si è assistito più alla dissoluzione di unità nazionali che non alla formazione di nuove. A parte il caso delle repubbliche baltiche, come spiegare il passaggio dall'Unione Sovietica alla CSI? E come spiegare la dissoluzione di unificazioni forzose, come quella jugoslava?

Gli stessi stati nazionali europei più antichi si sono formati con un processo del tutto diverso e durato secoli; le unificazioni nazionali ottocentesche<sup>92</sup> pure sono avvenute in un contesto politico affatto differente e hanno riguardato realtà caratterizzate da compatibilità degli interessi e della storia assai maggiore di quello che caratterizza gli stati aderenti all'Unione.

---

<sup>92</sup> Che, dato il persistere di grandi divari regionali, forse non si possono ritenere del tutto completate.

A differenza delle ragioni per la formazione della Comunità Economica, forse è stata soprattutto la pressione esterna. Dagli anni '80 v'è la concorrenza prima dei NIC e via via degli altri paesi soprattutto asiatici, che, complici le misure a favore della mobilità dei fattori, ha favorito la delocalizzazione delle attività produttive, un processo che si è ancor più rafforzato dopo l'89 e il passaggio dalla pianificazione al mercato di molti paesi prima sotto l'influenza sovietica. Negli anni '90 v'è l'emergere di nuove potenze come Cina, India e Brasile. I cambiamenti negli equilibri politici mondiali e la dipendenza da fonti energetiche in gran parte localizzate fuori da essa sono stati tra gli elementi che hanno spinto verso la realizzazione dell'Unione. Ma i cambiamenti che si sono registrati nel resto del mondo hanno avuto effetti sulla coesione interna, alcuni comuni, altri che hanno accentuato le differenze tra i paesi interessati all'impresa.

La maggior mobilità dei fattori e l'aumentata concorrenza sui mercati di sbocco dei prodotti hanno contratto sensibilmente il controllo della base impositiva.<sup>93</sup> Il controllo del deficit e del debito pubblico complessivo richiede revisioni degli oneri che lo stato deve sopportare per fornire i servizi di cui si è fatto carico. Ma questo accentua le tendenze alla frammentazione interna e la irrigidisce: alla ricerca di sufficiente peso politico, gli agenti tendono ad aggregarsi in gruppi relativamente omogenei al proprio interno così da poter premere sugli enti preposti alle decisioni pubbliche a favore di un decentramento e diversificazione dei servizi forniti, ma non degli oneri che essi comportano, che in molti casi vengono anzi aumentati.

Ritorna qui uno dei temi toccati all'inizio di questa presentazione. Aderire ad un dato assetto statale o addirittura sovranazionale, come nel caso dell'Unione, far parte di un medesimo "territorio" giuridico, dà molti vantaggi in termini di uniformità ed imparzialità di trattamento, da un lato, e di garanzie del suo rispetto, ma implica la rinuncia, almeno in parte, a modellare le norme ed i

---

<sup>93</sup> In Italia, come negli altri stati europei. Ma per quanto riguarda l'influsso della mobilità sull'entità della base impositiva, fa grande differenza il fatto che la produttività con cui i fattori sono usati nel paese tenda ad aumentare o invece a restare costante, o addirittura a flettere, rispetto al resto del mondo.



principi di funzionamento dell'ente governativo sulla base delle particolari condizioni e delle preferenze ed obiettivi di gruppi di agenti. Quando comunità o blocchi di interessi si ritengono danneggiati dai cambiamenti e non sono in grado di incidere sulla formazione della decisione collettiva, questi minacciano la rottura della coesione, eventualmente addirittura la secessione.

Quando i gruppi di agenti sono dispersi sull'intero territorio di uno stato, gli effetti sono quelli di resistenze e blocchi della capacità di decisione degli organi centrali. Quando sono concentrati su una parte del territorio o addirittura è l'appartenenza ad una determinata regione del paese a far da collante del gruppo, si traducono in richieste di federalismo e, nei casi estremi di secessione e separazione.<sup>94</sup>

Il problema del conflitto tra generalità e astrattezza di un ordinamento e condizioni ed obiettivo di singole comunità è accresciuto dal fatto che, all'interno dell'Unione, è la normativa dell'Unione a prevalere su quella dei singoli stati. Generalità ed astrattezza delle norme europee sono in parte imposte dall'obiettivo di realizzare un mercato unico, dalle condizioni che favoriscono la mobilità dei fattori e dei prodotti, in parte da quello di omogeneizzare i trattamenti e le condizioni di vita di tutti i cittadini dell'Unione, evitando penalizzazioni ed esclusioni. Forse soprattutto il secondo obiettivo richiede però ampia condivisione sulle aree di autonomia riconosciute ai singoli e sui loro modi e condizioni di utilizzo.

Alla normativa comune si arriva però essenzialmente attraverso trattative tra i governi degli stati, con un Parlamento Europeo che ha funzioni e capacità molto limitate ed in assenza di veri partiti europei. Composizione e stabilità della Commissione Europea, da cui dipendono molte delle decisioni in discussione, sono

---

<sup>94</sup> Tensioni di quest'ultimo tipo non sono limitate all'Italia ma comuni a molti paesi dell'Unione. L'Inghilterra ha già proceduto ad un ampio decentramento, con la costituzione di un Parlamento, sia pure con poteri limitati, in Scozia. Il conflitto relativamente recente in Belgio tra fiamminghi e valloni rischia di approfondirsi ed è comunque lontano da una soluzione. La Spagna, a parte il problema basco, registra richieste di autonomia maggiore da parte della Catalogna.

espressione degli accordi tra i governi dei singoli paesi e assai poco controllate dal Parlamento. Il cittadino, non del tutto a ragione, vede ancora il proprio Parlamento e governo nazionale come l'unico foro in cui può far sentire la propria opinione. Il rifiuto più volte espresso da vari paesi di un trattato costituzionale europeo non è quindi privo di motivazioni.

Un tratto comune ai paesi europei è la trasformazione di molti diritti prima visti come derivati dalla cittadinanza, e quindi dal far parte di un determinato stato, in diritti della persona e quindi come diritti assoluti, slegati dalla cittadinanza e, soprattutto dagli anni '90, l'attenzione al concreto soddisfacimento di questi diritti. Le esperienze dei vari paesi si differenziano principalmente per gli effetti che tutto questo ha avuto sulla persistenza o erosione della catena che va dall'individuo alle comunità e attraverso questo alla formazione di una politica nazionale.

In alcuni, i cambiamenti sono relativamente contenuti.<sup>95</sup> Va a favore della gradualità delle modificazioni la preservazione di una forte identità nazionale,<sup>96</sup> la capacità di controllare i problemi di integrazione e convivenza con importanti minoranze etniche generate dall'immigrazione relativamente lenta e limitata<sup>97</sup> registrata soprattutto nella seconda metà del '900<sup>98</sup> e in assenza di forti movimenti migratori interni dei loro cittadini. Questo permette ai vecchi assetti comunitari di non essere sottoposti a forti tensioni e anche quando interessa comunità piccole, non assume dimensioni così rilevanti da porre loro problemi di aggiustamento e ridefinizione della propria identità.

Quel che è importante è che, in queste condizioni, si

---

<sup>95</sup> Almeno fino agli anni '90.

<sup>96</sup> Cosa che è più facile per la Francia, in cui abbondano i rimandi nel discorso pubblico alla sua storia secolare, o per la Germania, anche per la dolorosa esperienza di un lungo periodo di divisione in due entità statali contrapposte e che raggiunge l'unificazione solo dopo l'89.

<sup>97</sup> Fa eccezione, riguardo alle dimensioni e alla rapidità del processo, l'esperienza francese successiva all'indipendenza delle colonie nord-africane, che appunto causa tensioni.

<sup>98</sup> In Germania, l'immigrazione interessa particolarmente le grandi città e spesso vi costituisce delle *enclave*.

conserva il legame di scambio tra ciò che il singolo chiede e riceve dalla comunità di appartenenza e ciò che questa chiede all'individuo, e quindi la capacità di inclusione e di esclusione di ciascuna comunità rispetto ai membri. La rilevanza di questi processi dipende anche dal fatto che v'è a livello di comunità un processo di selezione di chi sarà chiamato a risolvere i problemi locali, con capacità di valutazione dei singoli membri sull'operato dei prescelti,<sup>99</sup> e vi è formazione di persone che sanno usare l'ottica della decisione collettiva e gli elettori possono apprezzarne tutte le difficoltà. La concretezza e chiarezza sui problemi collettivi locali, da un lato, ha effetti in termini di relativa chiarezza e stabilità di ciò che viene chiesto alla politica nazionale ed in una tendenziale stabilità delle preferenze espresse dall'elettorato, dall'altro lato, fornisce meccanismi di selezione di persone con adeguata preparazione che possono passare dalla gestione della politica locale a quella nazionale. In questo campo ha un'importanza particolare l'adozione di regole istituzionali che portano ad una rappresentanza politica poco frammentata.

La gradualità e coerenza intertemporali dei cambiamenti in questione è poi facilitata dal possesso di un forte assetto produttivo, che gradualmente, già dalla seconda metà dell'800, ha visto diminuire il ruolo del settore agricolo a favore di quello industriale, e in questo ultimo è basato sulla grande impresa, nella maggior parte dei casi controllata da agenti residenti nel paese.<sup>100</sup> La stabilità e affidabilità della struttura produttiva è ciò che assicura la sostenibilità economica dell'assetto sociale e comunitario tradizionale. Associata ad appropriati meccanismi di selezione del personale al governo e a capacità di controllo del loro operato da parte della collettività, questo ha assicurato anche l'effettivo soddisfacimento dei diritti individuali, fossero essi visti come derivati dalla cittadinanza o dall'essere persona.

---

<sup>99</sup> Dal momento che conoscono i problemi locali, in parte almeno coincidenti con i propri, e i vincoli, i costi e benefici di soluzioni alternative diverse.

<sup>100</sup> La Germania, ad esempio, ha visto espandersi questa base anche per effetto dell'operare dei meccanismi concorrenziali sostenuti dalla Comunità Europea.

L'esperienza italiana illustra i problemi di una situazione per molti versi polarmente opposta. Le differenze e peculiarità sono legate ad almeno due elementi: da un lato, la rapidità del processo di trasformazione dell'assetto produttivo e delle possibilità e modelli di comportamento individuali, dall'altro lato, l'intensità e velocità dei movimenti migratori interni.

All'occupazione nel settore agricolo si sostituisce quella nel settore industriale e poi dei servizi. A livello individuale si contrae l'area di autonomia decisionale e comportamentale in tema di impiego del lavoro familiare e si viene sempre più a dipendere dall'andamento erratico della domanda sul mercato del lavoro; si espande invece il livello di reddito e quindi l'autonomia in termini di consumo e di risparmio.

Cambia la cerchia di persone con cui si interagisce e le modalità con cui lo si fa. Da una situazione in cui si hanno relazioni con un gruppo relativamente ristretto di persone che a loro volta si conoscono e si trasmettono informazioni e giudizi sul comportamento di ciascuno dei membri in tutti gli aspetti del vivere, in cui l'individuo può ed è spinto a rivelare la propria identità in tutte le sue dimensioni e un'identità coerente ed integrata, si passa ad una in cui si interagisce con ambienti diversi assai meno comunicanti tra loro, quando addirittura non sono completamente isolati l'uno dall'altro, ciascun ambiente interessato solo ad alcuni aspetti dell'identità manifestata da una persona ed in grado di porre vincoli al riguardo pena l'esclusione o l'isolamento.<sup>101</sup>

Si allentano molti dei vincoli che costringono l'interesse collettivo ad agire in maniera coordinata tipici dell'attività

---

<sup>101</sup> La distanza e la separazione tra il luogo di lavoro e ambiente familiare aumentano passando dall'agricoltura all'industria. Si passa da una situazione in cui ciascuno è in grado di fare più o meno ciò che fa un altro ad una in cui si richiede sempre maggior specializzazione e qualificazione e in cui quindi, anche in presenza di osservazione reciproca, la possibilità di formarsi un'opinione sulla qualità della prestazione di chi ha una specializzazione diversa diminuisce. Nella stessa squadra di lavoro, ciascuno abita in paesi e rioni diversi.

agricola.<sup>102</sup> Soprattutto le fonti di reddito di una famiglia diventano indipendenti e slegate da quelli di un'altra. Si può quindi isolare la propria famiglia dal contesto in cui vive assai più che in epoche precedenti e si esigono ambiti personali privati.<sup>103</sup> Si scopre il valore dell'intimità ma si modificano le condizioni di vita in maniera da restringere grandemente l'accesso ad essa. Ci si osserva e ci si giudica sulla base del comportamento tenuto ma raramente si ha accesso alle ragioni e ai significati dell'attore. Di una persona si sa e si è in grado di valutare quasi solo il modo in cui appare ed è su questo che si fondano le decisioni di accettazione o di rifiuto.<sup>104</sup>

Il legame diretto tra quantità di lavoro prestato e salario cambia la maniera in cui si valuta il proprio tempo. Col crescere dei salari, del proprio salario compreso, non ci si possono più permettere gli abiti confezionati su misura, da sé o dal proprio sarto o sarta. In questo caso si deve ovviamente tener conto dei vantaggi della produzione su larga scala ma è il cambiato valore di mercato del tempo che decide l'ingresso anche delle donne sposate nel mercato del lavoro.

I movimenti migratori di massa degli anni '50 e '60 dalle regioni del Sud e del Nord-Est verso il Nord-Ovest hanno ulteriormente accentuato la crisi dell'identità individuale e delle comunità sia nelle regioni di partenza sia in quelle di arrivo. Le dimensioni stesse del fenomeno lo avrebbero reso comunque difficilmente controllabile ma neppure vi sono state politiche volte a moderarlo e mitigarne gli effetti. L'esodo interessa quasi tutte le regioni meridionali. Si indirizza soprattutto verso il Lazio, e Roma in particolare, e le regioni del Nord-Ovest e qui influenza non solo le grandi città ma l'intero tessuto urbano circostante. Nelle zone di

---

<sup>102</sup> Si pensi alle fasi di semina e di raccolto quando il metodi usati in agricoltura sono quelli tradizionali.

<sup>103</sup> Nei paesi, si abbandona la vita di corte per costruirsi la villetta. Nelle città si abita in condomini in cui però ogni famiglia tende a chiudersi nel proprio appartamento ed il cortile non svolge più la sua tradizionale funzione di socializzazione.

<sup>104</sup> Forse è sintomatico che, al cinema, in questo torno di tempo si passi dal neorealismo all'incomunicabilità e all'alienazione, dai problemi delle masse a quelli più tipici di una certa borghesia.

afflusso, l'assenza di controllo fa sì che non vi siano processi di inclusione ed esclusione efficaci, quindi non operino meccanismi che rafforzino la complementarità, se non l'omogeneizzazione, degli obiettivi perseguiti dai membri delle comunità interessate dalle nuove realtà.<sup>105</sup>

Ciò che differenzia i migranti dalle popolazioni cui si aggregano è la diversità di atteggiamento e capacità di discriminazione e scelta dei rischi, da un lato, e le determinanti delle decisioni di consumo e di risparmio. Per quel che riguarda il rischio, ad esempio, non è tanto la propensione ad assumerselo che varia, quanto la scelta del tipo di rischio e il ruolo attribuito al caso a fare la differenza. Abbandonare il luogo d'origine, in gran parte dei casi senza avere una meta e prospettive sicure, rivela certamente propensione al rischio ma non è chiaro quanto la buona riuscita dell'impresa sia vista come qualcosa di legato al proprio comportamento o tendenzialmente slegato da questo e del tutto fortuito. Abbandonare un impiego per mettersi in proprio e trasformarsi in imprenditore pure rivela propensione al rischio ma la riuscita viene attribuita, in una certa misura anche al caso, ma soprattutto alla propria abilità e capacità. Così pure è facilmente spiegabile la maggior propensione al consumo degli immigrati, ma è anche probabile che dipenda anche da scarso affidamento sulle possibilità di controllare il proprio futuro attraverso le decisioni di risparmio e dell'impiego di questo. Una scarsa fiducia al riguardo si traduce nell'uso di orizzonti temporali più corti di quanto accadrebbe altrimenti.

Il passaggio dall'agricoltura all'industria impone alle famiglie e alle comunità un'apertura al mercato che da sola rende obsoleto e non più sostenibile il rispetto degli archetipi tradizionali, i modelli culturali, i parametri di giudizio e gli stili di comportamento

---

<sup>105</sup> Su questo punto, e soprattutto sugli effetti sugli equilibri e sul funzionamento degli enti locali a cui si farà cenno nei paragrafi che seguono, sarebbe interessante disporre di analisi che confrontino l'esperienza di zone relativamente meno toccate dalle migrazioni interne, come Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria, con quella, ad esempio di Piemonte e Lombardia.

appropriati alle condizioni precedenti.<sup>106</sup> Aumenta l'eterogeneità dei componenti di molte collettività locali, in un periodo in cui i compiti assegnati a queste vengono modificati e ridefiniti.

L'aumento dei redditi si traduce in aumento della domanda di beni, di consumo ma non solo, e in particolare di quelli caratterizzati da forti esternalità e di quelli in vari sensi posizionali. Aumenta la domanda d'istruzione che riflette una possibilità di mobilità sociale mai sperimentata in precedenza, che in parte può essere soddisfatta dall'espansione della domanda di lavoro qualificato ma, in parte, si traduce in crescente resistenza e rifiuto delle gerarchie, sia quelle sociali sia quelle tipiche dell'assetto produttivo pubblico e privato. Si espande la domanda di spazi abitativi e quindi di aree da urbanizzare.<sup>107</sup> L'espansione di questi spazi si traduce, da un lato, in forti e rapide variazioni del prezzo della terra, dall'altro lato, in aumento degli oneri associati all'adeguamento ed espansione del sistema fognario, di strade, illuminazione e, purtroppo eventualmente, di spazi per la vita sociale, dalle piazze e i parchi ai centri di aggregazione sociale.

La responsabilità per l'edilizia scolastica, e quindi in una certa misura sul tipo di scolarizzazione da offrire,<sup>108</sup> gravava

<sup>106</sup> Gli anni '50 e '60 sono anche quelli dell'esplosione della diffusione di radio e di televisione e quindi dei modelli di comportamento da questi forniti. Sarebbe interessante confrontare la programmazione italiana con quella francese e tedesca sulla base di quanto di essa è prodotto del paese di utilizzo od importato, e soprattutto quanto facesse riferimento a situazioni e problemi locali invece che ad ambienti astratti e stereotipati. Il fatto che negli anni in questione si assista, con un certo compiacimento, alla morte dell'uso del dialetto nelle comunicazioni all'interno della famiglia è un indicatore dell'erosione delle strutture sociali e culturali locali.

<sup>107</sup> Sarebbe interessante confrontare la variazione dei metri quadrati di abitazione per persona nei paesi lombardi dagli anni '50 agli anni '80-'90. Nella vita di corte degli anni '50, spesso, ogni famiglia disponeva di due o tre stanze, una per la cucina e una o due per dormire, una per i genitori ed una per i figli, quando non erano costretti a dormire tutti in una sola stanza. Negli anni '80-'90, alla cucina si aggiunge una sala e si tende ad avere una stanza per ogni figlio. E questo se si trascurano le esigenze di auto e moto.

<sup>108</sup> La scelta tra licei, istituti tecnici ed istituti professionali, sia pure in accordo con il Ministero dell'Istruzione Pubblica.

essenzialmente sugli enti locali, comuni e province, e ad essi facevano capo molte delle decisioni in materia edilizia e la predisposizione delle relative infrastrutture. Con l'aumento dell'eterogeneità della popolazione residente,<sup>109</sup> ed in particolare nelle zone a più forte immigrazione, le esigenze delle singole comunità, ciò che si richiede che esse siano in grado di fornire, il contenuto da dare alla produzione dei beni pubblici locali diventa sempre più contraddittorio ed indefinito, il che porta a decisioni contraddittorie o a paralisi. Diventa dubbio che le collettività e lo stato nel suo complesso riescano ad assicurare l'effettivo soddisfacimento dei diritti che l'individuo vanta nei confronti dell'assetto politico. Venendo meno ciò che la comunità riesce a dare ai propri membri, viene anche meno il potere di questi enti di imporre il rispetto delle proprie decisioni e più in generale quello della comunità sostenere canoni di comportamento e modelli di vita associata.

Anche per far fronte al disordine che prevale in molte decisioni locali, molti ambiti di decisione, che prima ammettevano caratterizzazioni che riflettevano le esigenze e preferenze di un certo ambiente, vengono trasferiti a livello centrale e perdono questa flessibilità, con aspetti positivi e negativi, ma soprattutto con perdita sia di responsabilità sia di attenzione ai vincoli particolari di ciascuna zona e di ciascun ambiente.<sup>110</sup> Soprattutto si allenta il

---

<sup>109</sup> Aumenta la mobilità delle persone, ad esempio con la diffusione delle auto. Aumentano quindi gli ambienti poco comunicanti tra di loro con cui si può scegliere di essere in contatto. È col passaggio al lavoro in fabbrica che si scoprono le ferie che, soprattutto tra i giovani, vengono concepite come evasione. Ma l'atteggiamento si diffonderà presto all'uso del tempo libero passato fuori dal proprio ambiente. In ambienti diversi si possono e si è spinti a vivere identità del tutto incompatibili tra di loro.

<sup>110</sup> Gli edifici per le scuole elementari restano responsabilità dei singoli comuni ma scompare la visita del sindaco alle classi (e l'ora di religione non vede più impegnati il curato o il viceparroco). In materia di edilizia, diventano sempre più stringenti le leggi nazionali, imponendo razionalizzazioni e rispetto di regole indispensabili, ma anche burocratizzando e spersonalizzando le decisioni in materia. La riforma tributaria dell'inizio anni '70, accanto a molti aspetti innegabilmente positivi, porta all'eliminazione degli uffici tributari comunali, con



vincolo del finanziamento con oneri locali dei beni pubblici locali.

Già i grandi movimenti sindacali di massa degli anni '70 e prima parte degli anni '80, rivelano uno scollamento tra aderenti e vertici nell'incapacità, forse anche la scarsa volontà, di questi ultimi di controllare i comportamenti della base, che si traduce in frammentazione e in una graduale ma sensibile perdita di iscritti. Un fenomeno simile accade ai partiti, con mobilità dell'elettorato e una crescente frammentazione dello spettro della rappresentanza.

Tutto ciò ha rafforzato la tendenza, già presente nel periodo precedente, a decidere in un'ottica di breve periodo e, anche per questo, assai poco favorevole agli atteggiamenti cooperativi e alla possibilità di raggiungere compromessi credibili. La perdita di gran parte della grande industria, soprattutto di quella caratterizzata da alti investimenti in ricerca e sviluppo ed in capitale fisso, per concentrarsi sulla media e piccola impresa, che opera in condizioni di costi medi relativamente costanti, ha ulteriormente privato di orizzonti di medio e lungo termine il panorama economico.<sup>111</sup> Accorciamento dell'orizzonte di riferimento delle decisioni ed aumento dell'eterogeneità degli agenti hanno reso più difficile identificare gli obiettivi che il governo e l'azione pubblica debbono perseguire e l'accordo sui mezzi con cui lo possono fare.

Negli anni '90, assieme alla crisi di due dei maggiori partiti, si ha l'affermazione della Lega e la crescente richiesta di decentramento e federalismo. Il fenomeno ha aspetti per alcuni versi paradossali: riafferma identità locali quando queste sono

---

l'eliminazione dell'imposta di famiglia, e quindi all'attenzione e informazione locale su aspetti importanti della vita dei membri della collettività locale.

<sup>111</sup> L'impresa che è caratterizzata da alti costi fissi, siano essi dovuti alla struttura degli impianti, oppure alla necessità di investimenti in ricerca recuperabili solo sul medio-lungo periodo, è costretta ad adottare un'ottica di lungo periodo e, in una certa misura, è un sostituto dei mercati futuri così scarsi in ogni economia di mercato. I costi medi decrescenti, poi, fanno sì che crescita e aumenti della produttività con cui sono impiegati i fattori siano due facce della stessa medaglia. Il divario tra andamento della produttività in Italia e quello nel resto dell'Unione può avere almeno in parte spiegazione in questa caratteristica tecnica.

andate in buona misura ormai perse.<sup>112</sup> Ma poggia sulla scarsa attenzione che il potere centrale ha avuto per un'adeguata ed efficace produzione di beni pubblici, e quindi l'effettivo soddisfacimento di molti diritti formalmente riconosciuti all'individuo. È sintomatico il successo di questo movimento nelle elezioni comunali, a testimonianza delle carenze dei partiti tradizionali anche nel curare e risolvere i problemi dei beni e servizi pubblici a rilevanza locale,<sup>113</sup> in parte conseguenza della disattenzione anche a livello nazionale per la preservazione e lo sviluppo delle infrastrutture.<sup>114</sup> Ma assume rapidamente rilevanza nazionale ottenendo successi nelle elezioni per il Parlamento. Di nuovo, l'insistenza è sul livello e qualità dei beni pubblici di rilevanza nazionale ma prodotti in maniera distribuita sul territorio.<sup>115</sup> Quel che si vuole è una maggior commisurazione tra gettito raccolto in una determinata area geografica e quantità e qualità dei servizi forniti ad essa. V'è certamente una resistenza all'entità della redistribuzione effettuata attraverso l'uso delle imposte e le decisioni sulla fornitura di beni pubblici ma v'è anche implicita una critica alla maniera in cui la redistribuzione viene effettuata, in particolare all'uso inefficiente delle risorse a disposizione dello stato e al loro spreco in varie forme di rendite ingiustificate.<sup>116</sup> Da quest'ultimo punto di vista, si ritiene che avvicinare chi prende le decisioni in materia a chi paga per la loro

---

<sup>112</sup> Un esempio è la richiesta di rivalutazione del dialetto quando, in molte zone, solo i più anziani sono in grado di parlarlo e quasi nessuno è in grado di usarlo correttamente per scritto. Ma va nella stessa direzione la richiesta di spazi per l'insegnamento della storia locale, coltivata da pochissime persone.

<sup>113</sup> Strade ed illuminazione urbana, fognature e raccolta dei rifiuti ma anche piani edilizi.

<sup>114</sup> Le reti di comunicazione stradali e ferroviarie con le città su cui gravitano i singoli paesi dal punto di vista dei luoghi di lavoro ma anche commerciali, e di svago, l'accesso ai servizi sanitari ospedalieri, ecc.

<sup>115</sup> Urbanistica, viabilità, scuole e sanità in primo luogo, ma le richieste dilagano poi anche all'ordine pubblico e persino alla giustizia, col rischio di intaccare le strutture portanti dell'assetto statale.

<sup>116</sup> Dal personale assunto in esubero alle spese per attività non giustificate dal valore del loro prodotto.

realizzazione introduca sufficienti incentivi per ridurre l'inefficienza e l'arbitrarietà degli interventi pubblici.

Le collettività locali devono affrontare un problema di scelta collettiva e decidere in presenza di vincoli di bilancio, decidere i trade-off accettabili tra la misura in cui sono forniti i vari beni e servizi pubblici e forse soprattutto decidere le caratteristiche e le qualità che devono possedere. Devono dare un contenuto concreto agli obiettivi perseguiti, e perciò devono dotarsi di una identità.<sup>117</sup> Dato l'assetto istituzionale esistente, non dispongono di effettive possibilità di dettare regole di inclusione ed esclusione.<sup>118</sup> Possono dare un contenuto concreto a questa identità soprattutto con la gestione delle aree di decisione di loro esclusiva competenza ed è a questo livello che il vincolo di bilancio morde. Lo fa in una situazione in cui le risorse disponibili sono derivate in larga misura da compartecipazione al gettito di imposte nazionali. Da un lato, si allenta il vincolo tra quanto si paga e quanto si ottiene a livello di singola comunità e dei membri di questa; d'altro lato, si crea un contenzioso sulle regole seguite a livello nazionale per la ripartizione del gettito dedicato a finanziare queste voci.

Dalle insufficienze nella fornitura di beni e servizi pubblici locali si trasferisce il contenzioso alla mancata considerazione che la normativa e l'assetto istituzionale generale prestano alle esigenze e necessità particolari di categorie di cittadini. Quello che viene messo in discussione è l'adeguatezza di una normativa statale applicata, almeno nelle intenzioni, uniformemente su tutto il territorio nazionale. A livello fondamentale, v'è il problema<sup>119</sup> della effettiva possibilità di trovare una adeguata normativa e gestione nazionale, in

---

<sup>117</sup> Il fatto che molta dell'identità storica sia andata persa ha giocato positivamente dal momento che ha cancellato differenze tra cittadini di seconda o terza generazione di immigrati e gli altri, a testimonianza di una riuscita integrazione almeno a questo livello.

<sup>118</sup> Almeno da un punto di vista formale, ma qualche tentativo di introdurre trattamenti preferenziali c'è stato, soprattutto a discapito della recente immigrazione extra-comunitaria, e non si sa molto sulle regole informali adottate.

<sup>119</sup> Oltre quello sulla qualità della particolare gestione dell'assetto che caratterizza il periodo in questione.

presenza di differenziazioni profonde delle realtà locali regolate, in concreto, di individuazione dei limiti da rispettare nel distinguere ciò che si deve decidere a livello statale, ed imporre ed assicurare su tutto il territorio da quello che si deve lasciare discrezionale e su cui si ammette differenziazione locale. Da come le singole collettività possono decidere le materie di loro stretto interesse, si passa a chiedersi come possono incidere sulla formazione delle decisioni in sede parlamentare e governativa.

Le frange estreme della protesta, forse solo strategicamente e di fatto solo in momenti particolari, agitano addirittura la minaccia della secessione. In un mondo razionale, la minaccia non sarebbe probabilmente credibile, ma è la spia di problemi irrisolti più profondi che si pongono simultaneamente su più piani.

Per quanto riguarda la credibilità, tanto chi la usa quanto chi la contrasta non fa i dovuti conti con la scarsità di informazioni su quanto ciascuno, singolo o comunità, paga, il valore di ciò che ottiene dal far parte della comunità e dei costi sostenuti per la produzione dei beni e servizi in questione.<sup>120</sup> Si mette in discussione il ruolo dello stato proprio quando dall'assolvimento dei compiti e doveri<sup>121</sup> ad esso affidati si viene a dipendere in misura sempre maggiore. È sintomatico che i movimenti localistici e fautori del decentramento prendano forza dopo la metà degli anni '80, quando si mettono in atto politiche volte a riportare in equilibrio il bilancio

---

<sup>120</sup> Le valutazioni in materia sono certamente difficili e inevitabilmente affette da elementi di arbitrarietà. È difficile accertare quanto il reddito prodotto in una certa area e quello goduto dai suoi abitanti dipendano dai rapporti economici con altre aree (quanto di ciò che viene prodotto è venduto in altre aree o acquistato in queste, e quindi ciò che determina la ripartizione dei redditi tra di esse) e incorporino gli effetti dell'offerta di beni e servizi pubblici nazionali (giustizia, ordine pubblico, scuola, sanità, ecc.). Ma anche in ambiti più limitati e facilmente controllabili, come quello dei costi sostenuti per la fornitura dei servizi pubblici prodotti e forniti all'area in questione, questi dati, quando pure siano calcolati, non vengono diffusi e discussi localmente.

<sup>121</sup> Dagli interventi per il controllo della congiuntura, dei mercati monetari e finanziari, ed il connesso controllo dell'inflazione e dei tassi di interesse prevalenti, alle attività redistributive, comprese quelle legate alla struttura del sistema pensionistico.

dello stato. E avviene in un periodo in cui lo stato è sempre più costretto a cedere parte dei propri poteri e della propria autonomia decisionale alla Comunità, anche in conseguenza del fatto che si è costretti a constatare la dipendenza dell'andamento delle singole economie nazionali da quello delle economie degli altri paesi ad essa aderenti, e più in generale dell'economia mondiale. Nessuna regione o blocco di regioni del paese, per quanto forte, avrebbe alcun potere contrattuale reale nel nuovo contesto, né avrebbe la capacità e la forza di farsi carico della propria parte di oneri associata al funzionamento degli istituti gestiti dallo stato.

A livello più profondo ritorna il problema di accertare cosa può essere deciso a livello di stato, di Unione o addirittura a livello sovranazionale rispetto a quanto debba essere lasciato all'autonomia della singola collettività, sia pure ponendo dei vincoli.

Nei paesi europei, assai più che negli Stati Uniti, il contenuto ascrivito al diritto alla vita e alla libertà, grosso modo il contenuto dato ai diritti della persona in quanto tale, si è andato via via precisando ed articolando in dettati più concreti e precisi di diritto alla casa, a un reddito che consenta la sussistenza, alle cure sanitarie, all'istruzione, ecc. Assicurare il loro soddisfacimento richiede interventi di tassazione e redistribuzione del reddito, richiede quindi l'esistenza e l'opera dello stato ma è comunque soggetto a limiti di fattibilità economica,<sup>122</sup> meno stringenti per le regioni ricche, assai più per quelle a più basso reddito. Quanto e come ciascuno degli elementi dei diritti onnicomprensivi deve essere fornito dalla collettività diventa un problema di scelta su cui vi può essere divergenza non solo all'interno della singola collettività ma tra collettività in condizioni economiche, culturali e sociali diverse.

È realistico imporre regole e standard comuni se l'autorità che li fissa ha il potere per procurarsi mezzi e dettare e controllare l'uso che di essi deve essere fatto, assumendosene la responsabilità.

---

<sup>122</sup> Man mano che gli effetti della mobilità dei fattori e le loro conseguenze in termini di capacità di tassare si sono fatti sentire, ad esempio, quasi ovunque si sono poste domande ineludibili ed imbarazzanti: dovrebbero essere garantiti a chiunque, quali che siano le ragioni per cui un individuo si trova a doverli far valere e a non poter provvedere al riguardo personalmente?

Si può pretendere autonomia ed esigere standard locali più elevati se si è in grado e si è disposti a pagare il di più richiesto dal loro raggiungimento.

In un assetto minimamente democratico, ad ogni livello, il potere dell'autorità che fissa gli standard di tassare e decidere l'uso del gettito dipende dal consenso. L'assenza o l'erosione di una visione condivisa di cosa significa e richiede il vivere in società<sup>123</sup> intaccano però le possibilità che esso venga raggiunto.

---

<sup>123</sup> Se non addirittura del senso del vivere.

**Quaderni dell'Istituto di economia internazionale,  
delle istituzioni e dello sviluppo  
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore**

(dal 2002 Quaderni del Dipartimento)

- 9401 Beretta C. *“Is economic theory up to the needs of ethics?”* (Part I) (trad. it. “Le scelte individuali nella teoria economica” pubblicata in M. Magrin (a cura di) (1996) “La coda di Minosse”, Franco Angeli, Milano)
- 9402 Beretta C. *“Alcune radici del problema dell'autonomia individuale”*
- 9403 Beretta C. *“Asimmetrie informative ed autonomia: le strutture contrattuali e la formazione dei mercati”* (Parte I)
- 9404 Merzoni G. *“Delega strategica e credibilità delle minacce nella contrattazione tra sindacato e impresa”*
- 9405 Beretta C. *“Alcune funzioni e caratteristiche delle regole”* (pubblicato in Rivista Internazionale di Scienze Sociali, a. CII, n. 3, luglio-settembre, pagg. 339-55)
- 9501 Beretta C. *“Having alternatives, being free and being responsible”* (pubblicato in Cozzi T. - Nicola P.C. - Pasinetti L.L. - Quadrio Curzio A. (a cura di) “Benessere, equilibrio e sviluppo. Saggi in onore di Siro Lombardini”, Vita e Pensiero, Milano)
- 9502 Beretta C. - Beretta S. *“Il mercato nella teoria economica”* (pubblicato in Persone & Imprese, n. 2, 1995)
- 9503 Beretta S. - Fortis M. - Draetta U. *“Economic Regionalism and Globalism”* (Europe-Iran Roundtable, Third Session, may 26, 1995)
- 9504 Beretta S. *“World Trade Organization: Italia ed Europa nel nuovo assetto globale”* (pubblicato su Rivista Internazionale di Scienze Sociali, a. CIII, n. 3, luglio-settembre 1995, p. 415-456)
- 9505 Colangelo G. - Galmarini U. *“Ad Valorem Taxation and Intermediate Goods in Oligopoly”*
- 9601 Beretta S. *“Disavanzi correnti e movimenti finanziari. Una survey molto selettiva e qualche (ragionevole) dubbio”*

- 9602 Beretta C. *“Strumenti per l’analisi economica - I”*
- 9603 Beretta C. *“Dottrina sociale della Chiesa e teoria economica”*
- 9604 Venturini L., *“Endogenous sunk costs and structural changes in the Italian food industry”*
- 9701 Natale P., *“Posted Vs. Negotiated Prices under Incomplete Information”*
- 9702 Venturini L. - Boccaletti S. - Galizzi G., *“Vertical Relationships and Dual Branding Strategies in the Italian Food Industry”*
- 9703 Pieri R., Rama D., Venturini L., *“Intra-Industry Trade in the European Dairy Industry”*
- 9704 Beretta C., *“Equilibrio economico generale e teoria dei contratti”* (pubblicato in Istituto Lombardo - Accademia di Scienze e Lettere, Incontro di studio n. 14, Disequilibrio ed equilibrio economico generale, Milano, 1998)
- 9705 Merzoni G., *“Returns to Process Innovation and Industry Evolution”*
- 9801 Beretta C., Beretta S., *“Footpaths in trade theory: Standard tools of analysis and results from general equilibrium theory”*
- 9802 Beretta C., *“Alcuni problemi di giustizia, dal punto di vista dell’economista”*
- 9803 Beretta C., *“La scelta in economia”*
- 9901 Merzoni G., *“Observability and Co-operation in Delegation Games: the case of Cournot Oligopoly”*
- 9902 Beretta C., *“Note sul mercantilismo e i suoi antecedenti”*
- 9903 Beretta C., *“A Ricardian model with a market for land”*
- 0001 Beretta S., *“Disavanzi nei pagamenti e commercio intertemporale: alcuni spunti di analisi ‘reale’”*
- 0002 Beretta S., *“Strumenti finanziari derivati, movimenti di capitale e crisi valutarie degli anni Novanta: alcuni elementi per farsi un’idea”*
- 0003 Merzoni G., *“Strategic Delegation in Firms and the Trade Union”*
- 0101 Colombo F. – Merzoni G., *“Reputation, flexibility and the optimal length of contracts”*



- 0102 Beretta C., *Generalità sulla scelta in condizioni di certezza*  
 0103 Beretta C., *“L’ipotesi di completezza e le sue implicazioni”*  
 0104 Beretta C., *“Una digressione sulle implicazioni della completezza”*  
 0201 Beretta C., *“L’ipotesi di transitività”*  
 0202 Beretta C., *“Un’introduzione al problema delle scelte collettive”*  
 0203 Beretta C., *“La funzione di scelta”*  
 0204 Beretta C., *“Cenni sull’esistenza di funzioni indice di utilità”*  
 0205 Colombo F. – Merzoni G., *“In praise of rigidity: the bright side of long-term contracts in repeated trust games”*  
 0206 Quadrio Curzio A., *“Europa: Crescita, Costruzione e Costituzione”*

#### **QUADERNI EDITI DA VITA E PENSIERO\***

- 0401 Uberti T. E., *“Flussi internazionali di beni e di informazioni: un modello gravitazionale allargato”*  
 0402 Uberti T. E. - Maggioni M. A., *“Infrastrutture ICT e relazionalità potenziale. Un esercizio di “hyperlinks counting” a livello sub-nazionale”*  
 0403 Beretta C., *“Specializzazione, equilibrio economico ed equilibrio politico in età pre-moderna”*  
 0404 Beretta C., *“L’esperienza delle economie ‘nazionali’”*  
 0405 Beretta C. - Beretta S., *“L’ingresso della Turchia nell’Unione Europea: i problemi dell’integrazione fra economie a diversi livelli di sviluppo”*  
 0406 Beretta C. - Beretta S., *“L’economia di Robinson”*  
 0501 Beretta C., *“Elementi per l’analisi di un sistema economico”*  
 0502 Beretta C., *“Mercato, società e stato in un’economia aperta – Parte I”*

---

\* Nuova linea di Quaderni DISEIS stampata grazie ad un accordo con l’Editrice Vita e Pensiero dell’Università Cattolica.

(\*) Testo consultabile sul sito del DISEIS

- 0503 Beretta C., *“Mercato, società e stato in un’economia aperta – Parte II”*
- 0601 Beretta C., *“L’ipotesi di razionalità: Parte I”*(\*)
- 0602 Beretta C., *“L’ipotesi di razionalità: Parte II”*(\*)
- 0603 Beretta C., *“Can Common knowledge of rationality make information incomplete? The case of the centipede”*(\*)
- 0604 Beretta C., *“Can Common knowledge of rationality make information incomplete? The case of the finitely repeated prisoners’ dilemma”*(\*)
- 0701 Merzoni G.-Colombo F., *Stable delegation in an unstable environment*
- 0702 Beretta C., *“L’ipotesi di razionalità: parte III”* (\*)
- 0703 Beretta C., *“L’ipotesi di razionalità: parte IV”* (\*)
- 0704 Beretta C., *“L’ipotesi di razionalità: parte V”* (\*)
- 0705 Beretta C., *“L’ipotesi di razionalità: parte VI”* (\*)
- 0706 Beretta C., *“Digressioni sull’ipotesi di razionalità”* (\*)
- 0801 Merzoni G., *“Observable and Renegotiable Contracts as Commitments to Cooperate”*
- 0802 Maggioni M.A., Uberti T.E., Usai S., *“Treating patent as relational data: Knowledge transfers and spillovers across Italian provinces”*
- 0803 Beretta C., *“Caratterizzazione di un’economia con più agenti - Parte I”*
- 0804 Beretta C., *“Caratterizzazione di un’economia con più agenti - Parte II”*
- 0805 Beretta C., *“Caratterizzazione di un’economia con più agenti - Parte III”*
- 0806 Beretta C., *“Caratterizzazione di un’economia con più agenti - Parte IV”*
- 0901 Beretta C., *“Equilibrio interno e relazioni internazionali: Prefazione”*
- 0902 Beretta C., *“Equilibrio interno e relazioni internazionali. Un quadro generale. Parte I”*

Finito di stampare  
nel mese di dicembre 2009  
da Gi&Gi srl - Triuggio (MB)

ISBN 978-88-343-1936-9



9 788834 319369