Gianni Geroldi
Università di Parma

I segnali complessi del post-fordismo

In un suo recente saggio (2005), Massimo Paci individua i segnali di mutamento del «post-fordismo» riferendosi a tre fondamentali istituzioni sociali: l'*impresa*, la *famiglia* e il *sistema di* welfare. Data l'attinenza dei contenuti al tema che ci si chiede di sviluppare in questo seminario, mi sembra utile discutere facendo alcuni riferimenti anche a questo interessante lavoro.

Per cominciare, si può osservare che ognuno dei tre ambiti citati presenta cambiamenti sicuramente rilevanti ma non univoci, difficili da datare e poco prevedibili nella loro evoluzione. Da ciò discende che l'analisi dei segnali di questo nuovo modello di produzione e di regolazione sociale – ammesso che si possa parlare in senso proprio di «modello» – si muove su un terreno complesso e non ancora abbastanza conosciuto, almeno quanto sarebbe necessario per identificare con sicurezza linee di *policy*, adatte a governarne le trasformazioni e a correggerne gli effetti indesiderati.

A ciò si deve aggiungere che una più completa descrizione dei cambiamenti riguardanti le tre istituzioni richiamate, oltre che l'esigenza di interpretarne meglio i sentieri di evoluzione, non può fare a meno di integrare gli schemi concettuali con l'analisi delle dinamiche dei *mercati*, intendendo questo termine secondo un'accezione molto ampia, che non si riferisce a luoghi fisici particolari o all'area di diffusione di un prodotto, ma ai rapporti diversamente regolati e contrattualizzati che collegano, anche a distanza, una molteplicità di operatori.

Adottando un simile approccio, che si caratterizza appunto per l'interazione tra modifiche nelle istituzioni e funzionamento dei mercati, vengono in evidenza situazioni molto eterogenee e complesse, da cui si ricava che non solo il terreno per l'analisi del post-fordismo è in buona parte ancora poco conosciuto, ma che non è neppure possibile tracciare con certezza confini ben delineati, entro cui individuare i segnali del cambiamento e i possibili effetti.

L'esempio della grande impresa

Per sostanziare queste sottolineature, si possono prendere ad esempio le trasformazioni in atto nel sistema della *grande impresa*, dove emergono diversi profili, strutturali e di comportamento, che segnano differenze molto evidenti rispetto al modello fordista classico. Per interpretare le dinamiche in corso, è però necessario porsi alcuni quesiti sull'ordine di rilevanza dei diversi profili e, soprattutto, sull'incidenza che il cambiamento di indirizzo interno ad ognuno di essi esercita sulle condizioni di lavoro e di vita delle persone. In termini più espliciti, ci si può chiedere se principalmente siano (siano state e saranno) le nuove tecnologie dell'informazione, parte integrante del paradigma dell'economia della conoscenza, a determinare direttamente il processo di trasformazione nell'organizzazione delle grandi imprese (differenze nei sistemi di produzione, nelle strutture gerarchiche, nelle *skills*, ecc.); ovvero, se le tecnologie dell'informazione, combinandosi con la variabilità nei comportamenti dei consumatori, abbiano invece ruoli più indiretti, che si evidenziano nei processi di globalizzazione con nuove scelte localizzative, nella scomposizione del processo produttivo e nell'adozione di una molteplicità di forme commerciali e di distribuzione su scala planetaria, secondo geometrie che variano rapidamente, aiutate anche dalla minore incidenza dei *sunk costs*.

Al riguardo, va rilevato che la grande mole di studi sulle trasformazioni avvenute negli ultimi vent'anni non ha chiarito in modo definitivo se il carattere dominante delle innovazioni risieda nell'adozione diretta di nuove tecnologie da parte del sistema delle imprese, con i relativi riflessi di natura economica e istituzionale sull'ambiente circostante, o se l'asse principale del cambiamento, per quanto legato anch'esso alle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione, non consista invece in un riassetto generale della produzione e degli scambi nel mercato globale, dove il contesto economico, sociale e legislativo di ogni singola area ha sì rilievo come opportunità o elemento di freno, ma solo parziale e contingente.

È ovvio che l'interazione tra mercati e istituzioni, in due dinamiche evolutive come quelle accennate, tende a creare effetti piuttosto diversi, anche sui due piani che interessano più direttamente la nostra discussione, ossia il lavoro e la protezione sociale. Se prevale il primo scenario, infatti, è presumibile che le condotte delle imprese si muovano soprattutto nel segno di una programmazione dei fattori a più lunga fruibilità, con investimenti mirati in capitale sia fisico che uma-

no, attente alle interazioni con l'ambiente in cui operano e più allineate al dettato europeo della *corporate social responsibility*. Nella seconda ipotesi, invece, c'è meno ruolo per la programmabilità e si può ritenere che le strategie delle imprese si concentrino invece sulla fluidità delle soluzioni operative, con scelte che prediligono insediamenti più «mobili» (*hit and run strategies*), una prevalenza delle convenienze di breve rispetto ai rendimenti differiti degli investimenti stabilmente integrati con l'ambiente e, in generale, una più scarsa attenzione per i collegamenti con il territorio.

Le decisioni operative – cioè la scelta degli *input*, l'organizzazione dell'attività produttiva, le reti e le forme di collegamento con l'ambiente esterno – non possono non riflettere le opzioni strategiche che caratterizzano la fase di trasformazione del sistema delle imprese. Da ciò derivano effetti molto diversi, in generale e limitatamente a specifiche aree del territorio, sul funzionamento dei mercati del lavoro e sui modelli di comportamento della società, con implicazioni essenziali per il ruolo delle istituzioni nei processi di sviluppo. Il rapporto tra processi innovativi nelle dinamiche d'impresa e istituzioni, peraltro, è esso stesso una componente essenziale dei diversi modi di analizzare, sia in chiave positiva che normativa, il cambiamento. Infatti, per un verso, la minimizzazione delle distorsioni monopolistiche può essere ritenuta un fattore essenziale per l'innovazione e la crescita. Da ciò consegue che le riforme strutturali, ossia «[…] l'eliminazione di qualsiasi rigidità e quindi smantellamento delle istituzioni e delle regole ritenute intralcio alla flessibilità richiesta dal gioco della concorrenza, con particolare riferimento al mercato del lavoro sono indicate come le misure necessarie alla realizzazione di un simile mercato». Per altro verso, invece, si può assumere che le rotture e gli squilibri generati da un processo innovativo sul sistema economico richiedano meccanismi di coordinamento ben funzionanti, affinché siano evitate scosse troppo violente. In questa prospettiva, la «[…] flessibilità non è un dogma […]», e la chiave del successo non può essere rintracciata in una struttura economica ottimale, bensì in una serie di interventi discrezionali che riguardano tanto le politiche macroeconomiche, quanto le misure di protezione e di garanzia della coesione sociale (Amendola, Antonelli, Trigilia, 2005a).

Per l'interpretazione dei fenomeni, queste alternative contribuiscono a rendere più complesso il quadro dell'analisi, anche perché differenti scelte strategiche da parte delle imprese non si escludono a vicenda – nemmeno all'interno di una singola unità e in fasi coincidenti – e co-

munque, almeno per ora, non sembra emergere un profilo evolutivo che esprima con sufficiente chiarezza quale modello stabile di regolazione possa caratterizzare il rapporto tra sistema delle imprese, istituzioni e mondo del lavoro.

Nella prima ipotesi, in cui l'innovazione ha effetti significativi sul funzionamento delle imprese, senza tuttavia ridurre l'importanza – anzi, magari aumentandone il ruolo strategico – del radicamento con il territorio e le istituzione rappresentative, la gestione dei problemi economici e sociali connessi alle trasformazioni (la cosiddetta «adattabilità» nel linguaggio della strategia europea per l'occupazione) dovrebbe vedere un ruolo partecipe e attivo delle stesse imprese. Ciò comporta che nella fissazione degli obiettivi ci possono essere oggettive convergenze, o almeno convenienze comuni, tra gli obiettivi delle imprese, le aspettative dei cittadini/lavoratori e il ruolo di programmazione e allocazione delle risorse dei soggetti pubblici, sia a livello centrale che locale.

A questi aspetti è stata dedicata molta attenzione, soprattutto dalla letteratura sullo sviluppo locale che, negli ultimi anni, si è dedicata ad approfondire le possibili conseguenze provocate dall'internazionalizzazione dell'economia su sistemi di relazioni territorialmente circoscritti. Va notato in proposito che, anche in quest'ambito di ricerca, sono stati rilevati elementi che concorrono ad aumentare la problematicità del quadro analitico che fa da sfondo alle questioni del post-fordismo, come ad esempio l'emergere di un apparente «paradosso» dato dal fatto che «la globalizzazione aumenta la mobilità territoriale delle imprese, ma nello stesso tempo le rende più dipendenti dal contesto esterno […]» (Trigilia, Viesti, 2005a, p. 186).

Quale che sia la strategicità dei legami con il territorio, i campi di possibile collaborazione tra diversi attori economici e istituzionali in contesti locali sono comunque molteplici. Tra gli esempi si possono ricordare le esperienze più conosciute della programmazione negoziata, gli accordi di programma, oltre a numerosi casi di partecipazione congiunta di imprese, sindacato, agenzie del territorio e pubblica amministrazione a progetti, in larga parte ricollegabili ai fondi europei, per lo sviluppo territoriale, l'occupazione e le politiche di inclusione sociale. Legate alla stessa logica, ci sono poi azioni che incidono direttamente sul funzionamento del mercato del lavoro, come la riorganizzazione su scala locale dei servizi per l'impiego e la progettazione di nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale: attività che sembrano rispondere a esigenze di programmabilità delle risorse, non solo nelle scelte delle imprese ma anche in quelle dei cittadini.

Questo quadro – dando per scontata un'inevitabile approssimazione dovuta ai limiti di tempo a disposizione – può essere ulteriormente articolato se si tiene conto anche delle pratiche di negoziazione su scala nazionale riguardanti scelte di politica pubblica, come il riassetto della protezione sociale, il fisco e l'offerta di servizi. Le azioni condotte ai livelli locali e le misure adottate su scala nazionale, infatti, possono essere considerate entrambe componenti di un modello negoziale concertato ed esteso ai diversi livelli della contrattazione, che per oltre un decennio è stato un connotato distintivo della politica dei redditi nel nostro paese, assumendo il ruolo di componente integrativa del rapporto salariale in senso stretto, sia sul versante del potere d'acquisto dei redditi da lavoro, sia in relazione all'allocazione degli oneri connessi ai rischi sociali.

Il prevalere, o comunque il rilievo, di questa tendenza dello sviluppo a preservare un sostanziale radicamento con il contesto territoriale e, quindi, la propensione a ricercare procedure di tipo «collaborativo», è subordinata a molti fattori. Alcuni (rapporti distrettuali, settore di appartenenza, diversa intensità di lavoro dei sistemi di produzione, mercati di approvvigionamento e di sbocco, ecc.), forse perché più evidenti e facili da inquadrare, sono stati ampiamente studiati. Il ruolo di altri fattori appare invece meno chiaro. La dimensione delle imprese, ad esempio, non solo non è un dato stabile, ma può spingere in direzioni differenti. Lo stesso dicasi per i fenomeni di terziarizzazione ad ampio spettro che, soprattutto per quanto riguarda i servizi commerciali e quelli alla produzione, presentano tipi di sviluppo sia «locale» che «globale»; e ancora, per i contenuti tecnologici delle attività, che possono richiedere, da un lato, forti investimenti per l'adeguamento delle capacità professionali, con una presumibile spinta alla valorizzazione dei fattori locali, oppure incentivare, dall'altro lato, modelli organizzativi territorialmente diffusi, che esaltano i collegamenti di rete ma che prescindono maggiormente dal rapporto con i contesti in cui operano.

Nell'ipotesi contraria, che con l'ampliamento dei sistemi organizzativi derivanti dall'economia della conoscenza la strategicità dei rapporti con il territorio e l'ambiente esterno perdesse progressivamente d'importanza, lo sforzo delle imprese nella ricerca di modelli negoziali di tipo collaborativo sarebbe ovviamente minore e potrebbe prevalere per le stesse imprese l'interesse a vedersi alleggerite da impedimenti di natura procedurale o legislativa, che ne condizionino le decisioni in chiave di strategia globale. Quest'ipotesi, ovviamente, ha in sé sostan-

ziali elementi di vincolo per i decisori pubblici, non solo per il fatto che le misure in tema di lavoro e protezione sociale hanno riflessi diretti sui comportamenti delle imprese, ma anche perché i processi di globalizzazione pongono problemi, soprattutto ai paesi più avanzati, circa il modo di preservare i livelli di pressione fiscale necessari allo svolgimento delle politiche pubbliche (Tanzi, 2004).

Ipotesi circa un possibile processo evolutivo delle politiche sociali e del lavoro

Ammesso che le considerazioni fin qui svolte in modo necessariamente schematico abbiano qualche rilievo, si possono trarre, sempre sinteticamente, almeno due considerazioni. La prima riguarda la necessità, già richiamata, di allargare l'area dell'analisi se si vogliono meglio interpretare i meccanismi che collegano le trasformazioni dell'epoca post-fordista con i sistemi del lavoro e della protezione sociale. Ciò significa far emergere le diverse sfaccettature che può assumere il processo evolutivo delle «istituzioni del capitalismo», aggiornando lo schema proposto in origine da Williamson (1986), affinché siano individuati da un lato l'effettivo ruolo dei processi di internazionalizzazione che caratterizzano l'attuale fase di sviluppo dell'economia mondiale e, dall'altro, i riflessi che una gamma differenziata di strategie d'impresa comporta sul versante del lavoro, del reddito e delle tutele dai rischi sociali. La seconda considerazione comporta invece il recupero di una chiave di lettura storico/politica della dinamica dei sistemi di welfare, che contrasta in qualche misura con l'approccio che si è andato maggiormente diffondendo negli ultimi anni – peraltro anch'esso necessario, per motivi che saranno richiamati più avanti – di trattare il tema con analisi di tipo «economico/contabile». In pratica, con tale affermazione si vuole sottolineare che, per quanto l'evoluzione dei sistemi di welfare segua lo sviluppo economico di una società e, come ha insegnato la letteratura, si differenzi in base a fattori *country specific*, essa dipende tuttavia in misura decisiva anche da meccanismi di «scambio politico», ossia da pratiche di negoziazione proprie dei processi connotati da diverso grado di riformismo sociale, con cui si caratterizzano i moderni sistemi di democrazia rappresentativa.

Quest'ultimo appare come un punto particolarmente critico, poiché comporta un approccio concettuale non scontato, che al momento

può essere definito solo in maniera provvisoria. Innanzi tutto, a differenza di alcune tradizionali tassonomie, il sistema di welfare non è più inquadrabile come una «istituzione intrinseca» al modello di Stato, e neppure come il riflesso diretto degli indirizzi di *policy* seguiti da un governo. Al contrario, la configurazione – dimensione, ampiezza delle protezioni, accessibilità e forme di gestione – prende progressivamente corpo in base ai possibili esiti di uno scambio continuo tra domanda e offerta di protezione sociale. La prima, la *domanda di protezione sociale*, è espressa dai cittadini e dai lavoratori, ed è perciò naturale che risulti condizionata da un insieme di fattori strutturali (demografia, livello e distribuzione del reddito, crescita economica, squilibri territoriali, ecc.) e «culturali» (famiglia, idea di lavoro e di carriera, collegamento con la comunità, ecc.), che determinano condizioni di soggettività, peraltro ritenute in tendenziale aumento: un aspetto a cui il saggio di Paci citato all'inizio dedica particolare attenzione, discutendo ampiamente il concetto di «individualizzazione».
Sicuramente più complicata da definire è l'*offerta di protezione sociale*. Nei modelli a prevalente regolazione pubblica, l'origine dell'offerta sembra potersi individuare nelle scelte collettive, interpretate e definite sul piano legislativo dai *policy maker*, con quantità (grado di copertura e livello di ridistributività) e prezzi (pressione contributiva e fiscale) determinati in funzione sia dei criteri di rappresentatività che essi adottano nella ricerca del consenso, sia di una domanda eterogenea, espressa da diverse categorie di cittadini e di soggetti economici, tenuto conto dei relativi vincoli finanziari.
In questo «mercato», c'è anche un ruolo non facile da definire, che è quello rappresentato dal sistema delle imprese. Esse infatti sono, da un lato, possibili beneficiarie (cioè componenti della domanda) nella misura in cui considerano, in base a una visione contrattualistica, le *provision* della protezione sociale come elemento integrante dei rapporti di lavoro. Dall'altro lato, però, esse sono chiamate a sostenere una quota significativa dell'onere finanziario per l'attivazione dell'offerta che, trasferendosi sul costo del lavoro, condiziona, attraverso la competitività, elementi importanti per le loro condotte. Le scelte che le imprese compiono e la pressione che da loro deriva sui processi di decisione collettiva dipenderanno perciò dal peso che in diversi momenti esse pensano di attribuire ai diversi fattori di convenienza.
In definitiva, un approccio come questo, che va certamente perfezionato sotto molti aspetti, ridimensiona l'idea che i sistemi di welfare evolvano solo in connessione con l'andamento delle variabili struttu-

rali rilevanti, per cui, in termini quasi normativi, esisterebbe un unico criterio per valutare le riforme, basato sulla capacità che esse hanno di assecondare i mutamenti delle istituzioni sociali, lungo un percorso che, in ipotesi, dovrebbe rendere gli stessi sistemi di protezione più moderni ed efficaci. In questa versione, anche le dinamiche con cui l'assetto dello stato sociale si adatta ai cambiamenti non sono più inquadrabili come l'espressione di visioni politiche astratte, poiché sarebbe altrimenti difficile spiegare il motivo per cui i governi di centro-sinistra in Europa abbiano seguito linee di azione tra loro piuttosto diverse, o perché si sia spesso discusso di traiettorie convergenti in alcune riforme adottate dai governi di centro-destra e di centro-sinistra.

L'approccio dà invece spazio all'ipotesi che la quantità e la qualità di protezione sociale «scambiata» si leghino alle mutevoli condizioni con cui si esprimono domanda e offerta. L'esito di questo scambio, anche in prospettiva futura, non viene però a dipendere solo dai cambiamenti che interessano le istituzioni, l'economia, la cultura e le abitudini di vita dei cittadini, ovvero da ciò che darebbe luogo a percorsi «segnati» e perseguibili con scelte ottimali in una logica normativa. Il risultato è invece frutto del procedere di incerti e complessi processi di negoziazione che coinvolgono attori pubblici, soggetti economici e rappresentanze sociali (del lavoro e della cittadinanza), i cui obiettivi rispetto al ruolo della protezione sociale e al peso che ad essa deve essere assegnato può variare, come detto, in funzione dei diversi scenari che la dinamica dei mercati propone. Sottolineare l'importanza di aspetti come la negoziazione e lo scambio politico, non significa voler offrire spiegazioni alternative sul futuro dei sistemi di welfare del post-fordismo e, neppure, accorpare spunti di analisi di differente natura, per un ambizioso disegno con finalità olistiche. Ciò va inteso piuttosto come uno schema di ragionamento complementare rispetto all'ipotesi di un collegamento diretto tra trasformazioni sociali e assetto di un sistema di welfare, nella convinzione che il sentiero delle riforme, più che avere un carattere di ottimalità complessivo, sia il risultato di spinte, solo in parte convergenti ma più spesso contrastanti, espressione dell'articolazione della società e dei differenti obiettivi in essa presenti.

La tesi non contraddice il fatto che nel progettare riforme del welfare o nuove soluzioni per funzioni specifiche non si debba tenere conto delle mutevoli condizioni di una società, considerando anche le inefficienze e le incoerenze degli attuali sistemi, ma rileva come il modello di protezione sociale che può emergere in una fase di complesse tra-

sformazioni dipende solo in parte da un disegno ideale. Il modo in cui evolve l'assetto di un sistema di welfare è infatti determinato da una serie di altri fattori decisivi, tra cui, in particolare, il nesso tra mercati e strategie delle imprese, la rappresentatività e il potere negoziale del sindacato, la capacità di esercitare pressione delle organizzazioni rappresentative dei cittadini: il tutto in contesti legislativi la cui regolazione risente della presenza al governo di coalizioni di diversa ispirazione politica.

Va anche precisato che un approccio di questo tipo, pur assegnando un ruolo di primo piano alle maggioranze di governo e alla rappresentatività del sindacato e dei cittadini nel definire il modello di welfare «desiderato», non affronta direttamente la questione delle diverse visioni, o atteggiamenti politico filosofici, che caratterizzano le principali correnti di pensiero, dalle tesi neoliberiste a quelle del moderno riformismo sociale. Per trattare tale argomento serve, infatti, un altro approccio con un diverso apparato analitico. La questione, però, può essere qui tralasciata, assumendo che una messa a punto del modello interpretativo dei cambiamenti del post-fordismo, come quella abbozzata, riguardi solo il campo di coloro che non accettano, in modo analiticamente fondato, le idee di base del modello neoliberista, vale a dire che esista necessariamente un *trade-off* tra crescita economica e spesa per la protezione sociale e che, secondo la logica di una funzione di benessere benthamiana, solo la maggiore crescita, garantita da bassi livelli di prelievo fiscale, può migliorare il benessere degli individui, al più correggendo in misura «residuale» la distribuzione generata dal mercato. Questa puntualizzazione, sebbene solo accennata, va però tenuta ben presente, dal momento che, nel campo dello scambio politico e delle mediazioni di cui si è fin qui parlato, «visioni del mondo» contrapposte (Caffè, 1986) sono comunque parte sostanziale di una dialettica che distingue chi predilige un mondo che premia in base a canoni assoluti di selettività (darwinismo sociale) da coloro che ritengono che qualificare lo sviluppo significhi anche mantenere una società il più possibile coesa.

Alcune priorità per il processo di adeguamento del sistema di welfare italiano

La protezione sociale come «fattore che contribuisce alla crescita» e l'eterogeneità con cui emergono i bisogni e si formano le aspettative

nella società sono dunque i punti da cui si può partire per ragionare sulle linee di riforma di politica sociale e del lavoro. Per maggiore concretezza, anziché continuare con riflessioni di carattere generale, si può prendere a riferimento l'attuale situazione del nostro paese.

Come primo elemento, va rilevato che tutti concordano sul fatto che la «domanda di protezione sociale» stia cambiando, perché mutano le condizioni che stanno alla base della domanda stessa. I diversi modelli di welfare, seppure in periodi storici non coincidenti, si sono infatti strutturati in contesti di rapida crescita economica e in risposta a situazioni di rischio sociale abbastanza standardizzate. La previdenza sociale, gli strumenti di sostegno al mercato del lavoro, ma anche gli stessi sistemi della formazione e dei servizi educativi si sono sviluppati organizzandosi per rispondere a bisogni relativamente omogenei di gruppi sociali poco differenziati, con cicli di vita ben definiti e rapporti di lavoro e nuclei familiari stabili.

Il contesto economico sociale e alcune dinamiche strutturali mostrano da tempo un'accresciuta instabilità, con fattori di insicurezza che aprono lo spazio per nuovi bisogni primari, dal reddito dei lavori precari e degli anziani, alle capacità psicofisiche di autosostenersi delle persone in età avanzata, indotti anche da fenomeni più recenti, almeno per intensità, come i flussi migratori, la frammentazione delle reti familiari, la più rapida obsolescenza dei saperi e delle conoscenze professionali legata alle nuove tecnologie. In aggiunta a queste fonti «oggettive» di nuova insicurezza, molti paesi avanzati – e tra essi sembra proprio che vi sia anche l'Italia – hanno progressivamente maturato la convinzione che, nell'era della globalizzazione, la capacità di competere debba essere ricercata soprattutto sul versante dei costi, o meglio, contenendo il costo del lavoro e aumentando forme di flessibilità che deregolamentano i rapporti lavorativi, al punto da scadere in forme di vera e propria precarizzazione.

L'approccio abbozzato in precedenza potrebbe essere d'aiuto per capire, o almeno descrivere, il modo in cui evolvono queste situazioni. Sul versante del rischio, infatti, si misurano due aspetti. Il primo riguarda l'adattamento del nostro paese alla nuova realtà degli scambi internazionali, che può produrre situazioni assai differenti sotto il profilo della stabilità dell'occupazione e del reddito. Il secondo tocca invece direttamente l'allocazione del rischio, elemento implicito tanto nei rapporti contrattuali quanto nelle scelte di politica fiscale, che hanno un diretto riflesso sull'evoluzione degli schemi di protezione sociale e del modello di welfare. Al momento, se ci si limita ad osser-

vare la situazione, emerge con evidenza che il senso di insicurezza degli individui e delle famiglie sta crescendo e a ciò si accompagna un aumento delle disuguaglianze e della probabilità di distacco dal mercato del lavoro, di marginalità, esclusione e anche di estrema povertà.
È chiaro che il manifestarsi di situazioni e bisogni differenziati e per certi aspetti nuovi si scontra con l'inadeguatezza del nostro sistema di welfare, invecchiato nelle strutture e in grado di fornire una gamma di risposte limitata e poco articolata. Questi limiti, oltre al carattere di sostanziale passività di molti schemi introdotti nell'era del welfare fordista, indicano la necessità di introdurre innovazioni capaci di dare maggiore funzionalità al sistema. Inoltre, se si tiene conto dei vincoli di bilancio, non solo in rapporto al patto di stabilità europeo ma anche alla situazione deficitaria dei conti pubblici italiani, è chiaro che si impone in ogni caso un'attenta riflessione sull'economicità e l'efficienza della spesa stessa. Su queste basi, qualunque azione di contenuto politico sindacale finalizzata a orientare il processo di adeguamento del sistema di welfare richiede di definire con chiarezza gli obiettivi e le risorse finanziarie da allocare per il loro raggiungimento.
Fissando l'attenzione sugli aspetti più discutibili del sistema italiano, i principali elementi di riflessione riguardano *l'equità e la completezza dei trattamenti*. Nel nostro sistema permangono, infatti, difformità di trattamento, che nella maggior parte dei casi non hanno più ragione di esistere. Storicamente questa situazione deriva da una forte settorializzazione delle sedi di negoziazione dei benefici, aiutata da ciò che è stato spesso definito comportamento «clientelare» dei decisori pubblici. Ciò vale – è da sottolineare – sia per gli interventi di carattere assistenziale, dove l'elemento di corrispettività è meno trasparente, sia per gli schemi di natura assicurativa che, funzionando in modo non equo, contraddicono gli stessi principi a cui si ispirano. Le soluzioni proposte più di frequente per superare il problema delle diversità di trattamento si fissano tanto sull'assetto giuridico quanto sull'organizzazione dei benefici e dei servizi erogati. Genericamente, esse indicano la necessità di dare maggiore spazio a forme di sostegno orientate ai diritti di cittadinanza, secondo principi di «universalismo selettivo» (si veda ancora Paci, 2005).
Nel merito, è difficile non condividere le motivazioni complessive di una tale linea di indirizzo. Tuttavia – qui sta una sostanziale differenza rispetto alle opzioni di alcuni modelli di cittadinanza – per l'efficacia dell'intervento, universalità e equità devono essere conciliate e declinate secondo criteri che tengano conto delle differenze, in quanto da-

re risposte standard a prescindere dalle condizioni di accesso può produrre addirittura maggiori disuguaglianze. Perciò, di fronte alla varietà dei bisogni, gli interventi dovrebbero essere caratterizzati da una maggiore personalizzazione delle prestazioni e da una più efficace integrazione delle funzioni e delle prestazioni monetarie e *in kind* (es. strumenti di rinforzo dell'occupabilità, con incentivi per l'inserimento al lavoro e con sostegni monetari agli individui e alle famiglie). Seguendo sempre quest'ottica, le finalità di uno stato sociale non dovrebbero limitarsi, e forse nemmeno concentrarsi, su prestazioni di tipo assicurativo, che servono a risarcire le persone occupate dai rischi di reddito connessi all'interruzione del rapporto di lavoro, ma dovrebbero invece trovare rimedi per un insieme più ampio di fattori di fragilità e di esclusione, con azioni articolate e mirate sulle condizioni soggettive e con lo scopo prevalente di sostenere percorsi di autonomia delle persone.

Questo passaggio da un welfare categoriale a un welfare universalistico trova importanti ragioni di specificazione proprio nei cambiamenti che avvengono nel mercato del lavoro. Di fronte al proliferare di forme contrattuali di tipo discontinuo, è immediato constatare che gli schemi categoriali di tradizione fordista, legati a principi di corrispettività, lasciano esclusa la parte più fragile della forza lavoro, oltre alla totalità delle attività «*non market*», benché considerate socialmente desiderabili. Il problema della mancata o insufficiente copertura si pone sia in relazione all'interruzione del reddito corrente, sia per quanto riguarda il rischio di vecchiaia. In termini più definiti, le proposte per rimediare a questa situazione, che tende tra l'altro ad allargarsi in misura preoccupante, fanno di solito leva su strumenti tipici dei sistemi universalistici: ossia, «*basic pension*», estensione generalizzata dell'indennità in caso di interruzione del rapporto di lavoro finanziata in modo totale o parziale dal gettito fiscale, garanzia di un «reddito minimo» per tutti i cittadini, e/o di qualche forma di «salario sociale» per gli inoccupati.

Per quanto questi strumenti cerchino di porre rimedio a problemi reali, non possono essere sottovalutati alcuni limiti e intrinseche debolezze dei modelli di tipo universalistico. In primo luogo, non va dimenticato che gli istituti della protezione sociale di natura «assicurativa» sono nati e hanno avuto ampia diffusione anche per motivazioni economiche, in quanto, avvalendosi di un principio di controprestazione, essi concorrono a legittimare il prelievo, rendendo più trasparente lo «scambio» per l'assicurato. Inoltre, essi limitano i comporta-

menti indesiderati di *free riding* e di *moral hazard* che, oltre a reintrodurre per altre vie sostanziali forme di iniquità, accentuano i problemi di sostenibilità finanziaria degli schemi di protezione. Non a caso, nei sistemi di altri paesi, legati per tradizione a principi universalistici, sono stati introdotti in anni recenti importanti correttivi, con limiti all'ammontare delle erogazioni e selettività all'accesso, oppure con clausole restrittive per i beneficiari che, nel campo della protezione collegata alle politiche del lavoro, stanno avendo impatti non trascurabili sulle tutele e sull'esigibilità dei diritti sociali da parte dei lavoratori. Anche sotto altri profili, riguardanti l'onerosità e l'efficienza degli interventi, gli schemi di natura universalistica (interventi assistenziali, ma anche spesa previdenziale e ammortizzatori sociali) hanno sollevato dubbi che non vanno trascurati, in quanto possono dare luogo a effetti distorsivi e disincentivare comportamenti più attivi dei beneficiari, oppure perché le procedure di assegnazione di tipo selettivo mostrano di avere costi amministrativi molto elevati e si prestano a essere eluse o, peggio, a innescare forme di corruzione difficili da tenere sotto controllo. Da ciò deriva che, per un assetto equo ed efficiente, è sì importante individuare schemi che limitino le differenze categoriali prive di motivazione ma, nello stesso tempo, occorre evitare le «trappole» degli approcci universalistici. Sotto questo profilo, cioè nella ricerca di modelli assicurativi opportunamente tarati nel rispetto della corrispettività e, nello stesso tempo, integrati/corretti con adeguate e trasparenti misure di ridistribuzione di impronta solidaristica, un esempio di notevole interesse è offerto dall'originale disegno della Riforma Dini. Esso, infatti, con una completa applicazione, avrebbe potuto rappresentare un interessante modello di equilibrio tra sostenibilità finanziaria e solidarietà, mentre invece, per le alterne vicende che muovono lo sviluppo dei sistemi di welfare – naturali sia il rimando alla nuova legge del 2004 sia il richiamo a quanto discusso in precedenza – rischia di riaprirsi a ingerenze e a elementi distorsivi che ne pregiudicano definitivamente la coerenza.

Da ultimo, richiamando ancora le cose dette in precedenza, circa i fattori di natura «negoziale» che intervengono nella concreta definizione di un modello di politica sociale e del lavoro, non possono essere tralasciate le complesse questioni che riguardano da un lato l'efficienza e dall'altro l'equità nell'allocazione dei rischi e del relativo onere per la loro assicurabilità. L'esempio più immediato è quello che riguarda gli ammortizzatori sociali in cui, oltre alla funzione ridistribuiva, sono in gioco sia la configurazione degli schemi (vincoli all'in-

terruzione del rapporto di lavoro, copertura e durata dei trattamenti, ecc.), sia la loro funzionalità rispetto all'obiettivo dell'occupabilità (efficacia dei servizi reali, aggiornamento e certificazione delle competenze, ecc.). Su questi aspetti ricadono congiuntamente le scelte e le responsabilità dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei decisori pubblici (Geroldi, 2005b). Ne consegue che, mentre è difficile pensare ad un unico modello «ideale» di riferimento, perché come è dimostrato dalla situazione di altri paesi ogni configurazione presenta aspetti piuttosto contrastanti, è invece evidente che un assetto efficace non possa prescindere da elementi di coerenza interna, a fronte di molteplici tipologie contrattuali, di un livello di flessibilità accettabile e della necessità di integrare erogazioni monetarie con sostegni per l'attivazione e l'inserimento lavorativo. Il risultato a cui si può pervenire è però anche frutto dei processi di negoziazione che definiscono il meccanismo di scambio riguardante la protezione sociale. La sicurezza in un contesto variabile richiede, infatti, consistenti investimenti per ampliare le opportunità delle persone e renderle meno dipendenti dalle situazioni di rischio contingente in cui esse si vengono trovare. Questa dotazione è però costosa, in quanto richiede istruzione, formazione, sostegni al reddito e altre misure che contribuiscono all'inserimento sociale. La formazione di questo capitale sociale ha quindi bisogno di essere sostenuta collettivamente, con risorse che devono essere prelevate nelle diverse fasi della distribuzione del reddito, e deve dare vita a istituti solidi, il cui funzionamento necessita di gestioni meno standardizzate, ma non certo prive di regolazione pubblica.

Come si è accennato, la promozione della sicurezza sociale in un ambiente instabile non può nemmeno essere circoscritta a singole prestazioni di aiuto o di risarcimento, ma deve interpretare e trovare rimedi per la complessità delle nuove fragilità con azioni integrate di sostegno. Tali azioni vanno inserite in una strategia che cerca di costruire contesti sociali dove sono presenti maggiori occasioni di relazione, forme di associazionismo e un buon capitale di beni pubblici e comunitari, che creino occasioni di comunicazione e sostegno reciproco e che, in quanto tali, riducano i rischi di esclusione sociale. Tali fattori di soggettività della domanda di protezione mettono in evidente relazione le politiche di welfare con le politiche di sviluppo territoriale. La personalizzazione delle misure e l'integrazione degli strumenti riguarda soprattutto l'erogazione dei servizi, non tanto le prestazioni monetarie. Ne consegue che anche i livelli territoriali di competenza sono essenzialmente diversi. Per la maggior parte delle pre-

stazioni strettamente monetarie non c'è una vera ragione perché la competenza non attenga al livello centrale o, comunque, a un livello territoriale individuato per ragioni di efficienza amministrativa. Le prestazioni di servizio hanno invece molta più efficacia se vengono erogate in ambiti locali. Anche questo tema del «welfare locale» presenta però una molteplicità di problematiche relative alla partecipazione e al coordinamento organizzativo («Rivista delle Politiche Sociali», n. 2/2005), oltre che al finanziamento (Geroldi e Lorenzini, 2005a), che per ragioni di spazio non possono essere qui trattate e per le quali non si può che rinviare ai contenuti dell'altra sessione in cui si discute specificamente questo argomento.