

Prof. ROBERT REICH

L'occupazione nella globalizzazione

Le questioni da proposte da questa Conferenza sono di importanza vitale, non soltanto per l'Europa ma anche per gli Stati Uniti. Si tratta di quesiti molto attuali negli Stati Uniti. Non sono molti a ritenere che il cosiddetto 'modello americano' sia già un modello definito.

Alcuni - consentitemi di dirlo - ritengono erroneamente che la discussione concerna un unico *continuum*: da un lato, il modello continentale europeo con un tasso di disoccupazione elevato ma ineguaglianze relativamente modeste, dall'altro, la versione semplificata del modello americano con un basso tasso di disoccupazione e forti ineguaglianze.

Si impone quindi una scelta implicita. Il quesito poggia su una base molto semplice: si tratta di stabilire se i paesi avanzati devono scegliere tra forte ineguaglianza e bassa disoccupazione, da un lato, e bassa ineguaglianza e forte disoccupazione, dall'altro. Siamo condannati a fare questa scelta. La Gran Bretagna è collocata più o meno al centro. Gran parte degli altri paesi si muovono verso questo *continuum* nel tentativo di trovare il punto adeguato. Tuttavia, in questa versione semplificata, esiste ancora un *continuum*. A mio avviso, non siamo affatto condannati perché esistono altri punti esterni a questo *continuum*. Prima di specificare quali sono questi punti e come possiamo arrivarci, vorrei spiegare - o almeno avanzare un'ipotesi - perché esiste questo *continuum* in forma semplificata.

Quasi tutti i partecipanti hanno sentito parlare, hanno discusso o hanno condotto ricerche sul modo in cui la combinazione tra cambiamento tecnologico e globalizzazione dell'economia ha eroso le vecchie strutture nelle quali la grande produzione in serie standardizzata generava un gran numero di posti di lavoro per i lavoratori con qualifiche non molto elevate.

Non parlerò in dettaglio delle modalità di questo cambiamento e dei risultati ma è anche vero che, oltre alla globalizzazione e al cambiamento tecnologico - e al dibattito su quale dei due fattori sia più importante, un dibattito, a mio avviso, privo di senso perché i due fattori interagiscono continuamente - esiste un altro elemento e precisamente l'erosione di tutti gli

istituti chiave delle nostre società a seguito della globalizzazione e del cambiamento tecnologico, dei cambiamenti relativi al sindacato ed al minimo salariale, di tutti quegli istituti che non fornivano soltanto prestazioni sociali ma anche un certo grado di "sovvenzioni" incrociate nella società. Chi era meglio preparato al cambiamento economico 'sovvenzionava' chi era invece meno preparato.

L'economia globale e la tecnologia sembrano imporre che gli individui vengano retribuiti precisamente secondo il valore che essi aggiungono a questa nuova economia globale e non di più.

Per la società, le conseguenze sono gravi. Vorrei spendere alcune parole sul modello americano, nella sua versione semplificata. In questa Conferenza, è infatti indispensabile avere le idee chiare. Senza dubbio, gli Stati Uniti hanno creato un gran numero di posti di lavoro. Sicuramente lo hanno fatto, negli ultimi quattro anni, con 11 milioni di nuovi posti. Ed io accetto il merito per ciascuno di essi. Tuttavia dobbiamo anche capire che sono aumentate le ineguaglianze.

Oggi, negli Stati Uniti, più di 1 bambino su 5 è povero e quando dico povero, intendo dire che vive ad un livello inferiore al livello di povertà esistente in altri 17 paesi industrializzati; che abita, mangia e si veste in modo inadeguato. Che è profondamente povero, disperatamente povero!

Per fare un altro esempio: cinque anni fa 39 milioni di americani non avevano alcun accesso alla previdenza sociale o ad una regolare assistenza sanitaria. Oggi 45 milioni sono privi di assicurazione sanitaria e non hanno accesso all'assistenza medica. L'insicurezza tra la forza lavoro è endemica. Chi perde il lavoro può trovarne sempre un altro ma percepirà una retribuzione inferiore. Potrei andare avanti con molti altri esempi ma, seguendo questa strada, in ultima analisi, la nostra società - e tutte le società - dovranno affrontare la questione della coesione sociale - in passato il termine era 'solidarietà sociale' -.

Siamo tutti nella stessa barca o siamo in barche diverse? In quale momento una società cessa di essere una società per divenire gruppi di persone diversi, con i ricchi che vivono in comunità nascoste, protette dai cancelli custoditi dalle guardie. Attualmente, negli Stati Uniti,

questi centri residenziali sono in rapido sviluppo: le comunità racchiuse tra cancelli. Dobbiamo nuovamente porci il quesito: siamo condannati ad andare tutti avanti sullo stesso *continuum*?

Barry Bluestone ha detto che molti paesi si sono già allontanati da questo modello americano estremamente semplificato ma, anche in questo caso, si tratta di uno spostamento su un punto centrale rispetto ai due punti dei quali parlavo - la forte disoccupazione e la bassa ineguaglianza, da un lato, e la bassa disoccupazione e la forte diseguaglianza, dall'altro - o possiamo spostarci ad un terzo livello?

Arrivo così al punto che vorrei presentare come semplice spunto di discussione nella speranza che stimoli il dibattito. Dopo anni, temo ancora di non capire il significato del termine 'flessibilità del mercato del lavoro'. Forse la questione può essere posta diversamente. Il termine ha un significato diverso a seconda delle persone. È una parola di moda. Tuttavia se decostruiamo il termine 'flessibilità del mercato del lavoro' potremmo anche scoprire che esistono significati diversi.

Uno dei significati del termine è la capacità dei datori di lavoro di licenziare i dipendenti quando vogliono e di fissare i salari che vogliono. Sicuramente questo è uno dei significati di 'flessibilità del mercato del lavoro' tuttavia esiste un altro significato incentrato sulla flessibilità dei lavoratori e non sulla flessibilità dei datori di lavoro quindi la capacità dei lavoratori di essere molto flessibili e di avere le professionalità che consentono loro di cogliere le diverse opportunità offerte dalla società; la possibilità di avere le infrastrutture ed i mezzi di trasporto necessari per recarsi facilmente sul posto di lavoro; la facilità di accesso al mercato dei capitali che potremmo definire *junior capital market* e che consente ai giovani, se lo desiderano, di divenire imprenditori di sé stessi; un certo grado di assicurazione del salario - non di assicurazione del lavoro -; per esempio: se viene offerto un lavoro con retribuzione più bassa i lavoratori non saranno costretti ad accettare un'immediata riduzione salariale. In altri termini, è possibile parlare di 'flessibilità del mercato del lavoro' in modi del tutto diversi.

Da un lato, può trattarsi della flessibilità che deve essere assicurata ai lavoratori per consentire loro un elevato grado di adattabilità in questa economia dinamica, migliori

opportunità ed un tenore di vita più elevato. Quando parliamo di flessibilità del mercato del lavoro perché non parliamo di questo? Credo che dovremmo farlo. Infatti, se uniamo l'aspetto della flessibilità orientata ai lavoratori all'altra forma di flessibilità del mercato del lavoro - alla prerogativa dei datori di lavoro di licenziare e di fissare i salari - e se, quindi, uniamo questi due aspetti alla politica macroeconomica per sostenere una domanda efficace ed efficiente nella nostra società potremmo arrivare ad un punto che non si trova sul vecchio *continuum*.

A mio avviso è possibile avere un'economia con un uso molto più elevato della capacità, con una bassa disoccupazione e senza rischi di inflazione, a condizione di avere una flessibilità del mercato del lavoro in entrambi i sensi, soprattutto nel secondo senso del termine che ho illustrato.

Attualmente, in Europa, è in corso un grande dibattito sull'unione monetaria. Non spetta a me - e non spetta a nessun americano - peccare di presunzione ed esprimere la nostra opinione ma un osservatore esterno coglie, almeno, due questioni.

Una è l'opportunità offerta a paesi diversi di unirsi e di cercare di adottare una moneta unica.

L'altra è l'opportunità di una politica finanziaria e monetaria molto austera e rigorosa in un momento in cui la disoccupazione è fortissima. Anche negli Stati Uniti è in corso una discussione analoga in relazione ai tassi di interesse a breve del *Federal Reserve Board*.

Spero che oggi avremo la possibilità di parlare della politica macroeconomica, degli effetti sulla politica microeconomica e viceversa, per affrontare due temi e due punti di vista considerati completamente diversi, mentre non si tratta di due temi completamente diversi ma di temi strettamente interconnessi. Quanto maggiore è la flessibilità del mercato del lavoro - in entrambi i sensi descritti - quanto più sarà facile per gli individui cogliere le opportunità offerte dalle nostre economie, tanto più rigido potrà essere il mercato del lavoro senza innescare l'inflazione, tanto più dinamica ed espansiva potrà essere la politica macroeconomica, senza correre rischi di inflazione.

Se, come società civili, non rispondiamo al crescente divario tra chi è più preparato e chi è meno preparato ad affrontare un'economia altamente globalizzata sul piano tecnologico ritengo, almeno in base alle esperienze, che subiremo un contraccolpo. Non posso dire quale sarà, ma anche negli Stati Uniti cominciamo a vedere l'inizio di questo tipo di contraccolpo.

La legge sul *welfare* che abbiamo appena emanato è estremamente punitiva nei confronti dei membri più poveri della nostra società e degli immigrati legali. Negli Stati Uniti abbiamo visto una crescente ostilità verso tutto quello che è internazionale, incluso il commercio internazionale. Probabilmente, molti ritengono di non avere niente da guadagnare dalla crescita del sistema e di avere tutto da perdere per gli oneri ed i rischi della crescita economica. In quest'atmosfera è possibile che arrivino dei politici e promettano alla gente quello che, in ultima analisi, non può essere promesso restando poi coinvolti per una politica di risentimento e di colpa.

Se ci sarà un'altra recessione - e spero che non ci sia ma secondo le leggi della fisica e le leggi dell'economia quello che sale, alla fine, scende -, e quando ci sarà un'altra recessione, temo che l'idea dell'unico *continuum* alla quale siamo legati - Europa Continentale contrapposta al modello americano semplificato - condanni troppi di noi alle retribuzioni basse e all'insicurezza o alla disoccupazione strutturale per un periodo di tempo troppo lungo gettando le basi di una politica molto spiacevole. È nell'interesse di noi tutti proporre alternative.

Nuovi lavori e disuguaglianze

Brevemente sui nuovi posti di lavoro. I circa 11 milioni netti di posti di lavoro aggiunti dall'inizio del 1993 in media sono retribuiti meglio dei 116 milioni di posti di lavoro che esistevano già nel 1993. Tuttavia, questi 116 milioni di posti di lavoro sono costituiti da pochi posti con retribuzione molto elevata e da molti posti con retribuzione molto bassa. Esiste in questo caso un'ineguaglianza crescente. I nuovi posti di lavoro, i posti di lavoro netti sono principalmente nel settore dei servizi, e i dati indicano che, in media, la retribuzione è migliore rispetto a quella dei posti di lavoro esistenti. Nel complesso, vi sono stati

miglioramenti salariali.

Quanto alle ineguaglianze esse aumentano ancora. Lo scorso anno è risultato evidente che le ineguaglianze salariali si sono fermate o la situazione si è invertita. Ciò era dovuto soprattutto al fatto che oggi sono occupate molte persone che non erano mai state occupate prima ed il mercato del lavoro è divenuto rigido. Tuttavia, le ineguaglianze retributive tra le persone occupate continuano ad aumentare soprattutto se si considera la base retributiva più *benefit*.

Se la definizione è retribuzione più prestazioni sociali allora, negli Stati Uniti, l'ineguaglianza aumenta. Secondo i dati nel primo trimestre del 1997 la situazione è migliorata grazie all'aumento dei minimi salariali e i lavoratori sono pagati di più. Tuttavia stiamo parlando di penny all'ora!

Nel complesso la struttura non è cambiata molto. Per il resto - e sarò più esplicito di prima - gli ingredienti per uscire dal *continuum* ed avere più posti di lavoro e lavori meglio retribuiti sono: primo, la flessibilità del mercato del lavoro, definita come flessibilità dei datori di lavoro e, secondo, una politica finanziaria e monetaria espansiva ma, terzo - molto importante - la flessibilità del mercato del lavoro definita come flessibilità dei lavoratori, come capacità dei lavoratori di realizzare un rendimento migliore.

Quanto ai meccanismi distributivi, il mercato dei capitali rende piuttosto difficile attuare i meccanismi redistributivi di cui abbiamo bisogno e temo che, data la mobilità del capitale, sarà sempre più difficile attuare con successo le grandi politiche redistributive, per quanto esse possano essere desiderabili.

Istruzione e formazione

Per quanto riguarda il tema dell'istruzione e della formazione negli Stati Uniti, direi che gli Stati Uniti hanno uno dei migliori sistemi di istruzione universitaria del mondo, di istruzione post-secondaria. Tuttavia solo un terzo dei ragazzi di 16/17 anni che si diplomano alla scuola superiore seguono poi un'istruzione universitaria e solo il 20%-25% si diplomano o

si laureano in un college.

Il problema degli Stati Uniti è quello dell'istruzione primaria e secondaria e si tratta di un problema dai molteplici aspetti. In molte aree mancano le risorse perché i nostri istituti di istruzione primaria e secondaria sono finanziati in gran parte con le imposte e, oggi, gli americani sono divisi per fasce di reddito molto più che in passato. Questo significa che nelle aree più povere, i cui abitanti sono in prevalenza operai, il gettito fiscale non è alto come quello delle aree ricche. Quindi aumentano le disparità in termini di qualità dell'istruzione, di numero di alunni nelle aule, di retribuzione degli insegnanti ed, ovviamente, tutti questi fattori contribuiscono all'aumento delle disparità. Inoltre, il sistema di formazione dei lavoratori è poco sviluppato.

Abbiamo scoperto che la formazione migliore è quella riservata alle professioni già esistenti e chi riceve formazione sa che, conseguendo un certificato o superando un esame, indipendentemente dal tipo di corso di formazione, riuscirà ad ottenere un lavoro.

Comunque, nel settore pubblico, le nostre risorse in questo campo sono molto limitate. Per quanto concerne il settore privato, alcuni dati indicano che, a prescindere dalla formazione dei dirigenti - e con questo mi riferisco alle conferenze ed alle riunioni presso i *Country Club* - gran parte della formazione offerta è destinata ai colletti bianchi e non ai colletti blu.

Su base pro capite, gli investimenti nella formazione dei colletti blu sono più bassi di quanto non fossero cinque, sei o sette anni fa. Negli Stati Uniti i titolari di diplomi non universitari ma di diplomi della scuola secondaria, che non hanno frequentato il college, hanno visto una riduzione progressiva della loro retribuzione nel corso degli ultimi quindici/venti anni.

Ciò vale soprattutto per gli uomini. Recentemente, negli anni settanta, molte donne sono entrate nel mondo del lavoro. La storia della forza lavoro è in gran parte una storia di riduzione dei salari dei lavoratori maschi, soprattutto di quelli non in possesso di un titolo universitario.

Come misuriamo la disoccupazione? È stata una domanda ricorrente. Per questo

vengono condotte due grandi indagini: una sui datori di lavoro e l'altra sulle famiglie. Nelle indagini sulle famiglie si chiede ad un grande campione di intervistati se sono alla ricerca di lavoro, se lavorano part-time e vorrebbero invece lavorare a tempo pieno. Si tratta di una serie molto semplice di domande che sono state perfezionate nel corso degli anni. Tuttavia, generalmente, viene calcolata la cifra mensile della disoccupazione che tiene conto soltanto del numero di individui attivamente in cerca di lavoro. Noi teniamo conto anche del numero di persone che lavorano part-time, ma che vorrebbero lavorare a tempo pieno. Inoltre, viene raccolto un nuovo dato: il numero delle persone che sono troppo scoraggiate per andare in cerca di lavoro.

Naturalmente è un numero molto approssimativo, ma se sommiamo il numero di persone che cercano lavoro, il numero di lavoratori part-time che vorrebbero lavorare a tempo pieno ed il numero di persone troppo scoraggiate per cercare lavoro arriviamo ad oltre l'8%, forse attualmente siamo nella media del 12%-15%; se aggiungiamo i giovani delle aree urbane, minoranze che non sono affatto vicine ai mercati del lavoro, in queste aree, arriviamo ad una disoccupazione reale del 15%-20%, 25%, 30%. Quindi i dati sono poco precisi.

L'unica cosa che possiamo dire con certezza è che il tasso di disoccupazione sembra in diminuzione. Per quanto concerne la misurazione, il *trend* degli ultimi cinque anni va nella direzione giusta. Da qui ho ricavato il mio *continuum* e la mia nozione di modello americano.

La questione dell'adattamento della società nel suo complesso è esatto. Tuttavia noi abbiamo visto - e lo avrete visto sicuramente anche in Italia - che il capitale diviene sempre più adattabile e mobile ed i mercati dei capitali sono sempre più efficienti. Il *gap* tra l'elevata mobilità del capitale e l'immobilità relativa di alcune parti della nostra forza lavoro è in aumento. Ed è questo *gap* che provoca disagi sociali. È stato detto che in Italia il mercato dei capitali è rigido, negli Stati Uniti il mercato dei capitali è molto mobile e lo diviene sempre di più. Negli Stati Uniti, il *gap* tra elevata mobilità del capitale e bassa mobilità del lavoro, soprattutto per i membri meno fortunati della società, provoca le più forti preoccupazioni sociali.

Infine, vorrei dire qualcosa sulla sovranità. Una domanda concerne il ruolo del governo

e riaffiorerà in gran parte del dibattito di questa mattina e forse dell'intero giorno.

La domanda è: cos'è la società, cos'è la cultura, cosa dobbiamo gli uni agli altri in quanto membri di questa società? Siamo realmente parte di questa società? Cosa definisce una società in un'economia globale ad alta tecnologia? La risposta diviene sempre meno chiara. Il ruolo del governo è sempre più quello di un delegato alle trattative in un mercato globale dei capitali, in un'economia globale, per conto dei membri meno fortunati e meno mobili della società. Un delegato alle trattative che attrae capitale, che attrae lavori, che cerca di perfezionare le professionalità, cerca di fornire migliore flessibilità, migliore adattabilità a questi membri meno mobili e fortunati della società. Inevitabilmente questo è quello che il governo fa in misura crescente. Tuttavia la domanda è: con quale successo?

Conclusioni

Cercherò di sintetizzare quello che ho colto dalla discussione in una semplice domanda.

Cosa dobbiamo apprendere gli uni dagli altri?

Forse sarebbe utile visualizzare un triangolo teorico. Ogni vertice rappresenta un insieme di politiche. Da un lato abbiamo il gruppo di politiche che, con un termine fin troppo utilizzato, potremmo definire 'flessibilità del mercato del lavoro'. Vogliamo un mercato del lavoro che sia flessibile e ponga fine alle rigidità che hanno poco a che vedere con la produttività, alla classificazione dei *job*, alle regole del lavoro ed anche al *welfare* statico che non è utile a nessuno ma fa sì che gli individui restino sempre esattamente dove sono.

Un altro vertice del triangolo è costituito dalle politiche dinamiche ed adattative, l'istruzione, le professionalità, le infrastrutture che collegano gli individui al lavoro, le tecnologie che consentono agli individui di svolgere il loro lavoro in diverse sedi, la *reverse income tax*.

Non ne abbiamo parlato oggi, ma negli Stati Uniti strumenti come il *tax credit* e la *reverse income tax* consentono agli individui di svolgere il proprio lavoro e di vivere bene od

almeno abbastanza bene. Su questo lato del triangolo abbiamo tutta una serie di politiche adattative.

Il terzo ed ultimo vertice del triangolo del quale abbiamo parlato oggi è la politica macroeconomica della domanda aggregata, una politica monetaria che regola la domanda aggregata. Vediamo che ogni lato del triangolo è collegato agli altri due e non esiste qualcosa di simile ad una serie di politiche buone su un lato del triangolo, mentre le politiche sugli altri lati sono meno buone. Dobbiamo coordinare o mettere a punto politiche che consentano una macroeconomia espansiva, per esempio una politica finanziaria e monetaria. Tuttavia per avere politiche veramente espansive che non alimentino l'inflazione dobbiamo avere il tipo giusto di flessibilità del mercato del lavoro e di politiche di adattamento. E potremmo passare per tutti i lati del triangolo. Come valuterei gli Stati Uniti e l'Europa continentale in relazione a ciascuno dei lati del triangolo? Dopotutto sono un professore e sono abituato a fare valutazioni.

In relazione alla microeconomia, al mercato del lavoro flessibile, aggiungendo il mercato dei capitali, per quanto riguarda un vertice del triangolo attribuirei agli Stati Uniti un punteggio molto elevato, diciamo una A. All'Europa continentale attribuirei un punteggio relativamente basso, C o C+.

In relazione agli investimenti pubblici ed all'adattabilità, tutto quello che ho citato, inclusa l'istruzione, le professionalità, l'accesso al lavoro, l'accesso al mercato dei capitali, eccetera invertirei l'ordine e darei all'Europa Continentale forse una B+ ed agli Stati Uniti darei una C-. Credo che abbiamo fatto un pessimo lavoro in relazione alle politiche adattabili.

Per quanto riguarda le politiche macroeconomiche della domanda aggregata e le politiche monetarie darei agli Stati Uniti ed all'Europa una B-. Credo che potremmo fare molto di più. In relazione ai tre lati combinati del triangolo, non dobbiamo essere intrappolati, tra Scilla - l'elevata disoccupazione - e Cariddi - la forte diseguaglianza e povertà -. Credo che, se avremo i vertici adeguati del triangolo, potremo fare di più in termini di lavoro migliore e di lavoro migliore per gli individui.

In ultima analisi - sto parlando come qualcuno che è stato negli ultimi anni

nell'Amministrazione Clinton - tutto questo si riduce in gran parte alla politica.

Questa mattina avrei voluto che fosse dedicato più tempo alla dimensione politica di tutto questo perché, anche se sono professore, ho potuto vedere da vicino quanto sia difficile tradurre in pratica molte di queste idee se manca la corretta strategia politica per applicarle.

Nei nostri paesi - che si tratti degli Stati Uniti, dell'Italia, della Francia - in futuro i conflitti più grandi ed interessanti non saranno tra i paesi ma all'interno dei paesi. Non saranno tra blocchi di paesi, ma saranno all'interno dei nostri paesi per le diverse posizioni ed i diversi vantaggi degli individui all'interno delle economie globali e delle tecnologie. Avremo - ed abbiamo - un conflitto tra il capitale finanziario e gli investimenti portato avanti dagli investitori globali che, fondamentalmente, vogliono alcune cose: riduzione delle tasse, riduzione della spesa, stabilità dei prezzi, mercato - indipendentemente dai molti significati di mercato - e, dall'altra parte, la politica, soprattutto una politica di cui gran parte dei cittadini ha paura perché si sente insicura.

Diciamo che abbiamo disponibile per loro un buon lavoro ma loro per lo più non ci credono e vogliono conservare il loro vecchio lavoro od almeno vogliono il sostegno di un'ampia rete di sicurezza. Come affrontare questo conflitto politico in tutti i nostri paesi? Il conflitto tra i cittadini che hanno più successo e quelli che hanno meno successo? Come sviluppare coalizioni per spostare ed adattare tutta la società ad un livello più alto di produttività e di prosperità condivisa? Secondo me il punto è questo ed è tra i punti più difficili per tutti noi. Negli anni futuri avremo molto da apprendere. Dobbiamo osservare attentamente gli sviluppi.

Infine, vorrei dire che, anche se abbiamo molto da imparare dalle diverse situazioni, le nostre sono culture molto diverse in termini economici e politici. Le nostre società sono molto diverse. Dobbiamo essere consapevoli del fatto che, anche se le politiche sembrano uguali ed adattabili a tutti, non è così. A causa delle differenze di cui parlavo, è inevitabile che vi siano differenze in termini di politiche effettivamente poste in essere. Oggi, ho imparato molto, mi ha fatto molto piacere essere qui e spero che continueremo questa discussione che, a mio avviso e certamente per tutti i partecipanti, è stata molto utile.

