



RPS

Maria Concetta Ambra
 Marco Arlotti
 Riccardo Bellofiore
 Lavinia Bifulco
 Bea Cantillon
 Andrea Ciarini
 Colin Crouch
 Fausto Durante
 Franco Gallo
 Francesco Garibaldo
 Elisa Lello

Sarah Marchal
 Marcello Natili
 Andrea Parma
 Laura Pennacchi
 Fabrizio Pirro
 Valeria Pulignano
 Costanzo Ranci
 Edoardo Reviglio
 Francesco Saraceno
 Gilberto Turati
 Giovanna Vertova

N.3
2017



RPS

La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy

EDIESSE

la Rivista delle
**Politiche
 Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY



RPS

N.3
2017
LUGLIO
SETTEMBRE

Quale destino per i diritti sociali in Europa?

- Investimenti, attori e politiche per un (diverso) modello sociale europeo
- Imposte, spesa e futuro del welfare
- Ripensare il capitalismo
- Giovani e populismo
- Innovazione sociale e conoscenza: il ruolo dello Stato



euro 20,00
ISSN 1724 - 5389

TARIFFA R.O.C. - POSTE ITALIANE S.P.A. - SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE
D.L. 353/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, DCB ROMA



RPS

la Rivista delle
**Politiche
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Stefano Cecconi

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli	Gianni Geroldi
Jean-Claude Barbier	Maria Grazia Giannichedda
Pietro Barrera	Ian Gough
Enzo Bernardo	Elena Granaglia
Marina Boni	Mauro Guzzonato
Giuliano Bonoli	Matteo Jessoula
Paolo Calza Bini	Angelo Marano
Massimo Campedelli	Nicola Marongiu
Dario Canali	Saul Meghnagi
Antonio Cantaro	Massimo Paci
Andrea Ciarini	Emmanuele Pavolini
Giuseppe Costa	Ivan Pedretti
Colin Crouch	Laura Pennacchi
Gianfranco D'Alessio	Mario Pianta
Sandro Del Fattore	Gianni Principe
Paolo De Nardis	Enrico Pugliese
Francesca De Rugeris	Michele Raitano
Luigina De Santis	Mario Sai
Nerina Dirindin	Giovanni Battista Sgritta
Maurizio Franzini	Alan Walker



EDIESSE

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

RPS

LUGLIO-SETTEMBRE 2017

Direzione, redazione e segreteria

Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma
Tel. 0039 6 44870323 - Fax 06 44870335
rps@ediesseonline.it

Amministrazione e diffusione

Ediesse s.r.l. - Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma
Tel. 0039 6 44870260 - Fax 06 44870335

Tariffe di abbonamento 2017

Annuo 60,00 euro - Estero 120,00 euro
Sostenitore 180,00 euro
Una copia 20,00 euro - Arretrati 40,00 euro
L'importo dell'abbonamento può essere versato
sul conto corrente postale n. 935015
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

Proprietà

Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B
legge 662/96, Filiale di Roma

Coordinamento

Rossella Basile

Progetto grafico

Antonella Lupi

Stampa

O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di ottobre 2017

Distribuzione in libreria

MESSAGGERIE LIBRI S.P.A.

www.larivistadellepolitichesociali.it

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.

La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri
Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Alessandra Fasano
Mara Nardini
Alessandro Purificato
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre
Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

indice

TEMA

I diritti sociali in Europa: investimenti, attori, politiche

A cura di Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

Il futuro dei diritti sociali in Europa: investimenti, attori
e nuove politiche per un (diverso) modello sociale europeo.
Nota introduttiva 9

Colin Crouch

Welfare state come investimento sociale: per quali obiettivi? 25

Valeria Pulignano

Divari sociali e mercato del lavoro: un approccio
«macro-micro» e «micro-macro» 45

Marco Arlotti, Andrea Parma e Costanzo Ranci

Riformare diritti sociali iniqui con uno sguardo all'Europa?
La sfida dell'indennità di accompagnamento 63

Maria Concetta Ambra e Fabrizio Pirro

Digitalizzazione e lavoro: nuove sfide
per il *social investment approach* 79

Bea Cantillon e Sarah Marchal

Verso un reddito minimo dignitoso:
qual è il ruolo dell'Europa? 95

Marcello Natili

Reddito minimo nel Sud Europa. Quali sviluppi
con la Grande Recessione? 119

Francesco Saraceno

Regole di bilancio e investimento pubblico:
per una politica industriale europea 135

Edoardo Reviglio
Un piano europeo per gli investimenti
nelle infrastrutture sociali 149

Fausto Durante
Lavoro e welfare: il sindacato e il Pilastro europeo
dei diritti sociali 165

ATTUALITÀ

Politiche fiscali e welfare: possibili riforme

Franco Gallo
Quali riforme fiscali per accompagnare la ripresa? 179

Gilberto Turati
Cambiare verso? Spunti di riflessione su imposte,
spesa e futuro del welfare 189

DIBATTITO

Ripensare il capitalismo

Mariana Mazzucato e Michael Jacobs (a cura di),
Ripensare il capitalismo, Laterza, 2017

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova
Ripensare l'uscita dal capitalismo? 207

Francesco Garibaldi
Innovazione e capitalismo 223

RUBRICA

Questione sociale e neopolulismi

Elisa Lello
I giovani sono populistici?
Collusioni e collisioni tra questione populista
e cultura politica dei giovani 237

APPROFONDIMENTO

Lavinia Bifulco

Innovazione sociale e conoscenza: il ruolo dello Stato 261

English Abstracts

279

Le autrici e gli autori

287

RPS

indice

TEMA

I diritti sociali in Europa:
investimenti, attori, politiche

A cura di Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

Il futuro dei diritti sociali in Europa: investimenti, attori e nuove politiche per un (diverso) modello sociale europeo.

Nota introduttiva

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

Le asimmetrie crescenti interne all'Europa stanno ponendo una seria minaccia al futuro del modello sociale europeo. Dati gli stretti vincoli di bilancio che si impongono sulle agende nazionali, il rischio che si intravede è l'affermarsi di una forte divaricazione tra paesi che, nonostante il consolidamento fiscale, mantengono uno spazio di manovra per investire risorse in risposta ai bisogni sociali vecchi e nuovi e paesi che, in condizioni di bilancio più critiche, non hanno alternative al mero taglio della spesa sociale. In questo quadro i processi di ricalibratura su cui negli anni precedenti alla crisi era emersa una prospettiva di convergenza, almeno sul piano degli obiettivi, appaiono fortemente indeboliti e con essi anche quell'agenda di riforme, codificata nell'approccio dell'investimento sociale (Esping-Andersen, 2002; Vandenbroucke, Hemerijck e Palier, 2011; Bonoli, 2012; Morel, Palier e Palme, 2012; Ascoli, Ranci e Sgritta, 2016; Hemerijck, 2013, 2017), che era stato ufficialmente riconosciuto dalle istituzioni europee. Come hanno scritto Ascoli, Ranci e Sgritta (2016), nonostante il cambio di passo invocato da più parti, le politiche sociali e il welfare sono sempre più concepiti come un costo da rendere compatibile con i tassi di crescita dell'economia, non certo come un investimento. Per i paesi mediterranei, e tra questi l'Italia, la prospettiva dell'investimento sociale è ben lontana dall'essere realizzata. Saraceno (2013) ricorda che, oltre alla debolezza delle riforme tentate negli anni passati, emerge per questi paesi una stridente contraddizione tra gli obiettivi posti dall'Agenda sociale europea e i vincoli di bilancio imposti dalle stesse istituzioni europee che di fatto impediscono di conseguire quegli obiettivi. Le due facce dell'Europa, quella sociale e quella economica, con quest'ultima prevalente sulla prima, sono entrate in stridente contrapposizione (Ferrera, 2016), senza però indicare una concreta prospettiva di rilancio. Sotto i rigidi paletti dell'austerità permanente (Pierson, 2001) gli obiettivi di ricalibratura o sono abbandonati oppure sottopo-

sti a strategie di contenimento dei costi che concorrono a fare emergere nuovi e più profondi *trade-off*, tra espansione dei tassi di copertura dei servizi collegati al *social investment* e lavoro a bassi salari nei medesimi servizi, tra inserimento lavorativo e lavoro povero – il fenomeno crescente della «povertà nonostante il lavoro» – come ha scritto Saraceno (2015), tra spesa pubblica e spesa privata.

È in questo quadro di frammentazione che si inserisce il presente numero di *Rps* dedicato al futuro dei diritti sociali in Europa. I vari contributi raccolti affrontano da diverse angolature questioni che riguardano da vicino il futuro del modello sociale europeo, con una particolare attenzione da un lato alle criticità interne e alle contraddizioni che sono andate emergendo nel corso degli anni, dall'altro a riforme e innovazioni compatibili con un modello di sviluppo e di crescita diverso da quello che la crisi ci ha consegnato.

Il contributo di Colin Crouch che apre il numero concentra la sua attenzione sull'investimento sociale. Di questa strategia «preventiva» e orientata ai ritorni futuri (Esping-Andersen, 2002; Hemerijck, 2013, 2017), tesa a facilitare il passaggio dalle vecchie politiche passive alla nuova generazione di politiche attivanti attraverso investimenti in educazione (sin dalla prima infanzia), formazione, servizi di cura e conciliazione e politiche attive del lavoro, Crouch valuta gli effetti sul piano delle prestazioni e dei ritorni, indiretti, sul mercato del lavoro. Colin Crouch ci ricorda che la strategia del *social investment* è una filiazione della teoria dei *nuovi rischi sociali*¹, ideata originariamente da Beck e da Giddens e molto importante per il New Labour di Tony Blair degli anni novanta. Questa strategia presenta alcuni problemi, fra i quali una presupposizione di stabilità dei mercati finanziari che la crisi del 2007/2008 ha rivelato fallace, la stigmatizzazione delle «vecchie» politiche di protezione sociali come «passive» quando proprio la crisi ha confermato che di esse non si può fare a meno e che, almeno parzialmente, esse sono sempre necessarie (Paci e Pugliese, 2011), infine la tendenza dei lavoratori più qualificati a trarre maggiore vantaggio dalle politiche attivanti a scapito di quelli meno qualificati e dei beneficiari più deboli – il cosiddetto «effetto Matteo» (si veda su questo Cantillon, 2011; Cantillon e Van Lancker 2013; Bonoli, Cantillon e Van Lancker, 2017). Nella trattazione analitica dei primi proponenti del *social investment* possono essere individuati anche altri limiti, per

¹ La retorica dei nuovi rischi è esplicita nell'analisi della «società del rischio» à la Beck (2000). Più di recente si veda anche Taylor-Gooby (2004) e Bonoli (2005).

esempio la sottovalutazione del problema del potere delle *corporation* o ancora la presenza di un troppo forte «produttivismo». Nonostante tutti questi limiti Crouch sostiene che le politiche di *social investment* – che si sono rivelate indubbiamente un successo se si guarda alla relazione tra *performances* economiche e bassi livelli di disegualianza tipica dei paesi del Nord Europa – condividono con le teorie originarie dei «nuovi rischi sociali» l'inestimabile pregio di basarsi sull'enfasi fortissima data all'importanza del «lavoro pagato» di qualità. Come sottolinea ancora Crouch una strategia di investimento sociale non è di per sé necessaria al fine di ottenere un alto livello di occupazione: il Regno Unito associa alti livelli occupazionali a bassa spesa sociale e politiche del lavoro *work-first* (si veda anche Burrioni, 2016). È invece determinante per sostenere il passaggio a specializzazioni produttive a più alto valore aggiunto nella competizione internazionale e favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Nella sua analisi empirica Crouch rimarca il contributo indiretto che le politiche sociali e i servizi di cura danno alla crescita dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro. I servizi di welfare sono tuttavia anche un terreno di creazione diretta di nuova occupazione. Necessariamente, infatti, una strategia di investimento sociale richiede una espansione dei servizi alle persone, per le questioni legate alla conciliazione e non meno importante per i cambiamenti impressi dalle trasformazioni demografiche. Da questo punto di vista il lavoro che si crea nei servizi è parte integrante di una domanda di lavoro che si va espandendo nonostante e al di là della crisi, perché trainata da fattori strutturali, riguardanti le trasformazioni demografiche e i cambiamenti interni alle famiglie. Anche la Commissione europea con l'*Employment Package* (Commissione europea, 2012) e il *Social Investment Package* del 2013 (Commissione europea, 2013) ha riconosciuto il potenziale di crescita dell'occupazione insito nei settori della cura e dell'assistenza. Il problema che molti paesi europei hanno di fronte è che questo sviluppo, anche in conseguenza di riforme che hanno deliberatamente contribuito ad abbassare il costo del lavoro (si veda Ciarini, 2016), è condizionato dalla presenza di bassi salari, senza una pari qualificazione sul versante della qualità del lavoro e dei diritti contrattuali connessi (Simonazzi, 2009; Colombo e al., 2011). Sebbene su questo aspetto influisca la natura *labour-intensive* di questi settori – e dunque una strutturale bassa produttività (Iversen e Wren, 1998) –, i servizi alle persone sono esposti oggi più che mai a un *trade-off* – rafforzato dalla diminuzione della spesa pubblica – tra crescita dell'occupazione da un

RPS

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

lato e bassi salari e basse protezioni sociali dei lavoratori che vi sono coinvolti dall'altro.

Il risultato, messo in evidenza da Valeria Pulignano nel suo contributo, è un mosaico di rapporti di lavoro altamente frammentato, caratterizzato dalla compresenza di dualismi e condizioni di lavoro che tendono a degradare anche in conseguenza di riforme che toccano l'intera architettura istituzionale dei sistemi di offerta, tra esternalizzazioni, *spin-off* e nuove soluzioni ibride pubblico-private per la gestione delle prestazioni. Se i servizi di welfare, nonostante la bassa dinamica della spesa sociale, crescono nei tassi di copertura e negli occupati, è il lavoro e la sua qualità che vengono spinti ai margini. Invertire questa tendenza chiama in causa i nodi tuttora irrisolti della spesa. Non meno importante, tuttavia, è guardare alle strategie degli attori, delle organizzazioni sindacali in particolare, nell'organizzare e dare nuova rappresentanza a questi lavoratori, senza dare per scontato che i margini d'azione siano in realtà limitati o quanto meno dipendenti solo dal quadro macro-istituzionale. Detto in altri termini, i servizi di welfare al pari di altri settori del terziario a bassa produttività presentano caratteristiche tali da richiedere una approfondita analisi delle dinamiche non solo istituzionali ma anche relazionali, ovvero relative alle strategie e ai rapporti tra gli attori.

Certo è che questi margini d'azione non sono gli stessi nei diversi contesti nazionali. In Italia il problema del misconoscimento del lavoro di cura è acuito dalla forte presenza del lavoro sommerso e irregolare, legittimato peraltro dalle stesse politiche sociali. Basti pensare alla non autosufficienza e all'indennità di accompagnamento, un trasferimento che incentiva, senza vincoli all'utilizzo della somma ricevuta, il lavoro nero. Eppure la non autosufficienza è un'area strategica ai fini della risposta ai nuovi bisogni sociali e rispetto altresì alla creazione di nuova occupazione nei servizi. Nel merito di questi problemi intervengono Arlotti, Parma e Ranci. Il loro contributo si concentra sul caso italiano, entrando nel merito di nodi che ad oggi contribuiscono a indebolire la capacità di risposta delle politiche sul terreno dell'appropriatezza, efficienza ed equità, pur essendo la spesa italiana per la non autosufficienza non al di sotto della media europea. Nel caso dell'indennità di accompagnamento siamo di fronte a uno schema *cash* su cui i margini per le riforme non sono stretti per via della limitatezza della spesa dedicata. Pur tuttavia le politiche per la non autosufficienza rimangono incagliate in equilibri tradizionali poggiati sul *fai da te* familiare, con il persistere di effetti negativi per lo Stato (mancati in-

troiti fiscali e contributivi), per le famiglie e anche per i lavoratori (al nero) che vi sono implicati. L'analisi degli autori mostra come una misura universalistica come l'indennità di accompagnamento, rilevante sul piano della spesa complessiva, finisce, a causa di deficit nel disegno istituzionale, per determinare effetti perversi che inficiano l'adeguatezza delle prestazioni. A questo fine la proposta di riforma avanzata (sul piano dei processi di valutazione del bisogno, della graduazione delle risorse e del *pooling* tra le diverse alternative di offerta, formali e informali) presenta indubbi elementi di forza, con ricadute positive sul più generale sistema dei servizi.

Uno dei problemi principali in cui si dibatte il sistema di welfare italiano è la mancata definizione di una strategia complessiva per lo sviluppo dei servizi alle persone. Una strategia di investimento sociale presenterebbe indubbi vantaggi per l'Italia. L'idea di una spesa sociale produttiva, tesa cioè ad agevolare la crescita e l'occupazione attraverso un'ampia rete di servizi di cura e conciliazione, ha una particolare rilevanza per un paese come l'Italia, strutturalmente in ritardo sull'infrastrutturazione dei servizi *in-kind*. Restano però *trade-off* e criticità che da solo l'investimento sociale, per come è stato concepito, non è attrezzato a risolvere. Se rimane l'obiettivo di un rilancio del modello sociale europeo, l'idea di una spesa sociale produttiva non va abbandonata. Si tratta semmai di rideclinarla alla luce della fase nuova che si aperta con la crisi. Questa fase nuova richiede di incorporare le componenti della domanda dentro un approccio pensato inizialmente per agire sulle sole componenti dell'offerta. Ciò vale tanto più per l'Italia in considerazione dei gap strutturali che incidono negativamente sulla bassa qualità del lavoro. Diversamente dai paesi europei che più si sono spinti in direzione del social investment l'Italia soffre di un doppio condizionamento negativo. Da un lato una bassa dotazione di servizi e di spesa dedicata alle nuove aree di intervento sociale, dall'altro una struttura produttiva attardata su produzioni a basso valore aggiunto che limita il pieno sviluppo di una domanda sociale più complessa, in linea con i bisogni nuovi cui intende dare risposta il *social investment* (Maestripietri e Ranci, 2016; Ranci e Kazepov, 2017). Ma se è così, a maggior ragione l'investimento sociale non può fare a meno di intervenire anche sulla domanda di lavoro. Se si tiene d'altra parte conto che da qualunque angolo visuale si guardi alla «crisi», *occupazione e investimenti* si confermano le priorità delle strategie di crescita; il modello sociale europeo non può rimanere estraneo alla necessità di trovare una nuova sintesi tra questioni di redistribuzione, di eguaglianza e que-

RPS

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

RPS

IL FUTURO DEI DIRITTI SOCIALI IN EUROPA. NOTA INTRODUTTIVA

stioni di allocazione, di struttura, di produzione. Mai come nella situazione presente questioni di allocazione e questioni di redistribuzione appaiono inseparabili; conta la redistribuzione *ex post*, ma conta non meno la redistribuzione *ex ante*, inevitabilmente sovrapposta con l'allocazione stessa.

In questa ridefinizione delle funzioni produttive della spesa sociale, al centro del discorso tornano le domande sugli investimenti, sul ruolo del «lavoro» e sui «fini» di un «nuovo modello di sviluppo», gli interrogativi sui meccanismi di acquisizione dei guadagni di produttività, sui modelli contrattuali, sulla regolazione del mercato del lavoro, sulla possibilità di fare ricorso a «minimi» e «massimi» retributivi. Anche ai fini della sollecitazione di un riequilibrio egualitario pure nella «distribuzione di mercato» del reddito – oltre che in quella «istituzionale» (con le tasse e con la spesa pubblica), su cui non possono essere scaricati tutti i compiti correttivi dell'iniquità della distribuzione – gli interventi sulle componenti allocative, di offerta, diventano molto rilevanti. Intrecciare le questioni della redistribuzione e quelle dell'allocazione significa riconoscere allora che sfera economica e sfera sociale tendono largamente a sovrapporsi e a coincidere e che la politica economica, quella industriale e quella sociale diventano profondamente interconnesse. Questo ci dice che abbiamo bisogno di politiche economiche che incorporino finalità sociali e di politiche sociali sinergiche rispetto agli scopi economici. Accettare molti dei benefici della mercatizzazione e nel contempo ideare azioni per compensare i suoi danni e perseguire finalità sia economiche che sociali azzerate dal mercato: è questo il significato di un «nuovo modello di sviluppo» che rilanci la piena e buona occupazione, soddisfi bisogni trascurati, produca *beni pubblici e sociali*, nella consapevolezza che tali beni sono fragili e hanno bisogno di istituzioni che se ne prendano cura. Ciò si può fare meglio se il modello sociale europeo, anziché ridimensionato, viene approfondito ed esteso entro un quadro prospettico che coniughi l'approccio delle «capacità» di Sen e Nussbaum – con il suo intrinseco contenuto di «attivazione» ed «empowerment» delle risorse proprie dei soggetti, siano esse relative al transito nel mercato del lavoro, alla cura e assistenza, alla conciliazione e alla formazione (vedi anche Paci, 2005) – e l'approccio dell'investimento sociale con la sua vocazione a «prendere sul serio l'idea che le spese sociali sono investimenti produttivi da cui scaturiscono a tutti gli effetti importanti benefici sociali ed economici. Dunque, una visualizzazione del welfare state come istituzione che protegge dall'incertezza e dall'insicurezza e al tempo

stesso spinge i lavoratori e i cittadini alla partecipazione, all'innovazione, al cambiamento.

Le questioni da affrontare su questo piano sono molte. Tra di esse un aspetto che più di recente ha iniziato a riscuotere grande attenzione riguarda gli impatti della tecnologia sul lavoro e sulla protezione sociale. Della problematizzazione di questo tema in rapporto al *social investment* e più in generale alle politiche di welfare si occupa il contributo di Ambra e Pirro. Il punto di partenza dei due autori è che gli effetti dispiegati dalla tecnologia sul lavoro e indirettamente sui sistemi di welfare vanno interpretati alla luce di due tendenze (*upgrading* e polarizzazione) entrambe presenti, ma non necessariamente contrapposte. Per effetto dei processi di digitalizzazione i mercati del lavoro sono sottoposti, infatti, sia a un cambiamento qualitativo che favorisce la creazione di lavoro a più alto valore aggiunto e più alti salari, sia a una polarizzazione che spinge verso il basso le occupazioni mediamente qualificate. Questo aspetto, relativo alla riduzione delle occupazioni medie e allo scivolamento delle classi medie, pone sfide significative ai sistemi di welfare europei. Se da un lato una politica di welfare orientata alla produttività e alla qualificazione del lavoro è di cruciale importanza per una via alta alla competizione internazionale, dall'altro non mette al riparo da sola dagli effetti *disruptive* della tecnologia e dall'aumento delle disuguaglianze tra lavoratori qualificati e lavoratori privi di particolari qualifiche. Messo in questi termini il passaggio dalle vecchie politiche passive alla nuova generazione di politiche attive, postulato dal *social investment*, corre il rischio di accrescere i dualismi nel mercato del lavoro, aggiungendo altri *trade-off* a quelli già messi in luce dalla letteratura «critica» (si veda ancora Cantillon, 2011; Cantillon e Van Lancker, 2013; Bonoli, Cantillon e Van Lancker, 2017). Di fronte a questo pericolo l'azione dello Stato sociale non può fare a meno di una rete di sostegno verso coloro i quali rischiano di rimanere ai margini dei processi di *upgrading*. Senza investimenti in formazione, ma anche senza un sistema di sostegno del reddito il rischio è davvero quello di un ulteriore rafforzamento degli effetti redistributivi avversi nei confronti delle fasce di popolazione più a rischio di vulnerabilità.

Anche qui come per molti altri ambiti l'Italia sconta un certo ritardo, almeno fino alla recente istituzione del Rei (Reddito di inclusione). Certamente il contrasto della povertà è una delle aree strategiche ai fini del rilancio del modello sociale europeo. Vanno tuttavia fatte delle specificazioni, tanto più in conseguenza dei cambiamenti che negli ul-

RPS

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

timi anni hanno riguardato gli schemi di reddito minimo in molti paesi europei. Un rapporto della Commissione europea (2015) ha rimarcato come il consolidamento fiscale in corso sta determinando un progressivo abbassamento degli effetti redistributivi di queste politiche. Negli anni passati gli schemi di reddito minimo erano stati accusati di alimentare la costituzione di un segmento lavorativo che operava al di fuori dei circuiti del mercato del lavoro, sostanzialmente dipendente dall'assistenza e dalla spesa pubblica. Negli ultimi anni, in conseguenza di riforme che in molti paesi hanno allargato la platea dei beneficiari ma anche rafforzato l'impianto *work-first*, hanno iniziato sempre più a funzionare come *in-work benefit* finalizzati all'integrazione del reddito di lavoratori «poveri», spinti a entrare nel mercato del lavoro anche accettando occupazioni precarie e malretribuite o a rischio povertà (si veda anche Ronchi, 2013; Granaglia, 2016; Madama e Natili, 2016; Toso, 2017; Ciarini e Paci, 2017). La conseguenza diretta è che l'aumento dell'occupazione che così si genera non comporta automaticamente una riduzione della povertà (Saraceno, 2015). Di fronte all'aumento di incidenza della «povertà nonostante il lavoro» (*iv*) sussidi di questo tipo rischiano di rafforzare, non già di contrastare, il circuito del lavoro povero. È in questa luce che si inserisce il contributo di Cantillon e Marchal sul coordinamento europeo in materia di contrasto della povertà. Nonostante l'Agenda sociale europea insista da tempo sul punto, sostengono le due autrici, la *soft law* europea si traduce in programmi di lavoro prevalentemente «tecnici», con standard irraggiungibili che non trovano poi applicazione diretta sul piano delle policy. L'articolo di Cantillon e Marchal si segnala da questo punto di vista per l'indicazione di una serie di proposte migliorative, volte a integrare gli attuali *output* di risultato (ad es. la riduzione delle persone a rischio di povertà come da target europei) con indicatori di *input* relativi alle policy, così da ancorare maggiormente la *governance* europea alle combinazioni che a livello di Stati membri si possono realizzare tra minimi salariali, incentivi fiscali al lavoro e schemi di reddito minimo.

Su un altro versante, quello della comparazione internazionale, Marcello Natili aggiunge ulteriori elementi di riflessione, tanto più se riferiti al cammino delle riforme in Italia. Il suo contributo offre, infatti, una panoramica delle riforme delle politiche di contrasto della povertà introdotte a livello dei paesi dell'Europa mediterranea. Nella sua analisi l'autore mostra come i paesi del Sud Europa, *late comers* nell'introduzione di schemi di reddito minimo garantito, abbiano fatto passi in

avanti negli ultimi anni, proprio in concomitanza della crisi. Resta però un problema che l'autore mette bene in evidenza, e cioè il possibile prodursi di un nuovo *trade-off*, nello specifico tra la spesa, in diminuzione, in favore delle aree forti dei welfare mediterranei: pensioni, sanità, tutele assicurative, e gli schemi di reddito minimo, caricati di troppe responsabilità, ma non sempre adeguatamente finanziati, almeno rispetto alle dimensioni della domanda. Questo appare tanto più vero se si considera, sostiene sempre Natili, che in altri paesi con politiche di questo genere più strutturate, il reddito minimo non solo è più finanziato ma anche accompagnato da un'ampia gamma di servizi non limitati alla sola ricerca del lavoro. L'istituzione del Rei in Italia ha segnato sicuramente una novità. Ma i finanziamenti previsti, sia pure in crescita, non sono ancora sufficienti a coprire l'intera popolazione a rischio povertà, con il risultato di avere riprodotto (almeno fino alla legge di stabilità in discussione nel momento in cui scriviamo) approcci categoriali che misure di questo tipo dovrebbero invece superare.

Il panorama delle riforme presenta dunque non pochi aspetti problematici, a cominciare dalle risorse scarse che non consentono ad oggi manovre espansive sulla spesa. Si assiste piuttosto al tentativo di riallocare voci di spesa tra aree di policy, alla ricerca di equilibri di difficile quadratura che rischiano anzi di produrre nuovi *trade-off*, anche all'interno delle voci di bilancio. Il nodo dei finanziamenti è la questione cruciale. Ma non meno importante è domandarsi in quale direzione orientare la spesa. Nel presente e nel futuro della democrazia il connubio *centralità del lavoro/riforma del welfare* rimane essenziale. Crouch segnala che varie critiche vengono avanzate a questa impostazione, per esempio quella di Guy Standing, il quale sostiene che la globalizzazione ne falsifica gli assunti e che ci dobbiamo rassegnare ormai alla *jobless society*, «società senza lavoro», da compensare e da risarcire monetariamente con forme di «reddito di cittadinanza». Ma se da una parte è quanto meno arduo ritenere che un capitalismo non disposto a offrire «lavoro» ai lavoratori sia invece disposto a concedere «reddito» ai cittadini, dall'altra fondare i diritti di cittadinanza non sulla mutua dipendenza tra società e lavoro, ma su un astratto dover essere, li rende molto più vulnerabili, esposti ai contraccolpi del variare dei venti di consenso. Infine, se è ovvio che la spesa sociale può essere alimentata soltanto dell'estensione della base produttiva, è vero che più grande è la forza lavoro impiegata, maggiore è il lavoro che viene creato, e questo deve spingere a guardare con favore al lavoro delle donne, ma an-

RPS

Andrea Ciarni e Laura Pennacchi

che a politiche «amiche» delle famiglie che ne neutralizzino l'impatto sulla cura dei componenti familiari e sulla stessa vita delle donne.

Se si assume l'obiettivo di un nuovo modello di sviluppo che rilancia la piena e buona occupazione (e non una occupazione purché sia), il *social investment welfare state* si configura come parte, e al tempo stesso elemento, del *frame* ispiratore, dell'*entrepreneurial state* o dello «Stato innovatore» (Mazzucato, 2014) di cui abbiamo bisogno: uno Stato più avventuroso e disponibile ad assumere rischi della stessa iniziativa privata, certamente nella ricerca e nella politica industriale ma pure nei campi strategici della rigenerazione urbana, del riassetto del territorio, delle infrastrutture e delle nuove domande legate alle trasformazioni demografiche e ai nuovi bisogni di conciliazione. Anche Dani Rodrik (2015a, 2015b) postula una stretta correlazione tra politica economica e politica sociale, instaurando un parallelo storico tra le realizzazioni del welfare state del Novecento e quanto spetta alle politiche pubbliche trattate nella fase odierna: «Lo Stato sociale è stata l'innovazione che ha democratizzato – e dunque stabilizzato – il capitalismo del XX secolo. Il XXI secolo dovrà affrontare un passaggio analogo, avviandosi verso uno “Stato dell'innovazione”» (Rodrik, 2015a). Il che è molto diverso dal sostenere che la riforma del welfare state a cui è bene prepararsi dovrebbe configurare un «welfare per la non piena occupazione», prospettiva, in realtà, esiziale perché equivarrebbe a una drammatica accettazione, a una vera e propria «resa» allo statu quo generato dal neoliberalismo, giudicato immodificabile.

Ma come rilanciare gli investimenti nel welfare e sulle infrastrutture sociali stanti i rigidi vincoli di bilancio che non consentono di manovrare oltre un certo limite la spesa pubblica? Su questo punto i contributi di Francesco Saraceno ed Edoardo Reviglio offrono elementi utili a inquadrare una strategia di rilancio della spesa sociale e dell'intervento dello Stato. Entrambi i contributi concordano sulla necessità di rilanciare investimenti che guardino a un orizzonte di lungo periodo, perché è su questo fronte che l'Europa soprattutto negli anni della crisi ha visto drammaticamente calare la capacità di spesa. Saraceno ricostruisce le tappe del dibattito politico e culturale che hanno portato la politica macroeconomica europea dentro il complesso sistema di vincoli e aggiustamenti strutturali che oggi impediscono un rilancio degli investimenti. Nella messa in discussione di questa architettura istituzionale, in crisi sul piano delle capacità di risposta, ma tuttora egemone nel discorso politico, l'autore propone l'adozione di una «regola d'oro aumentata». L'adozione di questa «regola» consentirebbe di libe-

rare risorse per gli investimenti in infrastrutture materiali (incluse quelle sociali) e sugli obiettivi target dell'Agenda sociale europea, oltre i vincoli del patto di stabilità e tuttavia all'interno di un processo negoziale condiviso (a cadenza regolare, non rimesso a generiche clausole di flessibilità bilaterali come è stato sin qui) tra Stati membri e istituzioni comunitarie. Le soluzioni prospettate da Saraceno puntano a incorporare nella *governance* macroeconomica europea gli obiettivi dell'Agenda sociale. Si tratta di idee nuove su cui anche altri autori hanno posto l'attenzione negli anni più recenti, dagli eurobond (forme di mutualizzazione del debito) proposti da Vandenbroucke, Hemerijck e Palier (2011), per finanziare progetti comuni nel campo dell'investimento sociale, a clausole di salvaguardia per gli investimenti sempre sugli obiettivi strategici dell'investimento sociale (Hemerijck, 2017), fino al lancio di un piano europeo per le infrastrutture sociali sul modello del Piano Junker (Ferrera, 2016).

È dunque cresciuta l'attenzione sulle strategie di rilancio degli investimenti nel welfare. Detto questo, le proposte restano diverse, sia pure tutte orientate a mobilitare risorse. Diversi sono infatti gli impegni finanziari e i margini d'azione riconosciuti alle istituzioni, così come il livello di coinvolgimento delle risorse non pubbliche. C'è spazio in questi piani per gli investimenti privati? È possibile e a quali condizioni «portare» su obiettivi collettivi di infrastrutturazione sociale capitali privati? E fine a che punto è compatibile questa eventualità con il maggiore interventismo pubblico auspicato? A domande di questo tipo il contributo di Reviglio dà qualche primo tentativo di risposta. Sui rapporti tra spesa pubblica e spesa privata e sul ruolo che fonti private possono avere negli investimenti in favore del welfare va crescendo un dibattito che tende a collegare il ritiro dello Stato dal finanziamento dei servizi (non solo dall'erogazione diretta come è stato sino ad oggi) con l'ingresso di capitali e investitori privati che come dice Streeck (2015; si veda anche Mertens, 2017) assumono responsabilità pubbliche. Di questa ampia varietà di soluzioni *money for value* Reviglio dà conto focalizzando l'attenzione sulle *Public private partnership* (Ppp), un modello di finanza di progetto che inizia a riguardare anche le infrastrutture sociali. Come sostiene Reviglio, in tempi di strette regole di bilancio, il ricorso alle Ppp può rappresentare un'alternativa alla bassa capacità di spesa dell'attore pubblico, implicando una stretta cooperazione tra pubblico e privato nella ripartizione delle diverse responsabilità e dei rischi finanziari. Ad oggi tuttavia il ricorso alle Ppp è ancora marginale. Inoltre, oltre alla mancanza di coordinamento su

RPS

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

scala europea, vi sono limiti come la presenza di informazioni asimmetriche tra i contraenti, ma soprattutto risultati controversi circa l'effettiva profittabilità per le amministrazioni che ricorrono a strumenti di questo tipo. Diverso, sostiene lo stesso autore, è un modello di «capitalismo istituzionale» in cui il finanziamento faccia perno su capitali pazienti e investitori istituzionali – in primis le banche nazionali di promozione, ma anche i fondi pensione (in Italia le fondazioni bancarie) – da mobilitare dentro grandi piani europei di investimento sulle infrastrutture sociali. Un piano di questo tipo, di cui l'autore dà conto, in riferimento anche a una *High Level Task Force* promossa di recente dall'Associazione delle banche pubbliche europee, dalla Commissione e dalla Bei, dovrebbe puntare alla creazione di un'Agenda sociale di lungo periodo per le infrastrutture sociali.

In effetti, lo sblocco di liquidità verso progetti dai rendimenti stabili ma certi e il coinvolgimento di investitori istituzionali possono contribuire in maniera stabile e duratura al rilancio degli investimenti per la crescita, sotto la regia pubblica (si veda anche Mazzucato e Jacobs, 2017). Per i servizi di welfare e gli obiettivi stessi dell'Agenda sociale questo maggiore interventismo pubblico, sia pure in stretta interazione con investitori che a certe condizioni entrano in un piano strategico di investimenti, può costituire una opportunità di sviluppo, ben sapendo tuttavia che ciò non mette al riparo dal problema della qualificazione del lavoro. Gli investimenti nelle infrastrutture sociali non determinano di per sé un contemporaneo miglioramento delle condizioni di lavoro e delle professionalità nei servizi di welfare. Sono una delle condizioni per un generale miglioramento dei servizi e della qualità dell'offerta, ma non interrompono automaticamente i circuiti del lavoro povero nel sociale. Da qui discendono due considerazioni, la prima relativa agli assetti istituzionali, la seconda al ruolo e alle strategie delle parti sociali. Sul primo punto, all'interno di investimenti di questo tipo, l'obiettivo di qualificare e contribuire alla creazione di nuova occupazione attraverso il welfare deve andare ben oltre il semplice sostegno alla regolarizzazione o emersione del lavoro sommerso nelle attività di assistenza «leggera» in famiglia. Implicati in questi processi vi sono in realtà professionalità, tecnologie e servizi, anche ad alta qualificazione, che incidono sull'emersione di fabbisogni professionali nuovi, tutti da governare, ma non suscettibili di per sé di bassi salari e basse protezioni sociali. Detto in altri termini, se l'investimento nei servizi di welfare diventa un fattore strategico di modernizzazione e sostegno diretto alla crescita, occorre evitare che questo ac-

cada dentro i *trade-off* che confinano ai margini del mercato del lavoro buona parte del lavoro nei servizi. E qui veniamo al secondo punto, relativo al ruolo degli attori, sindacali soprattutto. Riprendendo le parole di Pulignano all'inizio, gli spazi d'azione non sono predeterminati dagli assetti istituzionali. C'è un margine d'azione anche per gli attori e per le strategie di rappresentanza e di organizzazione che necessariamente devono tendere a un rafforzamento, pur dentro condizioni macro che pongono una pressione al ribasso degli standard sociali nei luoghi di lavoro. In questa linea d'azione chiude la serie di contributi raccolti l'articolo di Fausto Durante, coordinatore dell'area Politiche europee e internazionali della Cgil. Nella sua disamina delle contraddizioni interne e delle difficoltà entro cui è stretta l'Agenda sociale europea Durante ripercorre alcuni dei temi trattati nei contributi precedenti, dagli effetti negativi sull'occupazione e sugli standard sociali inescati dal metodo intergovernativo e dall'austerità alla spirale al ribasso determinate dal dumping salariale, sociale e fiscale come strumento di competizione interna tra i paesi, alla necessità infine di un rilancio dell'azione delle parti sociali e delle stesse istituzioni europee verso politiche espansive in grado di agire sulla domanda e favorire la crescita. Il Pilastro sociale europeo, sostiene Durante, può essere l'occasione per la trasformazione del semestre europeo, in un semestre economico e sociale teso a fornire raccomandazioni sociali specifiche su standard e obiettivi di convergenza verso l'alto dei diritti sociali. Egli è tuttavia consapevole che parte di questo rilancio dipenda anche dalla capacità delle organizzazioni sociali di porre in essere scelte politiche e di *organizing*, come scrive, ineludibili, ai fini del reclutamento e della crescita di adesioni nelle nuove strategie di rappresentanza. Da questo punto di vista il cambiamento che si rende necessario per invertire la spirale al ribasso dell'austerità chiama in causa non solo l'intervento strategico delle istituzioni e dello Stato, ma anche la capacità di mobilitazione degli attori per un diverso modello sociale europeo.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., 2016, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, «Policy & Politics», n. 3, pp. 431-449.

RPS

Andrea Ciarni e Laura Pennacchi

- Bonoli G., 2012, *Active Labour Market Policy and Social Investment*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Bristol Policy Press, Bristol.
- Bonoli G., Cantillon B. e Van Lancker W., 2017, *Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 66-76.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Cantillon, 2011, *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, «Journal of European Social Policy», n. 5, pp. 432-449.
- Cantillon B. e Van Lancker W., 2013, *Three Shortcomings of the Social Investment Perspective*, «Social Policy and Society», n. 12, pp. 553-564.
- Ciarini A., 2016, *Policies to Boost Services and Employment in the Long Term Care Sector. A Downward Convergence Towards Low-Wage Service Jobs in the European Welfare State?*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 119-151.
- Ciarini A. e Paci M. 2017, *Nuovi bisogni, Nuovo welfare*, «Quaderni Rassegna Sindacale», n. 2, pp. 19-31.
- Colombo F., Nozal A.L., Mercier J. e Tjadens F., 2011, *Help Wanted? Providing and Paying for Ltc*, Oecd Health Policy Studies, Parigi.
- Commissione europea, 2012, *Towards a Job-rich Recovery*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles.
- Commissione europea, 2013, *Social Investment Package: Towards Social Investment for Growth and Cohesion*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2015, *Social Investment in Europe. A Study of National Policies 2015*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.
- Esping-Andersen G. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., 2016, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari.
- Granaglia E., 2016, *Farewell to Universalism? Some Introductory Remarks*, «Social Policies/Politiche Sociali», n. 3, pp. 391-402.
- Hemerijck A., 2013, *Changing Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Iversen T. e Wren A., 1998, *Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy*, «World Politics», n. 4, pp. 507-546.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2017, *Why No Social Investment in Italy: Timing, Austerity, and Macro-Level Matthew Effects*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 287-300.
- Madama I. e Natili M., 2016, *A Farewell to Universalism, a Farewell to Equality? The Paradox of Redistribution in the Era of the New Politics of the Welfare State*, in «Politiche sociali, Social Policies», n. 3, pp. 459-478.
- Maestripietri L. e Ranci C., 2016, *Non è un paese per laureati. La sovra-qualificazione occupazionale dei lavoratori italiani*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 425-450.
- Mazzucato M. e Jacobs S. (a cura di), 2017, *Ripensare il capitalismo*, Laterza, Roma-Bari.

- Mazzucato M., 2014, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari.
- Mertens D., 2017, *The New Welfare State under fiscal strain: Austerity Gridlocks and the Privatization of Risk*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 77-88.
- Morel N., Palier B. e Palme J., 2012. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Bristol Policy Press, Bristol.
- Paci M. e Pugliese E. (a cura di), 2011, *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Rodrik D., 2015a, *From Welfare State To Innovation State*, *Social Europe*, 15 gennaio, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.socialeurope.eu/innovation-state>.
- Rodrik D., 2015b, *Economic Rules*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- Ronchi S., 2013, *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*, «Secondo Welfare», disponibile all'indirizzo internet: <http://secondowelfare.it/primo-welfare/reddito-minimo-garantito-chiarimenti-e-riflessioni.html>.
- Saraceno C., 2013. *Three Concurrent Crises in Welfare States in an Increasingly Asymmetrical European Union*, «Stato e Mercato», n. 99, pp. 339-358.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Simonazzi A., 2009, *Care Regimes and National Employment Models*, «Cambridge Journal of Economics», n. 2, pp. 211-232.
- Streeck W., 2015, *The Rise of the European Consolidation State*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, «Discussion Paper», n. 15/1, disponibile all'indirizzo internet: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp15-1.pdf.
- Taylor-Gooby P., 2004, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Toso S., 2016, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, il Mulino, Bologna.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. e Palier B., 2011, *The EU Needs a Social Investment Pact*, Ose Paper Series, «Opinion paper», n. 5, Maggio, disponibile all'indirizzo internet: http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf.

Welfare state come investimento sociale: per quali obiettivi?

Colin Crouch

Al centro della strategia del welfare state come investimento sociale (Siws nell'acronimo inglese) c'è l'assunto secondo il quale le politiche sociali possono essere uno strumento per sostenere la competitività nei mercati globali della forza lavoro delle economie avanzate, attraverso il miglioramento delle sue capacità e delle sue competenze professionali. Dominano la discussione tre aree di intervento: istruzione, politiche

attive del mercato del lavoro e politiche per la famiglia. L'efficacia della Siws non è comprovata dall'esperienza maturata finora. Si è però dimostrata capace di incoraggiare lo sviluppo costante delle politiche, specie nei paesi che devono migliorare i loro livelli di qualificazione professionale e incrementare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

RPS

1. Introduzione: il Social investment welfare state

Al centro della strategia del welfare state come investimento sociale (Siws nell'acronimo inglese) c'è l'assunto secondo il quale le politiche sociali possono essere uno strumento per sostenere la competitività della forza lavoro delle economie avanzate nei mercati globali, non riducendo unicamente il suo costo ma migliorando le sue capacità e le sue competenze professionali. È una prospettiva diversa da quella dominante, che intende le politiche sociali come una forma di compensazione per le vittime delle trasformazioni sociali nella migliore delle ipotesi e, nella peggiore, come uno spreco di denaro. Considera invece certi tipi di politiche sociali come una spesa per l'infrastruttura sociale, analoga a quelle per le infrastrutture materiali come le strade, i sistemi ferroviari, le reti di comunicazione ecc.

Negli anni novanta, quando fu formulata per la prima volta, la Siws si ispirò alla teoria dei nuovi rischi sociali (Nsr nell'acronimo inglese) sviluppata da Anthony Giddens (1994, 1998) sulla base delle argomentazioni di Ulrich Beck (1986; si veda anche Ferrera, 1998; Taylor-Gooby, 2004). In un primo momento Beck sostenne che l'economia contemporanea aveva cambiato la natura del rischio per la classe lavoratrice. In un passato da lui non chiaramente specificato la gente comune aveva vissuto il rischio come una minaccia da cui tutelarsi: ori-

ginariamente, dunque, le politiche sociali del XX secolo avevano posto particolare enfasi sul mantenimento del reddito per affrontare il rischio di malattie, vecchiaia, disoccupazione e invalidità. Oggi l'opinione di Beck, e in particolare di Giddens, è che questi rischi sono ampiamente superati, mentre i lavoratori contemporanei nella nuova economia sarebbero disposti a considerare le nuove forme di rischio come una sfida e un'opportunità. Potendo contare sull'istruzione e su frequenti opportunità di riqualificazione professionale, i lavoratori avrebbero la capacità di stare al passo con i cambiamenti, consentendo alle economie in cui operano di sviluppare attività a più alto valore aggiunto, ed evitando di essere trascinati in un vortice competitivo con i lavoratori sottopagati delle nuove economie dell'Estremo Oriente e dell'Europa centrale e orientale. Un ruolo centrale nelle nuove forme di occupazione avrebbero gli impieghi in vari settori dei servizi, che utilizzano le donne in numero notevolmente più alto che nella vecchia economia manifatturiera. L'accresciuta occupazione femminile, in particolare quella delle madri, doterebbe inoltre le famiglie di quella flessibilità che ben si adatta a un'economia in rapida trasformazione, dato che almeno un membro della famiglia avrebbe un impiego in qualsiasi momento. Considerando questo cambiamento nella natura dei rischi, sostengono gli studiosi dei Nsr, la risposta ai nuovi bisogni non comporterebbe necessariamente un incremento globale della spesa pubblica. Il denaro speso per la tutela dai vecchi rischi potrebbe essere utilizzato per contrastare i nuovi. Il risultato globale sarebbe il miglioramento della qualità della forza lavoro senza che questo comporti un incremento dei costi netti a carico dello Stato.

Queste argomentazioni rispondono a tre obiettivi. Primo, giustificano il ruolo accresciuto della spesa pubblica e delle politiche sociali promosse dallo Stato, confutando le posizioni neoliberaliste che considerano la spesa pubblica un mero spreco di risorse. Secondo, contribuiscono all'allontanamento dei riformatori, nei movimenti socialdemocratici e progressisti, dalle vecchie basi dei loro partiti formatesi all'interno della classe lavoratrice industriale a prevalenza maschile, e allo sviluppo di politiche capaci di attrarre i lavoratori, in particolare le donne, nei nuovi settori dell'economia. Le argomentazioni a supporto dei Nsr e della Siws hanno avuto un ruolo fondamentale nei movimenti della «Terza via» che, nel corso degli anni novanta, sono stati associati a figure come Bill Clinton, Tony Blair e Gerhard Schröder. In fin dei conti queste politiche, nella loro essenza, coglievano un bisogno reale; la discussione sui requisiti necessari e le opportunità da

cogliere per rispondere alle sfide della globalizzazione era ben radicata nell'area di intervento della scienza sociale (Esping-Andersen, 2002). Restavano però tre grossi problemi. Primo, le aspettative secondo cui la nuova economia aveva raggiunto un livello di stabilità tale da disinnescare la minaccia dei vecchi rischi sociali si sono rivelate infondate. Se non altro il ruolo accresciuto dei mercati finanziari in tale economia ha finito per renderla fortemente instabile. La grande crisi del 2007/2008 è solo l'esempio più lampante di una più generale vulnerabilità. Gli operatori finanziari e le persone ricche sono in grado di sfruttare i rischi di questi mercati come opportunità per speculare, proteggere i loro azzardi e fare soldi, mentre le persone comuni con poca o nessuna capacità di manipolare le attività finanziarie subiscono l'impatto dell'instabilità che ne deriva. Dopo il 2008 i vecchi rischi sociali hanno riproposto il loro volto peggiore, confutando l'argomento secondo il quale le politiche Siws non comporterebbero alcun aggravio dei costi. C'è ancora grande bisogno della «vecchia» protezione sociale, bisogno reso ancora più forte dalla continua crescita delle disuguaglianze. I ricchi si spartiscono una quota crescente dei consumi, riducendo i margini per combattere l'insicurezza al resto della popolazione (Bastagli e al., 2012; Förster e al., 2014; Ocse, 2011). Le persone comuni reagiscono ricorrendo sempre più al credito al consumo, che alimenta la minaccia di un ritorno della crisi finanziaria.

Il secondo problema sta nel fatto che i sostenitori più convinti dei Nsr tendevano a stigmatizzare come «passive» le «vecchie» politiche di protezione sociale, condividendo bene o male la prospettiva neoliberista che considera uno spreco la spesa pubblica di questo tipo. Va ricordato al riguardo che le suggestioni originarie di Rehn e Meidner in Svezia, di Beveridge nel Regno Unito, e di altri ancora, non reputavano i programmi di protezione sociale uno strumento meramente passivo; tali programmi, piuttosto, dovevano far sì che i lavoratori e le loro famiglie avessero un senso di sicurezza che li avrebbe aiutati ad affrontare con fiducia i rischi del mercato. Di fatto queste argomentazioni erano molto simili a quelle dei fautori dei Nsr. I programmi di protezione sociale, inoltre, agivano come stabilizzatori automatici, consentendo ai lavoratori di continuare a spendere e a sostenere i consumi durante i periodi di recessione.

Infine le politiche Siws sono soggette a quello che è conosciuto come «effetto Matteo». Il riferimento è alle parole attribuite a Gesù Cristo nella parabola dei talenti nel Vangelo secondo Matteo: «Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà

tolto anche quello che ha» (Matteo 25:29). Come hanno dimostrato molte ricerche (Cantillon, 2011; Bonoli, Cantillon e Van Lancker, 2017; Van Kersbergen e Kraft, 2017), le politiche Siws producono effetti simili a questo: le migliori opportunità di istruzione tendono ad avvantaggiare le persone che provengono da famiglie benestanti; i lavoratori con elevata professionalità hanno maggiori probabilità di sfruttare le opportunità di riqualificazione rispetto a quelli meno professionalizzati; in genere le famiglie con redditi medio-alti beneficiano più di tutte dell'impiego e delle politiche sociali a favore delle famiglie. Si tratta di obiezioni degne di nota. Sono queste le ragioni che possono aver alimentato il senso di abbandono tra i lavoratori delle aree e dei settori in declino, i quali si sono trovati in difficoltà di fronte al cambiamento delle politiche pubbliche e non sono riusciti a trarne vantaggio. Le politiche sociali della Terza via, dunque, possono aver favorito la popolarità dell'estremismo di destra a cui stiamo assistendo oggi. Tuttavia i paesi che hanno mantenuto l'investimento sociale come scelta di fondo restano forti dal punto di vista economico, con livelli di disuguaglianza inferiori a quasi tutti quelli che non hanno adottato tali politiche, siano essi di ispirazione neoliberista, come nel caso degli Stati Uniti e del Regno Unito, oppure sistemi di welfare di bassa qualità, come nel caso dei paesi del Sud Europa e dell'Europa centrale e orientale. Pur restando validi e importanti gli argomenti secondo i quali l'approccio Siws è stato accompagnato dall'«effetto Matteo», non si registrano casi controfattuali, ad esempio paesi che hanno ignorato la Siws e dato origine a società ugualitarie con alti livelli di occupazione e prodotti ad alto valore aggiunto. La risposta, come sostengono Bonoli, Cantillon e Van Lancker (2017), sta nell'evitare che la Siws sostituisca le politiche redistributive; ma è anche vero che la Siws fa crescere il bisogno di welfare state redistributivo.

2. *Siws 2.0*

Queste debolezze non hanno messo in causa il nodo centrale dell'approccio Siws; sono servite piuttosto ad adottare una formulazione più cauta riguardo ai risultati attesi. Come sottolineano Hemerijck (2012, 2017) e Morel, Palier e Palme (2012), la Siws si fonda sulla prospettiva che l'economia continui a creare opportunità di impiego per la forza lavoro a elevata istruzione e qualificazione. Ed è proprio quanto successo finora. Oltre quarant'anni fa l'economista olandese Jan Tinber-

gen (1975) affermava che la tecnologia e l'istruzione erano in competizione nel mercato del lavoro: la tecnologia tendeva a distruggere gli impieghi poco qualificati e a creare opportunità per quelli più qualificati; la questione era se l'istruzione fosse in grado di tenere il passo con il cambiamento, generando forza lavoro ad alto tasso di istruzione e qualificazione per trarre vantaggio dalle nuove possibilità del mercato di fascia alta. Secondo l'Ocse la competizione è finita grosso modo alla pari (Ocse, 2011, cap. 1): il numero di impieghi che utilizzano manodopera ad alta qualificazione è cresciuto tanto velocemente quanto è diminuito quello degli impieghi che utilizzano manodopera poco qualificata. Ma questa visione ottimistica va temperata da tre osservazioni.

Primo, una certa quota di posti di lavoro a bassa qualificazione resterà sempre. Coloro che li occupano sono destinati a soffrire le conseguenze negative descritte da Cantillon (2011).

Secondo, come già accennato, nel processo globale che riguarda il mercato di fascia alta delle economie avanzate ci saranno sempre episodi importanti di rottura; non aggiustamenti marginali con i quali l'equilibrio potrà mantenersi, ma veri e propri collassi che coinvolgono grandi aziende, settori, talvolta intere economie regionali. Ciò è destinato a interferire con gli aggiustamenti ordinari che Hemerijck (2017) ha definito «stocks, flows and buffers» (risorse, flussi e stabilizzatori, *ndt*), con una frequenza prevedibilmente più ravvicinata nell'economia globalizzata. Potranno infine arrivare nuove e migliori attività che creeranno opportunità inedite nelle aree coinvolte, ma si tratterà verosimilmente di un processo di lungo periodo. Nel frattempo una fascia di popolazione sarà esposta a una maggiore insicurezza e rischierà di cadere nella povertà. Quando ciò avviene il populismo di destra diventa un pericolo concreto.

In ogni caso non possiamo aspettarci che la competizione di Tinbergen si concluda sempre con un pareggio. In alcuni paesi e regioni la ricerca di un miglioramento costante non avrà successo. In tutti questi casi un welfare state protettivo continuerà a essere necessario, in parte per fornire un supporto passivo, ma anche per dare fiducia alle persone che devono assumere rischi quando le opportunità si presentano e far sì che continuino a consumare senza bisogno di indebitarsi, sostenendo in questo modo i consumi.

Il rinnovato progetto di Siws mantiene per intero l'enfasi originaria sull'importanza del lavoro retribuito, in coerenza con l'idea che la dignità e il potere politico delle persone – se si esclude una piccola élite

– sono alimentati dalla certezza che il loro lavoro sia utile all'economia. Questo assunto è contestato da quanti ritengono che il lavoro possa essere assicurato a tutti solo in condizioni di crescente degrado, e che sia necessario esplorare politiche come il reddito di cittadinanza, che consentirebbe ad alcuni di non lavorare affatto (Standing, 2014). È altamente improbabile che un tale approccio possa trovare consenso in un'epoca prevalentemente neoliberista, ma anche se così fosse non mancherebbero le implicazioni negative. Le persone dipendenti dal reddito di cittadinanza sarebbero fortemente vulnerabili a una drastica interruzione di tale fonte di sussistenza ove mutasse il consenso politico su questa misura, come appare del tutto verosimile.

Dietro questo tema ce n'è uno ancor più fondamentale: la base normativa della cittadinanza e la relazione della Siws con essa (Morel e Palme, 2017). La Siws è coerente con l'approccio alla cittadinanza che non considera quest'ultima come un insieme astratto di diritti ma come qualcosa di cui godiamo perché la nostra società ha bisogno di noi. Noi contribuiamo con la nostra capacità e competenza lavorativa, ed è per questo che ci aspettiamo in cambio, con orgoglio e non per riconoscenza, una serie di diritti. Talora i «diritti che implicano responsabilità» evocano un approccio conservatore, ma si tratta di un errore. Se i diritti non hanno questo tipo di fondamento, possono ben presto essere considerati come privilegi riconosciuti sia da un'élite al potere sia dai nostri concittadini, ciascuno dei quali può decidere di eliminarli. Il concetto di cittadinanza fondato sul lavoro è tipico della socialdemocrazia nordica, ma sta acquisendo nuova importanza nelle società neoliberiste di impostazione economicistica.

Se ha questa centralità per la cittadinanza, il lavoro diventa un bene collettivo di grande rilievo. Ciò non è tuttavia privo di implicazioni, dato che il lavoro richiede una base nel mercato per evitare che sia organizzato in modo inefficiente. Il bene collettivo non può essere garantito dallo Stato solo con l'offerta di impieghi o attraverso la gestione keynesiana della domanda. Lo Stato deve anche garantire il fattore lavoro come bene collettivo operando a fianco del mercato. Ad esempio deve far sì che le sue attività non ostacolino, ma piuttosto incentivino la creazione di impieghi nel mercato. Forme di tassazione come i contributi per la sicurezza sociale a carico dei datori di lavoro non devono disincentivare questi ultimi dall'utilizzo di manodopera; i contributi devono fondarsi sul *turnover*, non sugli occupati. I costi della sicurezza dell'impiego devono essere sopportati dallo Stato piuttosto che dai datori di lavoro. Per i paesi dell'Europa meridionale, in particolare,

ciò significa passare da una legislazione a tutela dell'impiego (che oggi fa pesare sul datore di lavoro l'onere della sicurezza dei lavoratori) al sostegno alla disoccupazione finanziato generosamente dallo Stato e all'adozione dell'agenda Siws. La tutela dell'impiego a carico dei datori di lavoro sarebbe giustificabile se questi ultimi beneficiassero dei muri protezionistici costruiti dai governi, com'è avvenuto nel primo periodo dello sviluppo industriale post-bellico; ma nei mercati del lavoro aperti può diventare un serio impedimento.

Altrettanto importanti per contrastare l'«effetto Matteo» sono i crediti fiscali per le persone con bassi salari e altri elementi dell'agenda (Bonoli, Cantillon e Van Lancker, 2017). Anche queste misure richiedono che i costi per sostenere l'occupazione e i salari siano trasferiti dai datori di lavoro allo Stato. Si tratta di agevolare la forza lavoro capace di competere nei mercati del lavoro aperti ma con varie forme di sostegno non protezionistico da parte dello Stato, la cui base normativa sono i diritti di cittadinanza e non le «elargizioni del welfare».

Questo scenario implica l'esistenza dei diritti di cittadinanza per coloro che stanno per entrare nel mondo del lavoro, che stanno lavorando, che lavorerebbero se non fossero malati o disabili e che hanno lavorato fino alla vecchiaia. Non include però l'intera popolazione. Chiara Saraceno (2017) e altri hanno messo in guardia sulle conseguenze negative di questo approccio per la famiglia. La pressione per diventare parte della forza lavoro retribuita genera qualche risentimento tra le donne dei paesi del Nord che preferirebbero essere madri a tempo pieno. La tradizionale politica sociale cristiana, in particolare quella di ispirazione cattolica romana, ha sempre esaltato il valore della maternità, e questo è stato uno dei fondamenti della critica ai valori del capitalismo e all'economia di mercato. Tali valori sono diventati impopolari nell'impostazione corrente, condivisa dai socialdemocratici e dai neoliberisti, che mira a eliminare le barriere alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, soprattutto perché è sempre stata un aspetto della dominazione maschile. Tutto ciò trascura però un aspetto importante. Esiste la possibilità che la vita degli individui e delle famiglie non sia dominata dal mercato, ivi incluso il mercato del lavoro. Le implicazioni vanno oltre il nostro argomento di indagine, ma quale sia il posto dei genitori (non solo le madri) nel modello di cittadinanza fondato sul lavoro è di importanza fondamentale. L'agenda Siws si occupa di questo aspetto in maniera diretta quando enfatizza la cura dei figli, ma deve andare oltre (León, 2017; Saraceno, 2017). La politica sociale deve riconoscere il diritto del ge-

nitore di un bambino in età prescolare di essere genitore a tempo pieno – contribuendo a preparare la prossima generazione di cittadini lavoratori – e di ricevere un sostegno finanziario pubblico, anche se il suo, o la sua, partner ha un impiego retribuito. Questi diritti sono stati riconosciuti alle madri, ma l'idea di un congedo parentale retribuito per periodi limitati anche per i padri sta iniziando a farsi largo. Sono politiche che devono essere sviluppate ulteriormente.

3. *La geografia politica della Siws*

Non meno importante è esaminare dove, e in che misura, le politiche Siws sono attuate oggi, e se possiamo attribuire a esse qualche effetto particolare. Alcuni dati di rilievo, in gran parte limitati ai paesi membri dell'Unione europea (comprensivi del Regno Unito al tempo in cui questo saggio è stato scritto), sono stati raccolti da Eurostat (si veda anche De Deken, 2017; Verbist, 2017). Ciò è dovuto anche al fatto che gli sviluppi più rilevanti delle politiche sociali sono in gran parte limitati ai sistemi avanzati di welfare, che possono essere individuati pressoché esclusivamente in Europa.

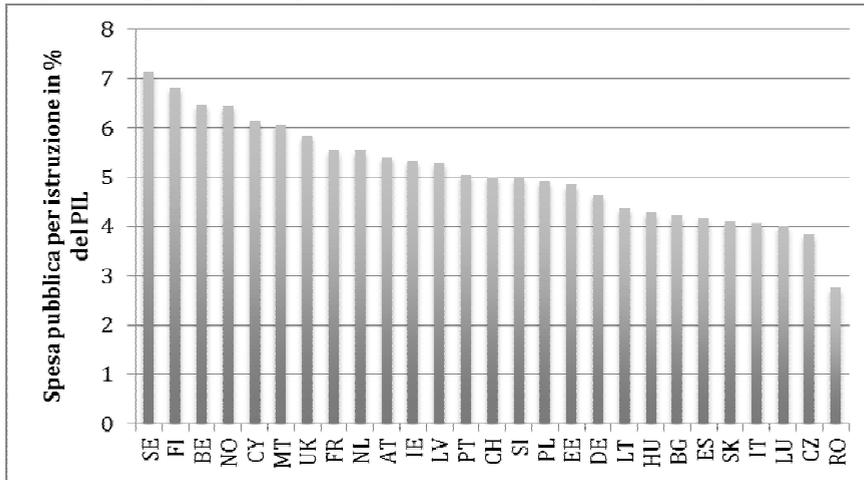
Esistono tre dimensioni principali della Siws: istruzione, riqualificazione professionale tramite politiche attive del mercato del lavoro, politiche per la famiglia. La prima è senza dubbio la più rilevante. Non si tratta naturalmente di una nuova area di intervento introdotta dal pensiero Siws, ma di una propensione, che ha un ruolo centrale nell'impostazione della Siws, verso un livello elevato di spesa pubblica per istruzione. Il grafico 1 rappresenta i livelli di spesa pubblica per istruzione in proporzione al Prodotto interno lordo (Pil) nei paesi membri dell'Ue (più Norvegia e Svizzera) negli anni più recenti rilevati da Eurostat (2014, per alcuni paesi 2013). Purtroppo non è possibile includere la Danimarca, poiché la spesa pubblica per istruzione non è calcolata su una base comparabile in quel paese, che certamente si colloca nella parte alta della classifica (anche la Grecia non ha fornito dati a Eurostat su questa materia). Gli altri paesi del Nord (Svezia, Finlandia, Norvegia) e il Belgio guidano la classifica della spesa pubblica per istruzione, seguiti dalla maggior parte dei paesi europei nord-occidentali. Con l'eccezione di due piccole isole (Cipro e Malta), la spesa è molto inferiore nei paesi dell'Europa meridionale e centrale, con l'Italia che figura nella parte più bassa della classifica. Tuttavia va rilevato anche il basso livello di spesa della Germania. Ciò è in parte

dovuto a una distorsione che deriva dalla natura parzialmente privata (aziendale) della spesa nel sistema di formazione professionale pubblico della Germania; problemi di calcolo ancor più rilevanti hanno portato all'omissione della Danimarca da queste statistiche. Tuttavia l'insufficienza delle politiche pubbliche in materia di istruzione in Germania è ampiamente riconosciuta dai responsabili politici tedeschi.

RPS

Colin Crouch

Grafico 1 - Spesa pubblica per istruzione in % del Pil, paesi europei, Anno 2014



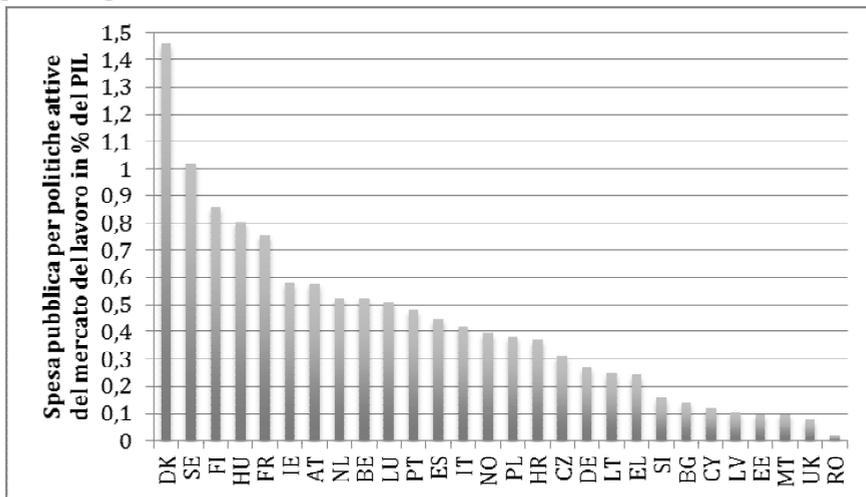
Fonte: Eurostat.

Anche tra le aree con spesa ridotta, la spesa pubblica per istruzione in Europa è più alta che altrove. Se gli Usa fossero inclusi nel grafico 1, si collocherebbero tra la Polonia e l'Estonia; il Giappone risulterebbe fra l'Italia e la Repubblica Ceca. Il caso degli Usa trova parziale spiegazione nel livello elevato di spesa privata per istruzione in quel paese, un fattore che rafforza l'«effetto Matteo». Noi ci occupiamo qui delle politiche pubbliche; non siamo in grado di valutare le differenze nella qualità dell'istruzione tra i vari paesi, né la sua utilità nel mercato del lavoro. Va considerato che i dati sulla spesa sono solo indicatori approssimativi di questi fattori, ma occorrono indicatori facilmente interpretabili per confronti del tipo qui preso in esame.

Le strategie per la formazione e la riqualificazione professionale della forza lavoro possono apparire come parte della spesa per istruzione, ma sono generalmente classificate sotto la voce «politiche attive del mercato del lavoro» (Almp nell'acronimo inglese). Le politiche «passive» del mercato del lavoro comprendono soprattutto i trasferimenti finanziari per sostenere i disoccupati; le politiche «attive» sono quelle

progettate per reinserirli nel mercato del lavoro. Tra queste vi sono gli approcci disciplinari negativi conosciuti negli Usa come *workfare*, basati sull'assunto che considera la disoccupazione un effetto dell'indolenza volontaria. Ma le Almp includono anche la riqualificazione professionale e varie misure che aiutano le persone a trovare lavoro fornendo loro i requisiti necessari – approccio di cui sono stati pionieri i paesi del Nord negli anni sessanta. In generale, quanto più alta è la spesa per Almp tanto più le politiche includono misure di questo tipo piuttosto che il mero *workfare*, che è per sua natura a budget limitato. Il grafico 2 illustra la spesa per Almp nel 2014 e nel 2013, eccettuato il caso del Regno Unito dove i dati sono relativi al 2010 (da allora il Regno Unito ha cessato di comunicare il modesto ammontare della sua spesa in questa area di intervento). I dati riguardano tutti i paesi membri dell'Ue, oltre alla Norvegia e alla Svizzera. In tutti i casi questa spesa è ovviamente più bassa di quella per istruzione, ma il modello è analogo, con i paesi del Nord (inclusa in questo caso la Danimarca) ancora una volta in testa alla classifica, ad eccezione della Norvegia, e a seguire gran parte dei paesi dell'Europa nord-occidentale (con l'eccezione stridente della Germania e del Regno Unito). A parte il caso dell'Ungheria, i livelli di spesa nei paesi dell'Europa centrale e orientale sono notevolmente più bassi di quelli dell'Europa meridionale.

Grafico 2 - Spesa pubblica per politiche attive del mercato del lavoro in % del Pil, paesi europei, Anno 2014



Fonte: Eurostat.

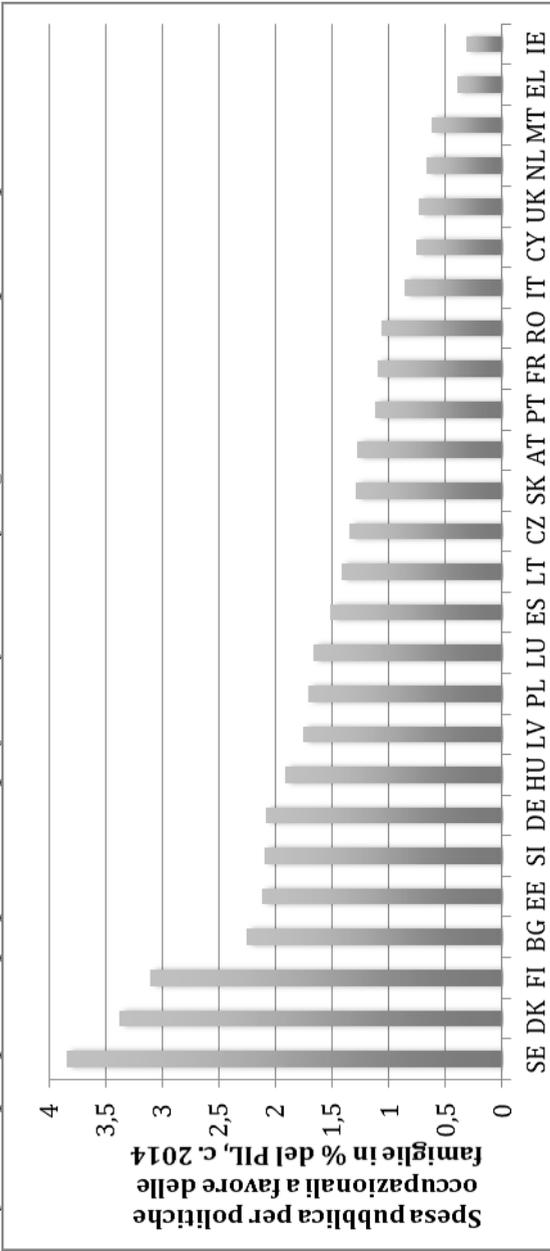
Il grafico 3 illustra la spesa per le politiche dell'impiego a favore delle famiglie. Qui abbiamo i dati di tutti i paesi membri dell'Ue eccetto il Belgio; mancano i dati su Norvegia e Svizzera. Il ruolo delle politiche per la famiglia nella Siws mira soprattutto ad agevolare la partecipazione dei genitori (sia padri che madri) al mercato del lavoro. Ciò non esaurisce tutte le aree coperte dalle politiche per la famiglia. In particolare restano esclusi gli assegni familiari, i bonus bebè e altri trasferimenti finanziari che dovrebbero consentire alle famiglie di cavarsela senza tale partecipazione. Sono inclusi invece i trasferimenti che favoriscono ad esempio il congedo parentale, con l'obiettivo di sostenere le assenze temporanee dal mercato del lavoro, la cura dei figli e la scuola materna. Le ultime due voci, che rappresentano la quota maggiore in questa area di intervento, facilitano l'impiego dei genitori di bambini piccoli, in particolare delle madri. Nel grafico 3 sono inclusi gli elementi delle politiche per la famiglia che rientrano nel modello Siws. Ancora una volta i paesi del Nord dominano la classifica, pur risultando una spesa elevata anche tra i paesi dell'Europa centrale e orientale, mentre i paesi nord-occidentali e meridionali si distribuiscono nella classifica senza un particolare modello. La forte posizione dei paesi dell'Europa centrale e orientale è un'eredità ancora viva del periodo comunista, quando si enfatizzavano le opportunità date alle madri di bambini piccoli di avere un impiego retribuito.

Possiamo combinare i dati relativi ai tre fattori indicati per fornire un indice generale dell'impegno Siws (grafico 4). In assenza di dati sui componenti singoli per i differenti paesi, risulta limitato il numero di paesi che presentano i risultati al completo. I soli due paesi nordici restanti, Svezia e Finlandia, continuano a guidare la classifica, ma per quelli che seguono vi è una complessità non priva di interesse. Tra i paesi dell'Europa occidentale, solo la Francia e l'Austria impegnano per politiche Siws una spesa analoga a quella di molti paesi dell'Europa centrale e orientale. È interessante considerare l'importanza della spesa Siws in proporzione alla spesa pubblica totale piuttosto che in proporzione al Pil, perché questo dato dimostra l'importanza relativa della Siws nella spesa e nelle politiche pubbliche (grafico 5), oltre a indicare l'importanza relativa della spesa Siws nei paesi dell'Europa centrale e orientale. Molti di questi paesi non hanno ereditato dal passato un forte impegno su altri aspetti della spesa pubblica, avendo rigettato il forte ruolo dello Stato ai tempi dei Soviet. Ciò li ha resi più liberi di adottare la relativamente nuova agenda Siws rispetto a molti paesi dell'Europa occidentale.

RPS

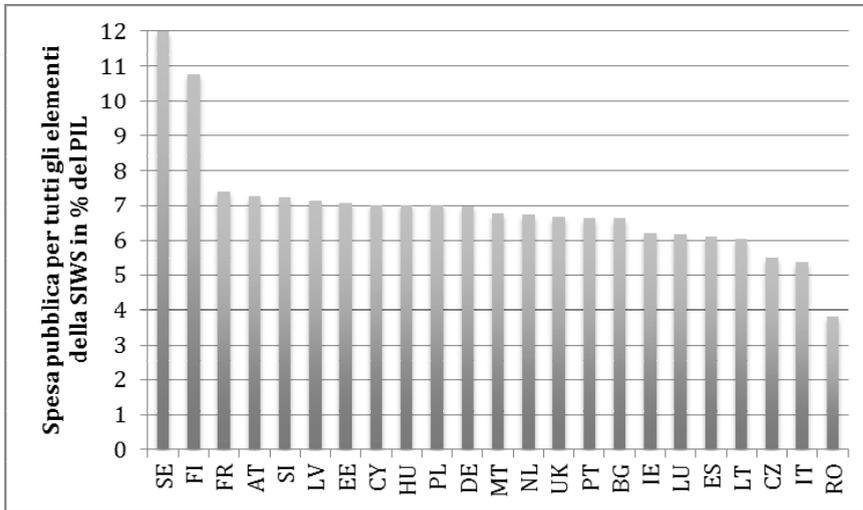
Colin Crouch

Grafico 3 - Spesa pubblica per politiche occupazionali a favore delle famiglie in % del Pil, paesi europei, Anno 2014



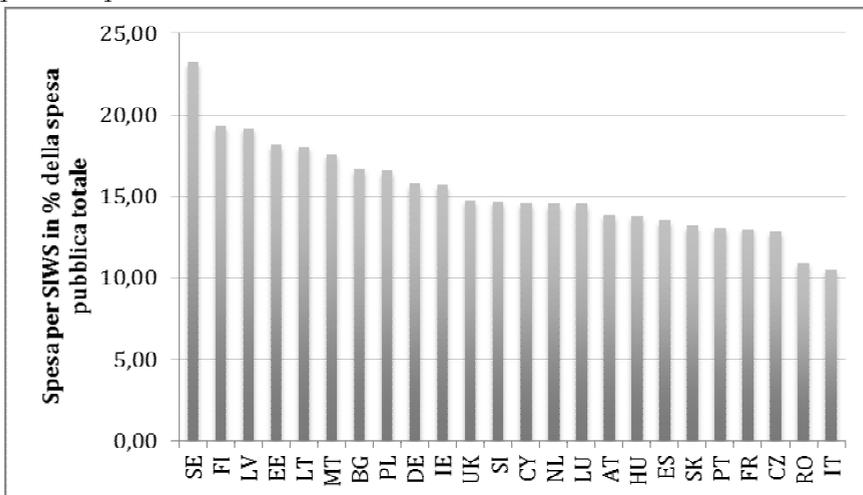
Fonte: Eurostat.

Grafico 4 - Spesa pubblica per politiche aggregate Siws in % del Pil, paesi europei, Anno 2014



Fonte: Eurostat.

Grafico 5 - Spesa per politiche aggregate Siws in % della spesa pubblica totale, paesi europei, Anno 2014



Fonte: Eurostat.

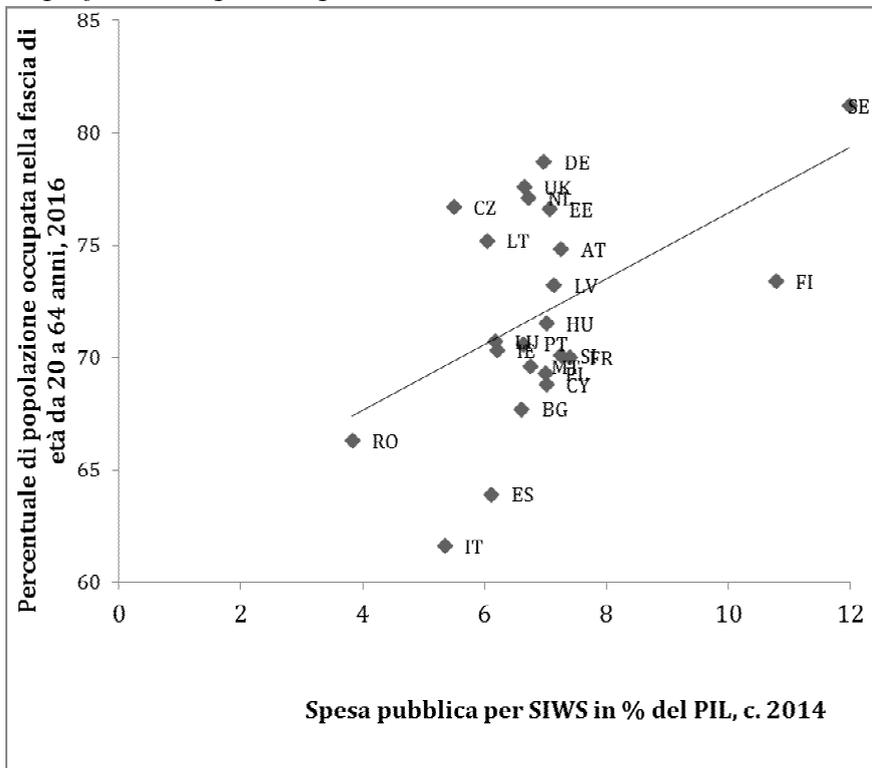
Un problema legato alla strategia Siws è che, nella maggior parte dei casi, è necessario adottare una prospettiva di lungo periodo. Se un paese decide di espandere e di migliorare il proprio sistema di istruzione, non dobbiamo aspettarci di vedere risultati per circa un decen-

RPS

WELFARE STATE COME INVESTIMENTO SOCIALE: PER QUALI OBIETTIVI?

nio, mentre le politiche attive del mercato del lavoro e quelle per la famiglia possono dare risultati in un periodo più breve. Il merito principale della strategia è che consente ai paesi con salari alti e alti costi del lavoro di rimanere competitivi e di mantenere livelli di occupazione elevati nonostante la competizione globale. Un test affidabile della sua efficacia consiste nel controllare se lo sviluppo delle strategie Siws (misurate come in precedenza in rapporto alla spesa pubblica) è correlato ai livelli di occupazione. Il grafico 6 illustra i risultati dei dispositivi di spesa Siws messi in atto attorno al 2014 con i livelli di occupazione del 2016.

Grafico 6 - Spesa per politiche Siws in % del Pil, c. 2014, a seconda del livello di occupazione, 2016, paesi europei



La relazione è positiva, ma non così forte: $r^2 = 0.2419$. C'è da aspettarsi che neppure i più entusiastici sostenitori siano disposti ad affermare che la Siws sia il principale fattore di spiegazione dei livelli di oc-

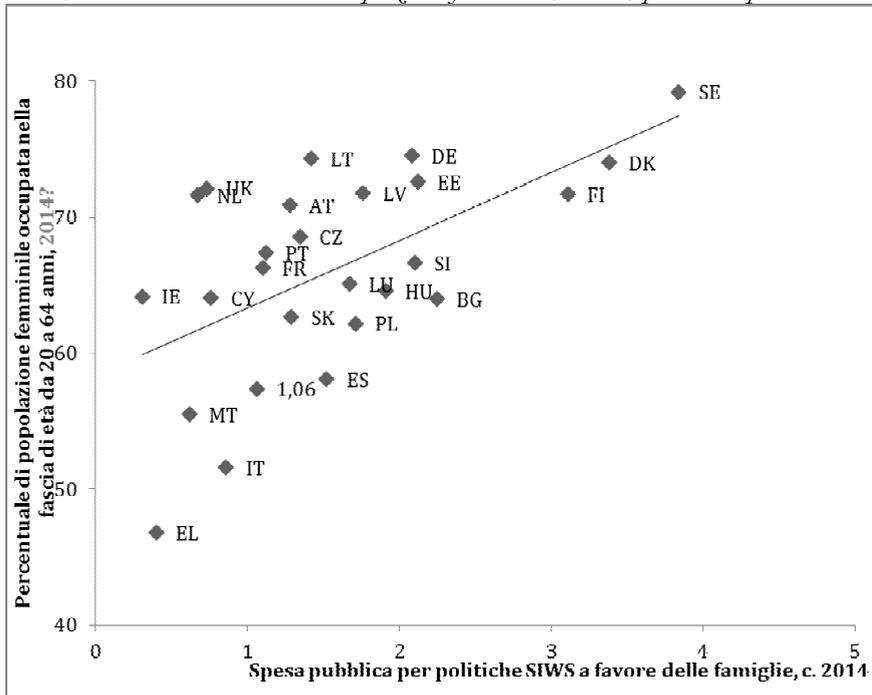
occupazione. È interessante però osservare quali paesi in particolare deviano dai livelli attesi di occupazione, assumendo che la Siws sia un fattore determinante. Possiamo farlo calcolando in primo luogo l'equazione della relazione ipotetica tra spesa Siws e livello di occupazione tra i paesi per i quali abbiamo i dati completi. Possiamo in tal modo prevedere il livello di occupazione che un paese avrebbe ove funzionasse questa equazione. Sottraendo poi tale livello da quello effettivo di occupazione nel paese esaminato, e dividendo il risultato per la deviazione standard del livello di occupazione in tutti i paesi, possiamo misurare la deviazione di un singolo paese dal modello atteso. Considereremo casi eccezionali quelli che deviano da più di una deviazione standard, e in qualsiasi direzione.

Ecco i risultati di questi calcoli: Repubblica Ceca, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito presentano livelli di occupazione più alti di quelli attesi con la Siws; Italia e Spagna presentano livelli più bassi. È degno di nota il fatto che nel 2016 il governo tedesco si sia orientato maggiormente verso l'accoglimento dell'approccio Siws (Bundesfinanzministerium, 2016). L'argomento usato è che il paese non sarebbe in grado di sostenere la sua forte *performance* economica senza uno sforzo per migliorare i livelli di qualificazione e agevolare l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. In particolare si è ritenuto che, alla luce del ridotto tasso di natalità del paese, sia necessario accettare un numero elevato di immigranti e di rifugiati per sostenere la forza lavoro, con un considerevole supporto educativo a favore di questi ultimi. La Repubblica Ceca è riuscita ad attirare investimenti nella manifattura dai paesi dell'Europa occidentale, grazie soprattutto alla forte base produttiva ereditata dai tempi del comunismo. È convinzione diffusa che il Regno Unito abbia adottato politiche del mercato del lavoro di segno differente rispetto al resto dell'Europa occidentale, basandosi su un mercato del lavoro deregolato per incoraggiare la creazione di occupazione. Italia e Spagna figurano tra i paesi dell'Europa meridionale che non hanno adattato le loro economie alle necessità moderne dell'occupazione prima dello scoppio della crisi finanziaria e del conseguente urto dell'Eurocrisi.

Vi è una differenza notevole nella relazione tra Siws e occupazione maschile e femminile. Non vi è alcuna correlazione con l'occupazione maschile: $r^2 = 0.03886$, mentre la correlazione con l'occupazione femminile è $r^2 = 0.33136$. La relazione più significativa è tra occupazione femminile e spesa per le politiche a favore delle famiglie. Mentre la relazione con l'occupazione per entrambi i generi è solo di 0.07294,

quella con l'occupazione delle donne è di 0.33667 (grafico 7). Sembra dunque che l'impatto più significativo delle politiche Siws sia ascrivibile all'aiuto alle donne per entrare nella forza lavoro retribuita grazie alle politiche di sostegno della famiglia. I paesi che si conformano meno all'equazione (utilizzando i calcoli enunciati sopra), con un'occupazione femminile più alta di quella attesa sulla base delle politiche per la famiglia, sono la Lituania, i Paesi Bassi e il Regno Unito; quelli con il livello più basso sono la Grecia, l'Italia e la Spagna. La Lituania è un paese che ha una forte occupazione femminile ereditata dai tempi dei Sovieti; i Paesi Bassi si distinguono per l'alto livello di impiego part-time, sia tra gli uomini sia tra le donne, come principale strumento per incoraggiare le famiglie con duplice impiego. Il Regno Unito, ancora una volta, ha seguito un percorso proprio. Tutti i paesi dell'Europa meridionale, con l'eccezione del Portogallo, hanno ottenuto risultati inferiori.

Grafico 7 - Spesa per politiche Siws a favore delle famiglie in % del Pil, Anno 2014, a seconda del livello di occupazione femminile, 2016, paesi europei



4. Conclusioni

Questa analisi ci porta a una conclusione: la Siws sembra rilevante soprattutto nel facilitare l'impiego femminile, pur non essendo chiaramente l'unico strumento disponibile per raggiungere un alto livello di occupazione in termini generali. L'esperienza dei paesi del Nord suggerisce che, quando un paese adotta forti politiche Siws, è possibile associare un basso grado di disuguaglianza con un forte welfare state, consentendo a un'ampia fascia di popolazione di lavorare in settori ad alta qualificazione professionale e ad alto valore aggiunto (la via nordica). L'esperienza del Regno Unito (e probabilmente quella degli Usa, che non sono trattati in questa sede) suggerisce che una forte Siws non è necessaria per ottenere un alto livello di occupazione sia per gli uomini sia per le donne. C'è da chiedersi però se il prezzo sia una disuguaglianza più alta. La domanda è rinviata alla ricerca futura.

Ci sono diversi percorsi per sostenere un forte mercato del lavoro; la Siws non costituisce la «migliore e unica via», ma è una strategia a disposizione dei paesi che devono evitare la trappola della competizione basata sui prezzi – che porta con sé bassi salari e specializzazione in attività a basso valore aggiunto. Questa opportunità può essere particolarmente importante per i paesi dell'Europa meridionale. Fino a venticinque anni fa l'Italia e la Spagna, con l'eccezione di alcuni settori e regioni, avevano trovato le loro principali nicchie di mercato come fornitrici al resto dell'Europa occidentale di prodotti tessili, abbigliamento a buon mercato ed elettrodomestici. Negli anni novanta questo ruolo non è più stato agibile. L'accordo Multifibre ha posto fine alle tariffe innalzate dalle economie avanzate per contrastare l'importazione di prodotti tessili e vestiario dall'Estremo Oriente; e l'ingresso nell'economia capitalista dei paesi dell'Europa centrale e orientale ha consentito all'Europa occidentale di utilizzare alcuni lavoratori a basso costo, ma altamente qualificati. L'Europa meridionale ha perso il suo vecchio ruolo. Oggi i paesi che ne fanno parte devono scegliere tra la riduzione dei loro standard di vita, per poter competere con i prezzi dei paesi dell'Europa centrale e orientale, e il miglioramento della qualità dei loro prodotti e metodi di produzione, per raggiungere il livello dei produttori ad alto valore aggiunto. Ancora una volta si muovono in quest'ultima direzione alcuni settori e regioni dell'Italia e della Spagna, ma non le economie nazionali nel loro insieme.

Per alcuni versi i lavoratori delle economie più forti dell'Europa centrale e orientale – Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia – sono in

una posizione migliore rispetto ai loro vicini dell'Europa meridionale. I loro redditi sono bassi e i servizi pubblici sono scadenti, ma sono in via di miglioramento. E, poiché molte delle economie dell'Europa occidentale non hanno ereditato dal passato un forte impegno di spesa pubblica a favore delle pensioni e della protezione sociale, per i loro governi risulta più facile adottare alcune parti dell'agenda Siws. È possibile per tutti i paesi aumentare la spesa per promuovere interventi Siws, mentre sopportano ancora gli oneri dell'austerità, senza tradire gli impegni assunti in passato sulla protezione sociale? Per la Germania, con le sue disciplinate finanze pubbliche, è relativamente facile iniziare ad aumentare da subito le sue attività Siws; per l'Italia, la Spagna, e soprattutto la Grecia, è molto più difficile.

Riferimenti bibliografici

- Bastagli F., Coady D. e Gupta S., 2012, *Income Inequality and Fiscal Policy*, Imf Staff Discussion Note SDN/12/08, Imf, Washington DC.
- Beck U., 1986, *Risikogesellschaft*, Suhrkamp, Francoforte sul Meno.
- Beramendi P., Häusermann S., Kitschelt H. e Kriesi H., 2015, *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bonoli G., Cantillon B. e Van Lancker W., 2017, *Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy*, in Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 66-76.
- Bundesfinanzministerium, 2016, *Der Vierte Tragfähigkeitsbericht des Bfm*, Bfm, Berlino.
- Cantillon B., 2011, *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, «Journal of European Social Policy», vol. 21, n. 5, pp. 432-449.
- De Deken J., 2017, *Conceptualizing and Measuring Social Investment*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 184-193.
- Esping-Andersen G., 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., 1998, *Le Trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Förster M., Llana-Nozal A. e Nafilyan V., 2014, *Trends in Top Incomes and their Taxation in Oecd Countries*, Oecd Society, Employment and Migration, «Working Papers», n. 159, Oecd, Parigi.
- Giddens A., 1994, *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Polity Press, Cambridge.
- Giddens A., 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Hemerijck A., 2012, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.

- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- León M., 2017, *Social Investment and Childcare Expansion: A Perfect Match?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 118-127.
- Morel N. e Palme J., 2017, *A Normative Foundation for the Social Investment Approach?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, 150-159.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2012, *Towards a Social Investment Welfare State?*, Policy Press, Bristol.
- Oecd, 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Oecd, Parigi.
- Rueda D., Wibbels E. e Altamirano M., 2015, *The Origins of Dualism*, in Beramendi P., Häusermann S., Kitschelt H. e Kriesi H., 2015, *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Saraceno C., 2017, *Family Relationships and Gender Equality in the Social Investment Discourse: An Overly Reductive View?*, in Hemerijck, A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 59-65.
- Standing G., 2014, *A Precariat Charter: From Denizens to Citizens*, Bloomsbury Academic, Londra.
- Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Tinbergen J., 1975, *Income Distribution: Analysis and Policies*, North Holland Publishing Co., Amsterdam.
- Van Kersbergen K. e Kraft J., 2017, *De-universalization and Selective Social Investment in Scandinavia?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 216-26.
- Verbist G., 2017, *Measuring Social Investment Returns: Do Publicly Provided Services Enhance Social Inclusion?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 194-205.

Appendice. Sigle dei paesi

AT	Austria
BE	Belgio
BG	Bulgaria
CH	Svizzera
CY	Cipro
CZ	Repubblica Ceca
DE	Germania
DK	Danimarca
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	Spagna
FI	Finlandia
FR	Francia

RPS

WELFARE STATE COME INVESTIMENTO SOCIALE: PER QUALI OBIETTIVI?

HU Ungheria
IE Irlanda
IT Italia
LT Lituania
LU Lussemburgo
LV Lettonia
MT Malta
NL Paesi Bassi
NO Norvegia
PL Polonia
PT Portogallo
RO Romania
SE Svezia
SI Slovenia
SK Slovacchia
UK Regno Unito

Traduzione di Carlo Gnetti

Divari sociali e mercato del lavoro: un approccio «macro-micro» e «micro-macro»

Valeria Pulignano

L'articolo concentra l'attenzione sui processi di dualizzazione nel mercato del lavoro della cura. Il lavoro nella cura e nei servizi di welfare è costantemente cresciuto in questi anni. Di fatto rappresenta uno dei settori che più stanno contribuendo a creare occupazione. Questa crescita è messa tuttavia sotto tensione dall'acuirsi di divari sociali e vincoli istituzionali che tendono a limitare l'azione delle organizzazioni di rappresentanza. L'articolo sottolinea come nell'analizzare la segmentazione, la dualizzazione, o più in generale le disuguaglianze nei mercati del lavoro, sia indispensabile valutare gli effetti dei divari sociali distinguendo in modo sistematico

tra il livello macro delle politiche del mercato del lavoro, le relazioni industriali e gli istituti del welfare e il livello micro (e meso) legato alle condizioni di lavoro, ai diritti sociali dei lavoratori e alle strategie degli attori sociali, compresi i sindacati. Nella prima parte l'articolo prende le mosse da alcune considerazioni critiche sull'attuale dibattito socio-economico e socio-politico in tema di segmentazione e dualizzazione. Prosegue fornendo le motivazioni che sono alla base della proposta di un approccio combinato macro-micro e micro-macro. Nel concludere, propone alcune riflessioni metodologiche basate su un'analisi dei rapporti tra macro e micro-livelli.

RPS

1. Introduzione

Il pieno sviluppo dei servizi sociali e socio-sanitari è parte integrante degli obiettivi posti alla base dell'Agenda sociale europea e dell'approccio del *social investment* (Esping-Andersen, 2002; Morel, Palier e Palme, 2012; Hemerijck, 2012, 2017). Al pari della formazione continua, delle politiche attive del lavoro e degli investimenti in ricerca e sviluppo, questi servizi hanno una rilevanza strategica nell'approccio europeo, sia per rispondere ai nuovi rischi sociali (Bonoli, 2005), sia per il sostegno indiretto al mercato del lavoro. Un pieno sviluppo dei servizi favorisce tuttavia non solo l'inserimento nel mercato del lavoro ma anche la creazione diretta di nuovi impieghi nel sociale. Ciò è tanto più vero se si considerano i dati sul mercato del lavoro. In effetti essi mostrano una dinamica positiva rispetto alla quantità di lavoro creato

RPS

DIVARI SOCIALI E MERCATO DEL LAVORO: UN APPROCCIO «MACRO-MICRO» E «MICRO-MACRO»

nella cura e nei servizi alle persone. Non si può invece dire lo stesso delle condizioni lavorative e delle retribuzioni, nettamente al di sotto dei livelli medi dei settori *core* del mercato del lavoro (Colombo e al., 2011; Eichhorst e Marx, 2012; Favarque, 2013). I servizi sociali sono dunque in crescita dal punto di vista della quantità di lavoro che si va creando. Più critiche sono le prospettive relative alle condizioni di lavoro, alle retribuzioni e alle condizioni d'esercizio della rappresentanza collettiva. Sulla natura di questi dualismi, e sulle implicazioni per i lavoratori del sociale, vi sono molteplici fattori da tenere in considerazione: strutturali, istituzionali e, come si cercherà di evidenziare, anche relativi alle azioni e alle strategie degli attori sociali ai diversi livelli organizzativi. I nessi che tendono a profilarsi tra questi diversi fattori richiedono un tipo di analisi non meramente schiacciata sugli assetti strutturali o istituzionali, come se da questi soli dipendesse il tipo di dualismi insiti nei mercati del lavoro contemporanei. Al contrario occorre attrezzarsi anche per rendere conto degli spazi di *agency* degli attori, in un rapporto di mutua interdipendenza con i livelli macro. Alla luce di questo scenario, l'articolo propone un nuovo quadro analitico all'interno del quale studiare i divari sociali, da intendersi come riflessi empirici di più generali processi di segmentazione e dualizzazione nei mercati del lavoro. A partire dai recenti studi socio-politici sulla «dualizzazione» (Emmenegger e al., 2012) l'obiettivo è aprire la strada a una rinnovata discussione teorica sulle disuguaglianze nel mercato del lavoro, che consideri anche le prospettive micro-analitiche, socio-economiche e politiche della teoria della segmentazione del mercato del lavoro (Doeringer e Piore, 1971). L'articolo considera pertanto le politiche del mercato del lavoro a livello macro, le relazioni industriali e gli accordi in materia di protezione sociale e di regolazione delle relazioni di impiego a livello settoriale e d'impresa come un'entità coerente. Ciò è tanto più chiaro se si pensa a quanto le relazioni industriali influenzino gli assetti di welfare e alla quota di accordi in materia di protezione sociale legati alle politiche del mercato del lavoro. Nello studiare la segmentazione, la dualizzazione, o più in generale le disuguaglianze nei mercati del lavoro contemporanei, è indispensabile in questa prospettiva valutare gli effetti dei divari sociali, ricercando i nessi tra il livello macro delle politiche del mercato del lavoro, le relazioni industriali e gli istituti del welfare e il livello micro legato alle condizioni di lavoro, alla qualità del lavoro e ai diritti sociali dei lavoratori. Questo approccio macro-micro e micro-macro è particolarmente utile per studiare i dualismi e i divari sociali

che oggi tendono a emergere nel settore della cura. Questo appare tanto più vero se si tiene conto del costante aumento del lavoro «povero» in questo settore e dei divari crescenti, sul piano delle retribuzioni, dei diritti contrattuali e sociali, rispetto ai settori centrali del mercato del lavoro. Sul piano teorico la proposta di un tale approccio combinato necessita di una revisione critica del dibattito corrente in tema di segmentazione e dualizzazione.

2. Dualizzazione e oltre

Negli anni settanta e ottanta il dibattito sulla dualizzazione del mercato del lavoro si è concentrato sull'impatto delle preferenze individuali degli attori sociali rispetto alla segmentazione all'interno delle imprese. In questo frangente il trattamento differenziato tra una forza lavoro «core» protetta (mercato del lavoro primario o interno o *insider*) e una «periferica» meno protetta (mercato secondario o esterno del lavoro o *outsider*) è stato considerato come funzione delle risorse economiche, politiche e sociali delle aziende (Doeringer e Piore, 1971; Lindbeck e Snower, 1988). Tentando di andar oltre la visione funzionalistica dei primi studi sulla segmentazione del mercato del lavoro, la letteratura più recente nel campo della *political economy* comparata ha integrato una dimensione «politica» alle assunzioni precedenti di natura socio-economica relative alla distinzione *insider-outsider* (o *core-periferia*) che si concentrava sui contesti socio-politici e istituzionali a livello macro. Secondo questi studi, la dualizzazione è determinata da cambiamenti di regolamentazione di natura strutturale che sono stati messi a punto da intese tra sindacati e governi (socialdemocratici) (Davidsson ed Emmenegger, 2013). Secondo questo approccio analitico gli attori di livello micro agiscono in conformità con le logiche istituzionali del livello macro (Emmenegger e al., 2012). Più in generale questo significa che gli assetti istituzionali non solo influenzano fortemente le opportunità e gli spazi d'azione degli attori. Esse sono altresì in grado di plasmare il management e le strategie a livello di luoghi di lavoro (Emmenegger, 2014). Questi studi sulla dualizzazione che possiamo ricondurre all'approccio socio-politico hanno inoltre interpretato il crescente numero di *outsider* (ovvero disoccupati e quanti hanno un'occupazione non standard e precaria) e le limitate possibilità di mobilità verso posizioni di *insider* come evidenza di una dua-

RPS

DIVARI SOCIALI E MERCATO DEL LAVORO: UN APPROCCIO «MACRO-MICRO» E «MICRO-MACRO»

lizzazione (Biegert, 2014; Palier e Thelen, 2010) che è tutta da indagare dentro i meccanismi politico-istituzionali. In questi studi è marcata l'influenza della letteratura sulla varietà dei capitalismi (VoC) (Hall e Soskice, 2001), con una attenzione particolare ai processi di *coalition-building* di livello nazionale che condurrebbero alla dualizzazione (Thelen, 2014). Secondo questo approccio le riforme di politica sociale attuate negli anni duemila in Europa avrebbero ridotto la capacità redistributiva dei governi nazionali nelle economie coordinate rispetto a quelle liberali (Gilbert, 2002). In questo quadro, la legislazione in materia di protezione dai licenziamenti, il coinvolgimento istituzionale dei sindacati e le politiche del lavoro messe in atto avrebbero per certi versi esacerbato le differenze tra *insider* e *outsider* (Davidsson ed Emmenegger, 2013). Le «riforme a doppio livello» (Dolado e al., 2002) o le politiche di «flessibilità al margine» (Palier e Thelen, 2010), per esempio, avrebbero contribuito all'aumento della dualizzazione, spingendo i sindacati a concentrarsi sulla protezione degli *insider* (in particolare i lavoratori dell'industria) a scapito dei salari, delle condizioni di lavoro e della qualità del lavoro degli *outsider* (Rueda, 2005, 2007; Hasel, 2014), in larga parte occupati nel settore dei servizi. La Germania è un caso emblematico da questo punto di vista. L'espansione occupazionale che questo paese ha conosciuto negli anni più recenti è andata di pari passo con il consolidarsi di un'area del mercato del lavoro a bassi salari e bassi livelli di protezione sociale (Palier e Thelen, 2012; Baccaro e Benassi, 2014) che contraddistingue gran parte dell'occupazione nei servizi a bassa produttività, compresa una porzione significativa del lavoro di cura e assistenza. Questo è andato di pari passo con il rafforzamento dei processi strutturali di decentramento «non coordinato» della contrattazione collettiva (Marginson, 2014; Pulignano e Doerflinger, 2013). Per effetto delle riforme Hartz, avviate alla metà degli anni duemila, e del forte impulso dato al lavoro accessorio attraverso i mini-jobs – lavori pagati fino a un massimo di 450 euro, con una contribuzione minima forfettaria a carico dei datori di lavoro – i servizi a bassa produttività – e tra questi anche il lavoro di cura – hanno visto aumentare il numero degli occupati in presenza tuttavia di una forte pressione salariale al ribasso. Come hanno sottolineato Eichhorst, Marx e Tobsch (2013), accanto a un gruppo ristretto di lavoratori qualificati, la maggior parte dei lavoratori del settore dei servizi di welfare ha risentito di un peggioramento delle condizioni reddituali e contrattuali che solo l'accordo sul salario minimo nel 2010 ha in parte attenuato. Nell'interpretazione dell'approccio politico-istituzio-

nale la dualizzazione, che tende a scaricare sugli *insider*, e in particolare sui lavoratori dei servizi a bassi salari, i costi del riaggiustamento indotto dai processi di neoliberalizzazione, non lascia grandi margini di azione agli attori sociali, di fatto costretti ad agire in conformità alle logiche politico-istituzionali macro.

Diversamente da questa interpretazione, contributi più recenti in materia di relazioni industriali hanno cercato di focalizzare maggiormente l'attenzione sulle strategie del management e dei sindacati nei luoghi di lavoro e a livello di impresa. Tali studi si concentrano sulle dinamiche politiche del cambiamento istituzionale, andando a identificare le risorse di potere a cui gli attori chiave (in particolare i sindacati) attingono per perseguire i propri interessi. Ad esempio, Benassi e al. (2016), nello studiare gli sviluppi della contrattazione collettiva nel settore dell'industria delle telecomunicazioni, mostrano l'importanza delle politiche a livello di impresa nel rafforzamento o nell'erosione delle strutture della contrattazione sotto le pressioni esercitate dai processi di liberalizzazione. Le pratiche messe in atto a livello locale si rivelano utili per far luce sui diversi modi con cui i sindacati cercano di affrontare le sfide poste dalla liberalizzazione, dalla frammentazione e dalle nuove forme di organizzazione aziendale nelle catene globali del valore (ad esempio, Holst, 2014; Frade e Darmon, 2005). Le stesse pratiche sono al contempo utili per analizzare le cause del fallimento di queste azioni di contrasto (Doellgast e al., 2009). Nel complesso, questi studi sottolineano come le azioni e le strategie degli attori sociali (in particolare dei sindacati) all'interno delle aziende e nei luoghi di lavoro siano importanti per comprendere l'entità e le modalità attraverso le quali la dualizzazione si compie. Soprattutto essi chiariscono come i rapporti di potere nei luoghi di lavoro siano altrettanto rilevanti del cambiamento istituzionale a livello macro per comprendere e spiegare i divari sociali nei mercati del lavoro.

Resta tuttavia da vedere come l'integrazione tra *setting* e attori macro (istituzionali e normativi) e micro (aziende e luoghi di lavoro) si compia nei fatti. Beynon e al. (2002) affrontano questo tema proponendo di spostare l'attenzione su un quadro integrato (e dinamico) che consente di comprendere i processi di cambiamento nell'occupazione: «In tutte le economie e nei sistemi occupazionali esiste un'interazione dinamica tra organizzazione e ambiente. Sull'occupazione agiscono dinamiche macroeconomiche, sociali e organizzative e la comprensione dei cambiamenti nel mercato del lavoro deve considerare e interpretare queste dinamiche e le interrelazioni tra loro. La complessità delle

RPS

Valeria Pulignano

forze che intervengono nel cambiamento è evidente sia nel caso si osservino le singole componenti separatamente, sia che esse vengano intese semplicemente come riflessi del medesimo fenomeno» (Beynon e al., 2002, p. 26). Peck e Theodore (2007) hanno osservato, ad esempio, che prestare attenzione alle dinamiche politiche della dualizzazione solo a livello micro o macro è comunque parziale. In entrambi i casi permangono lacune che impediscono di cogliere complessivamente l'evoluzione del cambiamento delle società capitalistiche.

Questo contributo prova a far avanzare il dibattito sulla dualizzazione del mercato del lavoro, riposizionando alcune questioni sociologiche preliminari relative alla necessità di cogliere sia le macro sia le micro interazioni (o interconnessioni). In particolare, si sostiene la necessità di distinguere – e integrare – in modo sistematico le relazioni macro-micro e micro-macro. Nell'articolo si fa riferimento a una nozione estesa dell'approccio macro-micro e micro-macro (macro-micro-macro). Tale approccio è utile non solo perché distingue analiticamente tra cambiamenti normativi e cambiamenti nell'organizzazione della produzione, ma anche – e ancor più – perché mette in relazione questi ultimi ai cambiamenti che intervengono nell'organizzazione del lavoro e dell'occupazione. Ciò implica di considerare come le trasformazioni nell'organizzazione della produzione influenzino l'organizzazione del lavoro e dell'occupazione, e come tutto ciò contribuisca ai cambiamenti nei mercati del lavoro. Secondo questo approccio, al centro dell'analisi della dualizzazione vi sono le strategie del lavoro e i processi di contrattazione (potere). E ciò ha due importanti implicazioni analitiche. In primo luogo che la dualizzazione del mercato del lavoro è intesa come risultato dei rapporti di potere dinamici tra (e fra) organizzazioni e lavoratori. In accordo con quanto sostengono Bernhardt e al. (2016, p. 15) il modo più appropriato per analizzare i mercati del lavoro è partire dal livello aziendale, osservando come e perché le imprese hanno riorganizzato il proprio business e successivamente gli accordi di lavoro. Per cogliere pienamente le trasformazioni dell'occupazione nei mercati del lavoro contemporanei è necessario allo stesso tempo indagare i meccanismi sociali che determinano le condizioni (compresa la commercializzazione, la finanziarizzazione e i processi di integrazione economica e/o di mercato) su cui poggiano, a loro volta, i cambiamenti nelle pratiche di lavoro e gli accordi a livello aziendale e di luogo di lavoro.

3. Un approccio combinato macro-micro e micro-macro per studiare la dualizzazione

L'approccio macro-micro e micro-macro può aiutare a chiarire alcune questioni chiave degli studi sulla dualizzazione e sulla segmentazione. Innanzitutto, esso offre un'alternativa (rispetto agli studi socio-politici) alla tradizionale concezione funzionale su cui si basano le teorie classiche sulla segmentazione del mercato del lavoro. Come già accennato, i teorici della segmentazione del mercato del lavoro (ad esempio Doeringer e Piore, 1971) si sono concentrati su come l'abbinamento dei requisiti di tipo tecnico e di competenze richiesti nel lavoro conducano a differenze nel mercato del lavoro. Andare oltre le spiegazioni della segmentazione del mercato del lavoro facendo riferimento al capitale umano, visto dal lato dell'offerta (o connesso alla produttività), sottolinea Rubery (2006), ci porta a considerare il ruolo delle organizzazioni e dei luoghi di lavoro, e dei sistemi normativi, nella determinazione degli *outcome* occupazionali¹. In questo contesto la dualizzazione non è considerata un concetto «assoluto», ma piuttosto «relazionale», riferito cioè alle azioni e alle strategie degli attori sociali all'interno di contesti organizzativi – istituzionali o relativi ai luoghi di lavoro – apparentemente distinti, ma analiticamente fortemente interconnessi (vedi anche Pulignano e al., 2017). La forza di una prospettiva relazionale sulla dualizzazione è quella di dare adeguato rilievo alle interconnessioni che legano i *setting* istituzionali, organizzativi e dei luoghi di lavoro con le azioni e le strategie degli attori a diversi livelli. Studi recenti sulle relazioni industriali sposano questa visione, mostrando l'importanza, quando si analizzano gli effetti delle strutture della contrattazione collettiva e dei relativi risultati, di concentrarsi sulla variabilità tra settori (o a livello di industria) (ad esempio Bechter e al., 2012). Gli stessi studi segnalano una crescente variabilità derivante dall'aumento della pressione a cui le aziende sono sottoposte affinché organizzino in modo innovativo la produzione e il lavoro.

In secondo luogo, e direttamente connesso al primo punto, un approccio combinato macro-micro e micro-macro ci permette di esplorare in che misura i divari sociali possono verificarsi tra più di due

¹ Si veda anche Osterman (1994), Grimshaw e Rubery (1998) e Beynon e al. (2002).

gruppi sociali, arricchendo la dicotomia *insider-outsider* della ricerca tradizionale sulla dualizzazione e segmentazione. Esplorare le azioni e le strategie degli attori sociali, organizzate a diverse scale spaziali (contesti) e/o livelli, in un *continuum* piuttosto che in un unico momento nel tempo, offre un'ulteriore prospettiva per questa analisi. Siamo persuasi, infatti, che i divari sociali siano il risultato di effetti sociali cumulativi e/o diversificati, prodotti a vari livelli, che probabilmente rispecchiano differenze tra più di due gruppi sociali. Ciò è in linea con l'attuale dibattito teorico secondo cui nel capitalismo contemporaneo siamo di fronte a una realtà sempre più frammentata, atomizzata e precaria del lavoro (Marchington e al., 2005; Fernández-Macías, 2012).

In terzo luogo, gli studi sulla dualizzazione esistenti esaminano spesso processi di cambiamento unidirezionale (macro-micro o micro-macro) e si concentrano principalmente su un singolo settore o ramo di industria (molto spesso, ad esempio, la manifattura) in cui i sindacati sono tradizionalmente forti. Per esempio, Palier e Thelen (2010) mostrano come le relazioni macro-industriali, le politiche e le tutele sociali nel manifatturiero indeboliscano il potere di negoziazione dei sindacati a livello di settore, inducendoli a ripiegare sulla contrattazione (decentrata) a livello di luogo di lavoro che a sua volta compromette la posizione dei sindacati nei negoziati a livello settoriale. In modo simile, Boxall (2009) esamina come l'ambiente istituzionale influenzi il successo del sindacato nell'organizzare e rappresentare gli interessi dei lavoratori precari, i più colpiti dagli effetti della dualizzazione. Anche in questo caso la maggior parte degli argomenti concettuali degli autori deriva dalla letteratura esistente che concentra l'attenzione molto spesso sul settore manifatturiero. D'altro canto, gli studi di caso illustrano come i sindacati metalmeccanici possano avere la meglio sulle strategie *divide and rule* del datore di lavoro a livello di luogo di lavoro e ricostituire strutture della contrattazione di tipo inclusivo (Benassi e Dorigatti, 2015). Questi studi di caso analizzano anche i motivi del fallimento degli sforzi del sindacato per superare tali divari, evidenziando le difficoltà di accedere alle risorse locali di potere (Holtgrewe e Doellgast, 2012). I servizi di cura sono un ambito altrettanto importante per indagare questi processi di dualizzazione ed esaminare le strategie messe in campo dagli attori sociali. Lo sviluppo dei servizi di cura e assistenza alle persone ha oggi più che mai un rapporto diretto con il mercato del lavoro, per la costante crescita dell'occupazione in questi settori. Vi sono tuttavia criticità (l'ampia quota di lavoro a bassi

salari, le persistenti sacche di lavoro sommerso in alcuni paesi, tra cui l'Italia) e fenomeni emergenti che sono in relazione con il formarsi di nuovi dualismi e segmentazioni nel mercato del lavoro. Tra questi una particolare attenzione meritano i processi di aziendalizzazione e soprattutto di ibridazione tra pubblico, privato e terzo settore (Hazenbergh e Hall, 2016) che in molti paesi iniziano a riguardare in maniera consistente l'offerta di servizi di welfare. Andando ben oltre la logica dell'esternalizzazione questi processi di ibridazione, tali per cui strutture pubbliche vengono spinte fuori del perimetro dell'amministrazione attraverso *spin-off*, così da ricadere in uno spazio privato oppure ibrido tra mercato e settore *non profit*, hanno effetti significativi sul mercato del lavoro dell'assistenza e sulla condizione dei lavoratori. Nel Regno Unito processi di questo tipo si stanno fortemente sviluppando sotto l'effetto dei tagli ulteriori alla spesa sociale e di una spinta sempre più marcata verso l'ingresso di capitali privati nell'offerta di servizi. Questo spostamento verso il privato coinvolge non solo il terzo settore, già contraddistinto da una marcata tendenza all'ibridazione con i grandi provider di mercato, ma anche strutture pubbliche, spinte a scorporare intere divisioni verso soluzioni organizzative private e a ricercare sul mercato finanziamenti alternativi alle risorse pubbliche (Azemati e al., 2013; John ed Emerson, 2015). Quali ricadute hanno questi cambiamenti sul piano dei rapporti di lavoro e della rappresentanza? Quali strategie attivano le organizzazioni sindacali di fronte a contesti organizzativi in così rapido mutamento? Anche in Italia iniziano a sperimentarsi soluzioni ibride che coinvolgono aziende miste partecipate dal pubblico per tutta una serie di servizi sottoposti a esternalizzazione sotto l'effetto delle pressioni alla riduzione della spesa e al contenimento dei costi (Neri, 2016). Si tratta di processi ancora poco studiati dalle relazioni industriali che hanno tuttavia effetti rilevanti sul piano della contrattazione e delle condizioni di lavoro. Essi infatti contribuiscono a frammentare e segmentare ulteriormente i rapporti di lavoro, destrutturando le strutture tradizionali della contrattazione collettiva nel settore pubblico. Queste strategie non sono necessariamente dipendenti dai rapporti di funzionalità con le pressioni poste dai livelli macro. Esse interagiscono in realtà con le strategie degli attori sociali all'interno dei diversi contesti organizzativi, definendo *setting* molto variegati da paese a paese tra livello delle politiche del mercato del lavoro, delle relazioni industriali e degli istituti del welfare e quello micro legato alle condizioni di lavoro, alla qualità del lavoro e ai diritti sociali dei lavoratori. Certamente rispetto ad altri

RPS

Valeria Pulignano

settori dell'economia la capacità di acquisire risorse di potere dei sindacati con le controparti datoriali ha margini più stretti, data la scarsa presenza della contrattazione aziendale e il problema del lavoro sommerso in molti ambiti di cura. In questo quadro occorre anzitutto tenere in considerazione l'estrema varietà delle relazioni di lavoro con dualismi che si producono all'interno delle stesse catene di servizi, tra l'occupazione alle dipendenze, pubblica e privata, e le varie forme contrattuali atipiche che caratterizzano la parte più marginale del lavoro esternalizzato e in subappalto.

L'approccio combinato macro-micro e micro-macro può dare un contributo alla comprensione di questi nessi, perché dimostra la necessità di spostarsi da un quadro di tipo mono (o unidirezionale, cioè macro-micro o micro-macro) a uno «multi-scalare» o dinamico «multi-livello» (Jordhus-Lier e al., 2015, p. 116). Ciò è in linea con gli studi correnti sulle relazioni industriali che sottolineano la necessità di impegnarsi in modo sistematico nell'analisi della capacità degli attori di utilizzare risorse di potere disponibili piuttosto che limitarsi a menzionarne l'esistenza. Comprendere in che modo gli attori sono in grado, in uno specifico contesto di contrattazione, di distribuire queste risorse è cruciale (Fairbrother e al., 2013; Pulignano e Signoretti, 2016), e richiede di valutare in che misura (e sotto quali condizioni) conti il *setting* normativo e istituzionale a livello macro e quanto (e come) il livello organizzativo contribuisca a migliorare (od ostacolare) le capacità del lavoro.

Sulla base di queste considerazioni, il tema centrale è pertanto connettere operativamente questi due livelli. A questo fine l'articolo propone due passaggi che, seppure temporalmente differenziati, sono analiticamente interrelati. In primo luogo devono essere analizzati gli effetti che i cambiamenti degli assetti normativi (disposizioni di legge, politiche e/o contratti collettivi) producono sulle azioni e sulle strategie degli attori a livello micro (interazione «macro-micro»). In secondo luogo va esplorato come le azioni e le strategie degli attori a livello micro influenzino i suddetti assetti a livello macro (interazione «micro-macro»). Questo implica considerare la capacità degli attori nei luoghi di lavoro e nei contesti organizzativi di influenzare e trasformare l'ambiente sociale in cui essi stessi operano. Il risultato sarà quello di cogliere le trasformazioni e le evoluzioni sul mercato del lavoro come prodotto delle suddette azioni e strategie che si pongono come il risultato dei rapporti di forza tra gli attori. In altri termini, sebbene le azioni e le strategie sociali siano influenzate dagli assetti macronorma-

tivi, non possono essere ridotte solo a questi ultimi. I divari sociali a livello macro (di società) devono essere considerati fenomeni complessi, interattivi e dinamici (Oakes, 2009). In questo senso l'approccio macro-micro-macro apre delle prospettive nuove, proprio perché considera le forme di azione sociale (individuale e collettiva) come in grado di modificare l'ambiente sociale nel quale gli attori agiscono. È ciò che Billiet (2013, p. 271) chiama la «micro-fondazione dei fenomeni di livello macro» all'interno della scienza sociale.

Pertanto, studiare *sia* le relazioni macro-micro *sia* quelle micro-macro consente non solo di esplorare, a diversi livelli, i complessi meccanismi sociali che guidano e danno forma alla dualizzazione, ma anche di svelare i processi che a essa conducono. Questo perché le relazioni macro-micro e micro-macro guidano analiticamente ed empiricamente verso una comprensione dinamica delle complesse interazioni tra i diversi attori (e livelli) in cui prende forma il cambiamento sociale, valutandone così gli effetti in termini di *diversificazioni/differenziazioni a livello sia macro (di società) che micro (contesti organizzativi e di lavoro)*.

4. Implicazioni per la metodologia della ricerca

Per cogliere le interazioni sociali macro-micro, la sociologia del lavoro ha proposto inizialmente una ricerca di tipo quantitativo o qualitativo. Il motivo che sottende alla prima scelta metodologica (indagine quantitativa) è che l'analisi quantitativa rappresenta e quindi può spiegare una parte significativa della variabilità dei fenomeni sociali di studio. Tuttavia l'indagine quantitativa ci dice poco sul perché qualcosa sta succedendo. Per cogliere tutto questo è necessaria un'analisi qualitativa, intesa a esplorare i processi o i meccanismi che mediano le interazioni tra i diversi contesti e attori sociali ai diversi livelli (macro e micro) (Breen e Goldthorpe, 1997). Pertanto, è attraverso l'utilizzo di metodologie e tecniche miste, vale a dire sia quantitative che qualitative, che si possono aprire prospettive nuove negli studi macro-micro e micro-macro. La ragione di questa affermazione è duplice. In primo luogo la combinazione di varie tecniche consente ai ricercatori di guardare lo stesso problema di ricerca da diverse angolazioni. Se da un lato le tecniche quantitative possono essere particolarmente indicate per studiare, ad esempio, quali assetti istituzionali sono significativi nella spiegazione di un determinato fenomeno, dall'altro lato le tecniche qualitative possono rendere possibile esplorare i processi che

conducono a quel fenomeno. In secondo luogo, combinando studi a carattere esplorativo (qualitativi) con studi a carattere confermativo (quantitativi), è possibile elevare la qualità dell'indagine empirica (Teddlie e Tashakkori, 2009, p. 300). Grazie all'attenzione posta sulle sequenze temporali, l'analisi storica comparativa (Cha) (si veda Mahoney e Rueschemeyer, 2003) può essere uno strumento utile per l'utilizzo di metodi misti. Di seguito riportiamo alcuni dei vantaggi che derivano dallo studiare i divari sociali utilizzando un approccio macro-micro-macro con metodologia di tipo «misto». Queste riflessioni si basano su un'esemplificazione ipotetica – ovvero il ruolo dei sindacati nella definizione delle condizioni di lavoro – analizzata a partire dalla letteratura esistente. La sequenza di analisi potrebbe cominciare dall'indagare gli effetti delle politiche e dell'impianto istituzionale e normativo sulle condizioni di lavoro degli individui (cioè l'interazione macro-micro). Gli studi esistenti di economia politica comparata sulla dualizzazione (ad es. Rueda, 2007, 2014) includono il tasso di sindacalizzazione e il tasso di copertura della contrattazione collettiva come variabili per esaminare l'impatto delle istituzioni del mercato del lavoro (macro) sulle condizioni di lavoro dei lavoratori (micro/individuali). All'interno di un tale disegno di ricerca è da aspettarsi che le differenze cross-nazionali tra i diversi paesi in Europa, relativamente alle condizioni di lavoro, potrebbero pertanto derivare da differenze istituzionali legate alla forza sindacale e al carattere strutturale delle contrattazione negli stessi paesi. In sostanza, modelli quantitativi «multi-livello» potrebbero essere utilizzati per spiegare con variabili istituzionali macro una parte della variabilità nei dati (condizioni di lavoro) a livello micro. Tuttavia tali modelli restano limitati quando si voglia comprendere cosa determina uno specifico accaduto in specifiche circostanze (Sayer, 2000, p. 20). Questo perché variabili quantitative macro spesso rivelano l'esistenza di una causalità, ma difficilmente ne riescono a spiegare il perché. Inoltre, se una causalità è rilevata di solito viene spiegata solo come effetto di variabili istituzionali (macro) pre-selezionate. Ciò crea due insidie. In primo luogo è difficile catturare le relazioni iterative di *feedback* tra forze diverse (*agency*) e il contesto nel quale queste stesse forze agiscono (Turner, 2009). In secondo luogo le condizioni sociali sottostanti sono trattate come elementi dati e immutabili. Il risultato è di considerare le azioni e le strategie degli attori come guidate razionalmente da condizioni «date» a livello macro, senza riflettere criticamente sulla misura in cui – e come – i diversi contesti sociali («ambiente sociale») influenzano le stesse azioni dei soggetti

oppure ne siano influenzate. Per tali ragioni è di rilievo produrre spiegazioni dei fenomeni sociali avendo bene in mente le distinzioni tra «la natura qualitativa dei fenomeni e le complessità del contesto» (Sayer, 2000, p. 20). Tali spiegazioni richiedono di essere accompagnate da dati e metodi qualitativi che consentono di svelare ulteriori caratteristiche della medesima realtà sociale (Downward e Mearman, 2007, p. 16).

Richiamando l'esempio precedente, se risulta che una più alta densità sindacale è associata a migliori condizioni di lavoro, un'indagine qualitativa potrebbe esplorare il ruolo degli attori (ad esempio dei rappresentanti dei datori di lavoro o dei lavoratori) e i processi sociali (ad esempio la contrattazione collettiva) che hanno contribuito a dar vita a questo risultato, fornendo quindi una spiegazione alla relazione macro-micro individuata. Dall'altro lato, se una relazione macro-micro non può essere dimostrata da risultati statisticamente significativi, l'indagine qualitativa potrebbe essere in grado di capire se la relazione esiste o meno. La non significatività potrebbe anche essere legata alla qualità dei dati (ad es. problemi di misurazione e operazionalizzazione). Tuttavia la sequenza suddetta potrebbe anche essere costruita in senso opposto, cioè iniziando da uno studio qualitativo di tipo esplorativo, seguito da un'indagine quantitativa confermativa (Woolley, 2009). Nel complesso la ricerca dovrebbe garantire collegamenti chiari tra uno studio qualitativo o quantitativo e viceversa. I risultati dello studio quantitativo e/o qualitativo sono la base per le analisi successive. Soltanto così facendo si garantisce che nella ricerca siano individuate *tanto* le relazioni macro-micro *quanto* quelle micro-macro.

Riferimenti bibliografici

- Azemati H. e al., 2013, *Social Impact Bonds: Lessons Learned so far*, Community Development Investment Review, vol. 9, n. 1, pp. 22-32.
- Bechter B., Brandl B. e Meardi G., 2012, *Sectors or Countries? Typologies and Levels of Analysis in Comparative Industrial Relations*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 18, n. 3, pp. 185-202.
- Baccaro L. Benassi C., 2014, *Softening Industrial Relations Institutions, Hardening Growth Model: The Transformation of the German Political Economy*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 369-395.
- Benassi, C., Doellgast V. e Sarmiento-Mirwaldt K., 2016, *Institutions and Inequality in Liberalizing Markets: Explaining Different Trajectories of Institutional Change in Social Europe*, «Politics & Society», vol. 44, n. 1, pp. 117-142.

- Benassi C. e Dorigatti L., 2015, *Straight to the Core: Explaining Union Responses to the Casualization of Work*, «British Journal of Industrial Relations», vol. 53, n. 3, pp. 533-555.
- Bernhardt A., Batt R. L., Houseman S. e Appelbaum E., 2016, *Domestic Outsourcing in the United States: A research Agenda to Assess Trends and Effects on Job Quality*, «Upjohn Institute Working Paper», marzo.
- Beynon H., Grimshaw D., Rubery J. e Ward K., 2002, *Managing Employment Change. The New Realities of Work*, Oxford University Press, Oxford.
- Biegert T., 2014, *On the Outside Looking in? Transitions out of Non-employment in the United Kingdom and Germany*, «Journal of European Social Policy», vol. 24, n. 1, pp. 3-18.
- Billiet J. e Meuleman B., 2014, *Some Methodological Challenges of Quantitative Cross-national Social Policy Research*, in van Oorschot W., Peeters H. e Boos K. (a cura di), *Invisible Social Security Revisited: Essays in Honour of Jos Berghman*, Lannoo Campus, Leuven, pp. 289-303.
- Billiet J., 2013, *Quantitative Methods with Survey Data in Comparative Research*, in Kenneth P. (a cura di), *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 264-300.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, «Policy & Politics», n. 3, pp. 431-449.
- Bosch G., Lehndorff S. e Rubery J., 2009, *European Employment Models in Flux*, Palgrave, Basingstoke.
- Boxall P., 2009, *Trade Union Strategy*, in Dolyton P.B., Heery E., Bacon N. e Fiorito J. (a cura di), *The Sage Handbook of Industrial Relations*, Sage, Thousand Oaks, pp. 209-224.
- Breen R. e Goldthorpe J.H., 1997, *Explaining Educational Differentials. Towards a Formal Rational Choice Theory*, «Rationality and Society», vol. 9, n. 3, pp. 275-305.
- Bunge M., 1997, *Mechanism and Explanation*, «Philosophy of the Social Sciences», vol. 27, n. 4, pp. 410-465.
- Colombo F., Nozal A.L., Mercier J. e Tjadens F., 2011, *Help Wanted? Providing and Paying for Ltc*, Oecd Health Policy Studies, Parigi.
- Davidsson J. e Emmenegger P., 2013, *Defending the Organisation, not the Members: Unions and the Reform of Job Security in Western Europe*, «European Journal of Political Research», vol. 53, n. 3, pp. 339-363.
- Doellgast V., Holtgrewe U. e Deery S., 2009, *The Effects of National Institutions and Collective Bargaining Arrangements on Job Quality in Front-line Service Workplaces*, «Industrial and Labor Relations Review», vol. 62, n. 4, pp. 489-509.
- Doeringer P. e Piore M., 1971, *Internal Labor Markets and Manpower Adjustment*, «D.C. Heath & Company», New York.
- Dolado J., Garcia-Serrano C. e Jimeno, J., 2002, *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, «The Economic Journal», vol. 112, n. 480, pp. F270-F295.
- Downard P. e Mearman A., 2007, *Retrodution as Mixed-methods Triangulation in Economic Research: Reorienting Economics into Social Science*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 31, n. 1, pp. 77-99.
- Eichhorst W. e Marx P., 2012, *Whatever Works: Dualisation and the Service Economy in Bismarckian Welfare States*, in Emmenegger P., Häusermann S., Palier B. e

- Seeleib-Kaiser M. (a cura di), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 73-99.
- Eichhorst W., Marx P. e Tobsch V., 2013, *Non-Standard Employment across Occupation in Germany: The Role of Replaceability and Labour Market Flexibility*, «Discussion Paper», n. 7662, Institute for the Study of Labor (Iza), Bonn.
- Emmenegger P., 2014, *The Power to Dismiss*, Oxford University Press, Oxford.
- Emmenegger P., Häusermann S., Palier B. e Seeleib-Kaiser M., 2012, *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G. (a cura di), 2002, *A Child-Centered Social Investment Strategy*, in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Fairbrother P., Lévesque C. e Hennebert M.A., 2013, *Transnational Trade Unionism: Building Union Power*, Routledge, Londra.
- Farvaque N., 2013, *Developing Personal and Household Services in the Eu. A Focus on Housework Activities*, Report for the Dg Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.
- Fernández-Macías E., 2012, *Job Polarization in Europe? Changes in the Employment Structure and Job Quality, 1995-2007*, «Work and Occupations», vol. 39, n. 2, pp. 157-182.
- Frade C. e Darmon I., 2005, *New Modes of Business Organization and Precarious Employment: towards the Recommodification of Labour?*, «Journal of European Social Policy», vol. 15, n. 2, pp. 107-121.
- Gallie D., 2007, *Production Regimes and the Quality of Employment in Europe*, «Annual Review of Sociology», vol. 33, pp. 85-104.
- Gilbert N., 2002, *Transformation of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Grimshaw D. e Rubery J., 1998, *Integrating the Internal and External Labour Markets*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 22, n. 2, pp. 199-220.
- Hall P. e Soskice D., 2001, *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Hassel A., 2014, *The Paradox of Liberalization - Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy*, «British Journal of Industrial Relations», vol. 52, n. 1, pp. 57-81.
- Hazenberg R. e Hall K., 2016, *Public Service Mutuals: towards a Theoretical Understanding of the Spin-out process*, in «Policy & Politics», vol. 44, n. 3, pp. 441-463.
- Hemerijck A., 2012, *Towards a New Social Policy Paradigm*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Bristol Policy Press, Bristol.
- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Holst H., 2014, «Commodifying Institutions» - *Vertical Disintegration and Institutional Change in the German Labour Relations*, «Work, Employment and Society», vol. 28, n. 1, pp. 3-20.
- Holtgrewe U. e Doellgast V., 2012, *A Service Union's Innovation Dilemma: Limita-*

- tions on Creative action in German Industrial Relations, «Work, Employment and Society», vol. 26, n. 2, pp. 314-330.
- John R. e Emerson J., 2015, *Venture Philanthropy*, in Nicholls A., Paton R. e Emerson K. (a cura di), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 185-206.
- Jordhus-Lier D., Coe N.M. e Braten S.T., 2015, *Contested Growth: The Development of Norway's Temporary Staffing Industry*, «Geografiska Annaler», vol. 97, n. 1, pp. 113-130.
- Kalleberg A., 2000, *Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work*, Oxford, «Annual Review of Sociology», vol. 26, pp. 341-365.
- Kalleberg A., 2011, *Good Jobs, Bad Jobs*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lindbeck A. e Snower D., 1988, *The Insider-outsider Theory of Employment and Unemployment*, Mit Press, Cambridge.
- Mahoney J. e Rueschemeyer D., (a cura di), 2003, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, New York.
- Mahoney J. e Thelen K., 2015, *Advances in Comparative Historical Analysis*, Cambridge University Press, New York.
- Marchington M., Grimshaw D., Rubery J. e Willmott H., 2005, *Fragmenting Work. Blurring Organizational Boundaries and Disordering Hierarchies*, Oxford University Press, Oxford.
- Marginson P., 2014, *Coordinated Bargaining in Europe: From Incremental Corrosion to Frontal Assault?*, «European Journal of Industrial Relations», aprile, prima pubblicazione on-line.
- Marginson P., 2016, *Governing Work and Employment Relations in an Internationalized Economy: The Institutional Challenge*, «IIR Review», vol. 69, n. 5, pp. 1033-1055.
- Morel N., Palier B. e Palme J., 2012, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Policy Press, Bristol.
- Neri S., 2016, *Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi comunali per l'infanzia*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 441-458.
- Oakes J.M. 2009, *Commentary: Individual, Ecological and Multilevel fallacies*, «International Journal of Epidemiology», vol. 38, n. 2, pp. 361-368.
- Osterman P., 1994, *How Common is Workplace Transformation and Who Adopts It?*, «IIR Review», vol. 47, n. 2, pp. 173-188.
- Palier B. e Thelen K., 2010, *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, «Politics & Society», vol. 38, n. 1, pp. 119-148.
- Palier B. e Thelen K. 2012, *Dualization and Institutional Complementarities: Industrial Relations, Labour Market and Welfare State Changes in France and Germany*, in Emmenger P., Häusermann S., Palier B., Seeleib-Kaise M., (a cura di), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 201-225.
- Peck J. e Theodore N., 2007, *Flexible Recession: The Temporary Staffing Industry and Mediated Work in the United States*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 31, n. 2, pp. 171-192.
- Pulignano V. e Doerflinger N., 2013, *A Head with Two Tales? Trade Unions' Influence on Addressing Temporary Agency Workers Security While Enhancing Flexibility*

- in *Belgian and German Workplaces*, «International Journal of Human Resource Management», vol. 24, n. 22, pp. 4149-4165.
- Pulignano V. e Signoretti A., 2016, *Union Strategies, National Institutions and the Use of Temporary Labour in Italian and Us Plants*, «British Journal of Industrial Relations», vol. 54, n. 3, pp. 574-596.
- Rubery J., 2006, *Shifting Responsibility, Changing Labour Market*, in *Shifting Responsibilities Conference Report*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Rueda D., 2005, *Insider-outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties*, «American Political Science Review», vol. 99, n. 1, pp. 61-74.
- Rueda D., 2007, *Social Democracy Inside out: Partisanship and Labor Market Policy in Industrialized Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Rueda D., 2008, *Left Government, Policy and Corporatism: Explaining the Influence of Partisanship on Inequality*, «World Politics», vol. 60, n. 3, pp. 349-389.
- Rueda D., 2014, *Dualization, Crisis and the Welfare State*, «Socio-Economic Review», n. 12, pp. 381-407.
- Sayer A., 2000, *Realism and Social Science*, Sage, Thousand Oaks.
- Teddlie C. e Tashakkori A., 2009, *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*, Sage, Thousand Oaks.
- Thelen K., 2014, *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, New York.
- Turner L., 2009, *Institutions and Activism: Crisis and Opportunity for a German Labor Movement in Decline*, «Industrial and Labor Relations Review», vol. 62, n. 3, pp. 294-312.
- Woolley C.M., 2009, *Meeting the Mixed Methods Challenge of Integration in Sociological Study of Structure and Agency*, «Journal of Mixed Methods Research», vol. 3, n. 1, pp. 7-25.

RPS

Valeria Pulignano

Traduzione di Alessia Sabbatini

Riformare diritti sociali iniqui con uno sguardo all'Europa? La sfida dell'indennità di accompagnamento

Marco Arlotti, Andrea Parma e Costanzo Ranci

RPS

Il contributo analizza lo stato delle politiche di tutela della non autosufficienza (Ltc) in Italia, focalizzando l'attenzione sulla principale misura di sostegno ai bisogni di cura delle persone non autosufficienti: l'indennità di accompagnamento (IdA). Pur configurandosi come misura universalistica, l'IdA presenta

diversi elementi di criticità, che investono la dimensione dei diritti sociali per come si sono sviluppati nel caso italiano. Nelle conclusioni, vengono individuati quattro punti centrali per una riforma dell'IdA che tenda ad un maggiore allineamento di questa misura ai principali schemi europei di Ltc.

1. Introduzione

Nel quadro dei processi di invecchiamento della popolazione e di mutamento delle strutture familiari, le politiche di *long term care* (Ltc) volte alla copertura dei bisogni di cura delle persone disabili e non autosufficienti sono divenute cruciali – e lo saranno sempre di più in prospettiva – in gran parte dei paesi occidentali (e non solo) (cfr. Oecd, 2011; Gori e al., 2015).

Anche se occorre sempre una certa cautela nel considerare le indicazioni dei modelli previsionali, le ultime stime della Ragioneria generale dello Stato (Rgs) (scenario base) indicano, infatti, come in Italia il numero dei «grandi anziani» – cioè gli *over 80* che rappresentano la fascia di popolazione in cui l'incidenza della disabilità è più significativa – dovrebbe passare dai circa 1,4 milioni del 2015 ai 3,3 milioni nel 2060 (Rgs, 2017, p. 402). Al contempo, l'incidenza sul Pil della spesa in Ltc, passerebbe dall'1,8% al 2,8%, con un incremento trainato proprio dall'aumento dei «grandi anziani», la cui incidenza sulla spesa Ltc passerebbe dal 47% del 2015 al 69% del 2060 (Rgs, 2017, p. 406).

Nonostante questa rilevanza del bisogno di cura delle persone disabili e non autosufficienti, gli studi comparati mettono in evidenza un notevole ritardo del nostro paese nell'attuare processi di riforma e di investimento in politiche di Ltc (Ranci e Pavolini, 2013). Infatti, mentre

nell'arco dell'ultimo ventennio gran parte dei paesi europei ha introdotto riforme sostanziali su scala nazionale, in Italia l'architettura istituzionale e finanziaria del sistema Ltc è rimasta sostanzialmente invariata. La pressione del bisogno, in questo contesto di forte inerzia istituzionale, è stata dunque scaricata in gran parte sul «fai-da-te» delle famiglie; *in primis*, sulla componente femminile e sul lavoro di cura delle assistenti familiari straniere (le cosiddette «badanti») svolto in larga parte in modo irregolare e sommerso (Da Roit e Sabatinelli, 2013; Ranci e Sabatinelli, 2014). In questo quadro, l'espansione inerziale di alcuni programmi consolidati di spesa nel campo della Ltc, come l'indennità di accompagnamento (d'ora in avanti IdA), hanno giocato un ruolo cruciale.

A partire da queste premesse, svilupperemo nei paragrafi successivi un approfondimento specifico sull'IdA, analizzandone innanzitutto gli assetti e le dinamiche di sviluppo nel corso del periodo più recente (cfr. par. 2), per poi passare agli elementi principali di criticità che questo schema presenta alla luce dello scenario europeo (cfr. par. 3). Infatti, pur rappresentando uno dei principali dispositivi universalistici all'interno del regime di welfare italiano, l'IdA è affetta da diversi nodi critici, in *primis* quello di determinare elementi di forte iniquità sociale nel proprio concreto funzionamento, nonché quello di favorire strutturalmente la diffusione di condizioni di lavoro irregolari e sommerse nel settore della cura. Infine (cfr. par. 4), cercheremo di delineare un'agenda base per una riforma dell'IdA che potrebbe contribuire ad avvicinare maggiormente il nostro paese alla dimensione europea dei diritti sociali nel campo della Ltc.

2. L'indennità di accompagnamento: assetti e dinamiche di sviluppo

Stando agli ultimi dati sulla composizione della spesa Ltc, l'IdA rappresenta oltre un terzo sul totale della spesa (cfr. tabella 1). In termini assoluti, si tratta di una cifra che supera i 12 miliardi di euro (Inps, 2016, p. 77). Questi dati mostrano, dunque, come l'IdA rappresenti a oggi la misura principale di sostegno nel campo dell'Ltc.

L'IdA prevede l'erogazione di una somma fissa liberamente spendibile (per il 2017: 515,43 euro mensili) alle persone con invalidità civile al 100%, unicamente sulla base di un accertamento delle condizioni psicosofiche definite in primo luogo come: «impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore e inabilità nel compie-

re gli atti quotidiani della vita senza un'assistenza continua». Introdotta agli inizi degli anni ottanta come misura finalizzata al sostegno per disabili adulti, l'IdA si è poi trasformata nel corso del tempo, e con l'intensificarsi del processo di invecchiamento, nella misura principale di supporto ai bisogni di cura della popolazione anziana, tanto che, nel 2015, tre quarti dei beneficiari (cioè il 76,3%) ha più di 65 anni (mentre il 38,4% ne ha più di 85) (Inps, 2016, p. 83).

Tabella 1 - La spesa per l'assistenza alla disabilità e Ltc in Italia, anni vari

Tipologia di prestazione	Prestazioni (in migliaia)	Spesa o costo complessivo (in miliardi di €)	Spesa/Pil (%)
Servizi sanitari domiciliari e residenziali	1.048	16,3	1,01
Servizi sociali Comuni	n.d.	3,9	0,24
Indennità di accompagnamento*	2.024	12,1	0,75
Permessi lavorativi	904	3,1	0,19
Stima totale sistema Ltc	3.976	35,4	2,19

Comprende le prestazioni indennitarie (esclusi arretrati) a favore di invalidi civili e ciechi assoluti, le indennità speciali, di comunicazione e di frequenza, in essere al 31 dicembre 2015 di competenza Inps. Sono escluse dalla competenza Inps le prestazioni agli invalidi residenti nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino - Alto Adige.

n.d.: non disponibile.

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps (2016, p. 77).

Adottando una prospettiva comparata europea, può essere sorprendente constatare che il tasso di copertura, cioè la quota di beneficiari di IdA sul totale della popolazione *over 65*, risulta fra i più alti in Europa se posto a confronto con programmi analoghi esistenti negli altri paesi europei. Come mostra la tabella 2, nel 2015 l'IdA copriva una percentuale di *over 65* pari all'11,6%, inferiore all'*Attendance allowance* inglese, ma al contempo superiore rispetto alla copertura del programma assicurativo tedesco di Ltc (la *Pflegestufe*) e dell'Apa, *Allocation personnalisée d'autonomie* francese.

La centralità crescente assunta dall'IdA nella copertura dei bisogni di cura della popolazione anziana spiega anche il motivo per cui, a partire dai primi anni duemila, l'espansione di questa misura è stata molto significativa, con un incremento del 75,5% nel numero di beneficiari (dai circa 1,2 milioni del 2000 ai circa 2,2 del 2015) (Inps, 2016, p. 81). Se nell'anno 2000 la spesa per IdA ammontava a meno di 6 miliardi di euro, nel 2011 ha raggiunto gli 11 miliardi (quasi raddoppiando in una decade) e ha mantenuto una dinamica positiva anche se rallentata negli anni successivi (cfr. figura 1). Quest'ultimo elemento si lega a una

serie di cambiamenti avvenuti nelle funzioni di accertamento e verifica dei requisiti sanitari (es. piani straordinari di verifica sui beneficiari; rafforzamento del ruolo dell'Inps)¹ (Barbabella e al., 2015, p. 27; Inps, 2016, p. 81), che hanno contribuito a moderare la dinamica della spesa. Tuttavia difficilmente questi interventi potranno comportare una contrazione significativa della spesa nel medio-lungo periodo.

Tabella 2 - L'IdA in prospettiva comparata: tassi di copertura su popolazione anziana in confronto con alcuni principali paesi europei, anni vari

Paese	Programma	Anno	Tasso di copertura su popolazione anziana over 65 (%)
Italia	<i>IdA</i>	2015	11,6
Germania	<i>Pflegestufe</i>	2012	6,4
Francia	<i>Apa</i>	2014	7,7
Uk	<i>Attendance allowance</i>	2012	15,2

Nota: per la Francia il tasso di copertura è calcolato sulla popolazione anziana over 60 che rappresenta la soglia per l'accesso all'Apa (*Allocation personnalisée d'autonomie*).

Fonte: per Italia: nostra elaborazione con percentuale calcolata sulla base del numero di beneficiari IdA al 2015 (cfr. Inps, 2016, p. 83) su popolazione *over* 65 all'1/1/2016 (cfr. Eurostat online, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dati scaricati il 21/03/2017); per Germania e Uk: dati riportati in Campbell e al. (2016, p. 56); per Francia: nostra elaborazione con percentuale calcolata sulla base del numero di beneficiari Apa al 2014 (cfr. http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,545,546) su popolazione *over* 60 all'1/1/2015 (cfr. Eurostat online, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dati scaricati il 21/03/2017).

La letteratura ha messo in evidenza come, in aggiunta al processo di invecchiamento, diversi fattori abbiano contribuito all'espansione dell'IdA. Alcuni rimandano al disegno istituzionale della misura come, ad esempio, la relativa semplicità di gestione (trattandosi di un'erogazione monetaria mensile svincolata da qualsiasi condizionalità, una volta certificato il diritto a riceverla), l'automaticità della sua erogazione (che, a parte il periodo più recente, è sottoposta raramente a controlli e aggiornamenti), nonché il suo carattere universalistico, che non pone limiti di tipo reddituale o categoriale all'accesso, una volta certificato lo stato di disabilità. A ciò si aggiunge, sempre sul versante del *design*

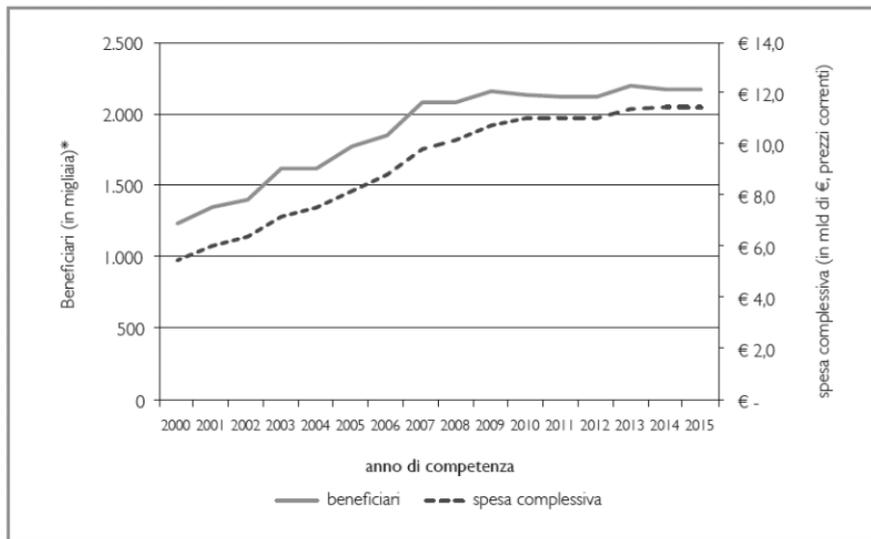
¹ La Corte dei Conti (2016, p. 70) ha, tuttavia, messo in evidenza come le misure di rafforzamento del ruolo dell'Inps nelle procedure di accertamento e valutazione del bisogno (es. inserimento medici Inps nelle commissioni mediche Asl, oppure l'intera attribuzione all'Inps della filiera dell'accertamento) stentano ancora a decollare in diverse aree del paese.

istituzionale, la separazione di competenze fra il finanziamento della misura (in capo all'Inps) e l'accertamento delle condizioni di bisogno (in capo alle commissioni sanitarie territoriali, sotto la responsabilità delle Regioni). Questa separazione, infatti, congiungendosi alla mancata previsione di una procedura standardizzata di valutazione della condizione di disabilità (cfr. anche *infra*), sembra aver favorito lo sviluppo di pratiche discrezionali e di espansione impropria della platea dei beneficiari, in particolare in alcune aree del paese (Gori e Pelliccia, 2012).

RPS

Marco Arlori, Andrea Parma e Costanzo Ranci

Figura 1 - Dinamica della spesa e del numero di prestazioni IdA erogate per anno



* Numero beneficiari di una prestazione IDA in pagamento nel corso dell'anno solare di riferimento.

Fonte: Inps (2016, p. 82).

L'espansione dell'IdA ha infine giocato un ruolo chiave nell'organizzazione familiare della cura prestata ai soggetti non autosufficienti (Gori e Pelliccia, 2012, p. 88-91). Fra questi, il fattore più importante è costituito dalla forte diffusione delle assistenti familiari (le «badanti») come strategia di risposta ai bisogni di cura delle persone anziane. Tale fenomeno ha indubbiamente trovato una certa complementarità con le caratteristiche strutturali dell'IdA, cioè il suo costituirsi come trasferimento monetario indistinto e senza vincoli di rendicontazione. Non a caso, da un'indagine realizzata circa dieci anni fa su un campione di percettori IdA, emergeva come oltre un terzo dei beneficiari

ricorresse al mercato privato delle assistenti familiari, a fronte anche di una certa limitatezza del sostegno offerto dai servizi pubblici di assistenza domiciliare (erogata in media per solo due ore a settimana, e prevalentemente attraverso prestazioni di tipo infermieristico) (Ranci, 2008, p. 21).

3. Le criticità principali dell'IdA in un'ottica comparata europea

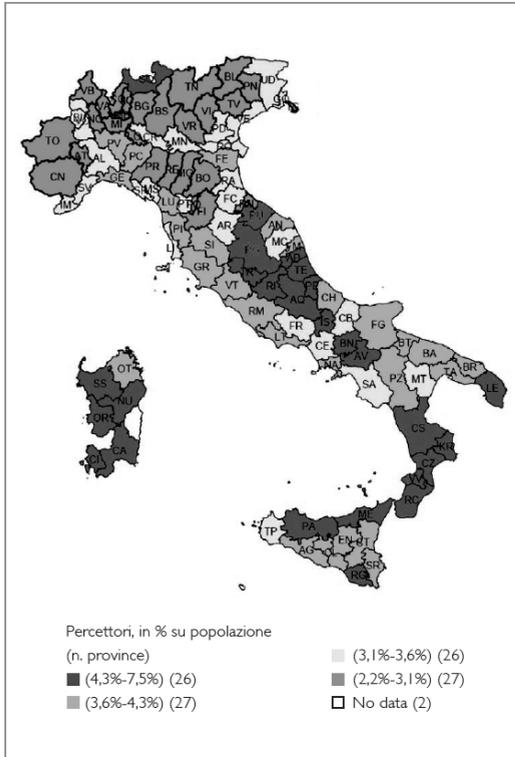
Come abbiamo visto, l'IdA rappresenta, dunque, a oggi il principale dispositivo di sostegno ai bisogni di cura, in particolare della popolazione anziana non autosufficiente. Presenta alcuni elementi significativi, quali l'elevato tasso di copertura, l'ammontare consistente di risorse mobilitate e l'inquadrarsi in termini di diritto soggettivo esigibile all'accertamento delle condizioni di bisogno. La collocazione della misura, in un'ottica comparata europea, mette tuttavia in evidenza diversi profili di criticità, da cui conseguono esiti negativi sul terreno dell'appropriatezza, efficienza ed equità (Ranci, 2008). Gli elementi più critici possono essere riassunti nei termini che seguono.

3.1 L'assenza di uno strumento standardizzato di valutazione del bisogno

In primo luogo, l'accertamento del bisogno per l'accesso all'IdA avviene sostanzialmente (cfr. *supra*) facendo riferimento solo a due criteri generali: impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore e inabilità nel compiere gli atti quotidiani della vita senza un'assistenza continua. La genericità di questi criteri e la mancanza di uno strumento standardizzato e specifico di valutazione del bisogno hanno favorito la creazione di un ampio spazio di discrezionalità nelle procedure di accertamento, e una forte differenziazione territoriale nell'erogazione del beneficio. Come mostra la figura 2, i tassi di copertura della misura sul totale della popolazione variano notevolmente all'interno del territorio nazionale, sino a triplicare in alcune province i valori minimi riscontrati soprattutto nelle aree del Nord e in alcune zone del Centro-Italia².

² Seppur la letteratura metta in evidenza la rilevanza che la deprivazione socio-economica può avere dal punto di vista dell'emergenza delle condizioni di disabilità (Inps, 2016, p. 85), la distribuzione territoriale dei beneficiari, come anche un'anomala preminenza in particolare nelle regioni del Mezzogiorno di benefi-

Figura 2 - Distribuzione provinciale del numero di beneficiari IdA in rapporto alla popolazione totale



Fonte: Inps (2016, p. 87).

Nelle principali esperienze europee, invece, è generalmente prevista una valutazione standardizzata del bisogno basata sull'utilizzo di strumenti e scale *ad hoc*. In Francia, ad esempio, l'accesso all'Apa (*Allocation personnalisée d'autonomie*) viene accertato da apposite commissioni territoriali miste (medico-sociale) mediante una scala nazionale standardizzata (l'Aggir) che colloca – attraverso l'attribuzione di appositi punteggi – le condizioni di bisogno del richiedente in una delle sei classi di valutazione previste, in base alle quali viene stabilito l'ammontare del beneficio.

ciari di età «più giovane» rispetto alle regioni del Centro-Nord (Barbabella e al., 2015, p. 29), possono indubbiamente legarsi ad una certa disomogeneità e distorsione nelle procedure di accertamento sanitario, favorite dall'assenza di strumenti standardizzati di valutazione del bisogno e dal decentramento delle responsabilità alle commissioni mediche territoriali, cioè alle Regioni.

In Germania l'accesso al programma nazionale assicurativo di Ltc si basa su un'apposita valutazione che rileva, nel dettaglio (in termini orari) e in modo standardizzato, i bisogni di cura della persona disabile su diverse aree di attività della vita quotidiana (igiene personale, mobilità, alimentazione, cura dell'ambiente domestico). La stessa cosa avviene in Austria, per quanto riguarda l'accesso alla *Pflegegeld*, uno schema nazionale monetario di sostegno per la disabilità, che si basa su una valutazione standardizzata del carico orario richiesto per la copertura dei bisogni di cura e assistenza. Anche in Spagna la riforma nazionale del 2007 ha previsto, per l'accesso alle prestazioni di supporto per la non autosufficienza, l'adozione del *Baremo de Valoración de la Dependencia*: uno strumento standardizzato di valutazione che considera dieci macro aree di attività di base della vita quotidiana (più una specifica nel caso di persone con disabilità mentale), a cui vengono attribuiti diversi punteggi in base alle condizioni di gravità del bisogno. Di fatto, quindi, l'assenza di uno strumento unitario e standardizzato di valutazione del bisogno crea le premesse per un utilizzo differenziale e altamente discrezionale di una misura di impostazione universalistica e fondata, almeno in linea di principio, su un diritto sociale esigibile.

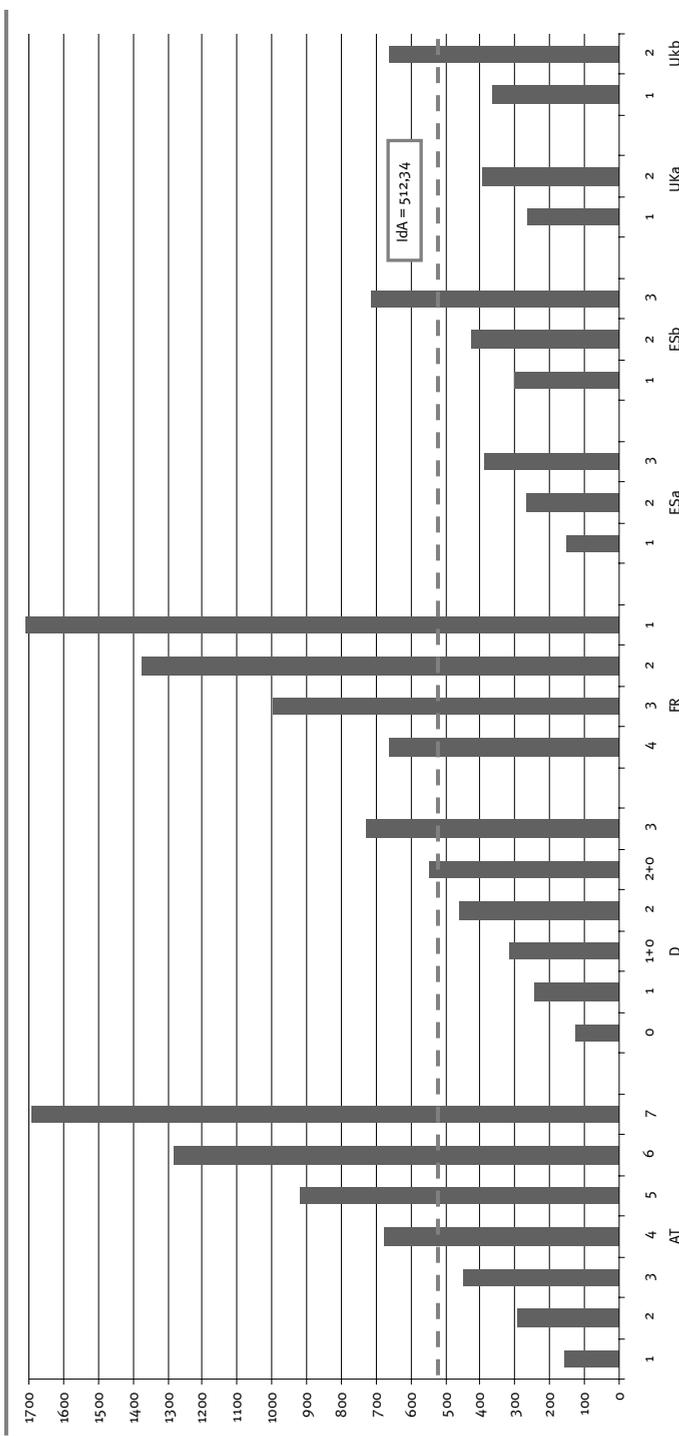
3.2 La mancata graduazione della misura in relazione ai livelli di disabilità

Un secondo aspetto critico dell'IdA riguarda l'assenza di una differenziazione nell'importo riconosciuto ai soggetti beneficiari della misura, ponderato all'intensità del bisogno assistenziale. L'importo rimane lo stesso per tutti i beneficiari, nonostante l'estrema varietà del bisogno di cura che può variare da condizioni di lieve limitazione dell'autonomia ad altre di totale allettamento e richiesta h24 di cura e assistenza³.

Tale assetto determina un forte elemento di iniquità verticale (poiché l'entità della prestazione non è commisurata in alcun modo alla gravità del bisogno, i soggetti in condizioni più gravi si trovano in una situazione di minore protezione pubblica), nonché di elevato rischio di inadeguatezza (per la stessa ragione). Peraltro questa situazione non trova analogie nel panorama europeo, dove l'importo dei benefici a sostegno dei costi di cura per persone non autosufficienti è sempre differenziato in base al grado di gravità del bisogno (cfr. figura 3). In

³ Va precisato che, unicamente nel caso dei ciechi civili assoluti, è previsto un importo differente dell'indennità di accompagnamento (911,53 euro mensili nel 2017).

Figura 3 - Importi mensili dei trasferimenti monetari di sostegno alla cura domiciliare in alcuni dei principali paesi europei, al 31/12/16



Nota: AT - Austria (*Pflegegeld*); D - Germania (*Pflegestufe*), solo importo per cura informale (no servizi); FR - Francia (*Allocation personnalisée d'autonomie*); ESa - Spagna (*Cuantías de la prestación de cuidados en entorno familiar*); ESb - Spagna (*Prestación Económica de Asistencia Personal*); UKa - Regno Unito (*Attendance allowance*, solo per anziani over 65); UKb (*personal individual payment*).

Fonte: analisi documentazione istituzionale al 31/12/2016.

taluni casi, gli importi mensili destinati ai livelli minori di gravità sono inferiori a quelli dell'IdA, mentre vengono riconosciuti importi decisamente superiori per le condizioni di non autosufficienza più gravi, incluse le demenze e i problemi cognitivi.

RPS

3.3 *La modalità solo monetaria di erogazione dell'IdA*

Un terzo elemento critico riguarda le modalità di erogazione della misura. In primo luogo, infatti, il trasferimento dell'IdA al beneficiario avviene senza fornire alcun supporto, consulenza e informazione, nonché al di fuori di dispositivi, come la stesura di un piano assistenziale individuale, in grado di individuare le modalità più efficaci di intervento a copertura del bisogno di cura.

L'IdA viene, inoltre, erogata senza introdurre alcun vincolo, e relativo eventuale controllo rispetto all'utilizzo delle risorse. Essa va quindi a integrare il reddito disponibile secondo una logica esclusivamente «risarcitoria» (ovvero, come risarcimento per la perdita di reddito o per i maggiori costi sostenuti a causa della disabilità), che appare tuttavia lontana dagli scopi di una misura finalizzata alla cura.

Il mancato inquadramento della misura all'interno di dispositivi di presa in carico, oppure di dispositivi che ne vincolino l'utilizzo a specifiche prestazioni di cura, se da un lato garantisce la piena libertà di scelta dei beneficiari rispetto all'impiego delle risorse trasferite, dall'altro lato favorisce diffusamente un utilizzo distorto dell'IdA: non solo a mera integrazione del reddito familiare, ma anche per il pagamento irregolare di assistenti familiari, alimentando così il mercato sommerso della cura. Si determina così la situazione paradossale per cui una importante prestazione monetaria pubblica, in assenza di altre misure in grado di offrire servizi «in kind», contribuisce indirettamente ad alimentare un segmento di lavoro nero e irregolare di amplissime dimensioni, senza che alcuna forma efficace di controllo possa essere messa in atto, data la natura del tutto svincolata del trasferimento monetario.

Infine, non è prevista alcuna forma di integrazione tra l'IdA e le reti di offerta dei servizi implementate a livello territoriale, nonché con i vari schemi Ltc (come assegni di cura e/o voucher) introdotti nel corso degli ultimi anni da Regioni e Comuni (NAA, 2015). L'assenza di integrazione crea indubbiamente problematiche in termini di mancata appropriatezza, duplicazioni e sovrapposizioni di interventi. Né consente che l'IdA possa essere utilizzata in congiunzione con servizi di cura offerti a livello locale.

Anche in altri paesi europei sono presenti programmi Ltc imperniati su trasferimenti monetari a sostegno della cura di persone disabili e non autosufficienti. Tuttavia, in gran parte di essi, il trasferimento monetario viene completato da altre prestazioni offerte a livello nazionale, come ad esempio in Austria dove è previsto un apposito schema nazionale integrativo per regolarizzare il lavoro di cura prestato a domicilio h24. Nel Regno Unito l'indennità è di basso valore e non sostituisce l'obbligo delle autorità locali a sostenere, spesso in via indiretta, servizi di assistenza domiciliare o residenziale. In Germania come in Spagna ai beneficiari viene offerta l'opzione tra «cash» e «care», ovvero tra ricevere un trasferimento monetario oppure servizi di cura, con quest'ultima componente incentivata attraverso la corresponsione di importi maggiori rispetto all'erogazione monetaria (nel caso della Germania), oppure prevista per legge come opzione principale di scelta (nel caso della Spagna)⁴. In Francia, in Olanda e nei programmi inglesi di *care budget*, i trasferimenti sono previsti solo in forma di voucher, utilizzabili per l'acquisto di servizi oppure per l'impiego regolare di assistenti individuali.

In definitiva, alla luce della dimensione europea, le criticità relative alle modalità di erogazione dell'IdA riguardano sostanzialmente il carattere non vincolato del trasferimento monetario e l'impossibilità per i beneficiari di optare per servizi di cura. È, quindi, presente una contraddizione nell'erogazione dell'IdA: da un lato, come strumento di «cash-for-care», dovrebbe sostenere il bisogno di cura delle persone non autosufficienti; dall'altro lato, tuttavia, opera unicamente come una misura di tipo «risarcitorio», cioè di sostegno al reddito.

3.4 Un doppio problema di iniquità verticale

Come si è visto in precedenza, la mancata graduazione dell'Ida per intensità di bisogno determina forti elementi di iniquità «verticale», poiché a livelli di gravità differenziati viene fornita la stessa risposta in termini di supporto. Al tempo stesso, l'impostazione universalistica della misura, cioè indipendente dal reddito dei beneficiari come peral-

⁴ Stando, infatti, alla normativa nazionale approvata nel 2006, le prestazioni di supporto sotto forma di trasferimento monetario, dovrebbero essere attivate solo allorché l'offerta di servizi è insufficiente a garantire il diritto alle prestazioni (Gutiérrez e al., 2010). Ciononostante, in particolare, nella prima fase di implementazione della riforma, si è avuta un'espansione molto significativa delle prestazioni monetarie a discapito dei servizi (Montserrat Codorniu, 2014).

tro avviene nella gran parte dei paesi europei (eccetto il caso francese), vincola la possibilità di riconoscere sostegni più elevati a chi presenta una maggiore intensità del bisogno sia da un punto di vista funzionale che economico (Lamura e Principi, 2010), come mostra nella tabella 3 la distribuzione della spesa IA per decili Isee.

RPS

LA SFIDA DELL'INDENNITÀ DI ACCOMPAGNAMENTO

Tabella 3 - Distribuzione (%) della spesa per decili Isee e per gruppi di prestazioni

	Totale prestazioni famiglia	Totale prestazioni povertà	Indennità di Accompagnamento
1	14	13	10
2	21	13	9
3	17	12	10
4	14	14	12
5	11	11	11
6	8	11	13
7	7	9	12
8	4	6	10
9	3	5	8
10	2	3	6
Totale	100	100	100

Nota: le prestazioni «famiglia» includono: assegno nucleo familiare, assegno maternità, detrazioni. Le prestazioni «povertà» includono: pensione sociale, integrazione al minimo, quattordicesima, carta acquisti, assegno 3 figli.

Fonte: Ars, Irs e Capp (2016, p. 17).

L'analisi della distribuzione per decili Isee va effettuata, tuttavia, con estrema cautela. Infatti, un'analisi più di dettaglio sui percettori di prestazioni per non autosufficienza e disabilità mostra come, in una parte significativa dei casi, l'innalzamento dei valori medio-alti di Isee è determinato dalla componente patrimoniale, ad esempio la *proprietà* della casa largamente diffusa fra le fasce più anziane della popolazione (Chiatti e Di Rosa, 2011, p. 124). Questo configura, dunque, nuclei «ricchi» di patrimonio, ma probabilmente al tempo stesso «poveri» di reddito. Non a caso i dati Inps segnalano come due terzi della spesa per IdA si concentri su soggetti percettori di reddito da pensione inferiore a 15 mila euro annui (Inps, 2016, p. 85).

4. Un'agenda di lavoro: più vicini all'Europa?

I bisogni crescenti della popolazione e le prospettive di sostenibilità del welfare state rendono sempre più cruciale un intervento volto ad

allineare il disegno dell'IdA ai principali schemi europei, così da migliorarne il grado di equità ed efficacia nel sostegno ai bisogni della popolazione disabile e non autosufficiente. L'analisi precedente ha mostrato come una misura per alcuni versi pienamente inscritta in una prospettiva di cittadinanza sociale universalistica, a causa di incomplezze nel disegno istituzionale della misura e di una carente implementazione, determini effetti perversi che alimentano situazioni caratterizzate da iniquità di trattamento e/o inadeguatezza delle prestazioni. Potremmo definire l'IdA come una misura caratterizzata da un «universalismo incompleto» da cui discendono effetti perversi particolarmente gravi, che finiscono non solo per ridurre la portata universalistica, ma anche di rendere poco chiaro e completo il diritto dei cittadini alla protezione contro il rischio della non autosufficienza.

Tali limiti non devono tuttavia far dimenticare che l'IdA rappresenta comunque una delle misure portanti del welfare italiano, solidamente ancorata a un impianto universalistico da cui occorre partire in un'ottica volta a migliorare il grado complessivo di equità ed efficacia nel nostro sistema di Ltc.

Mantenendo intatta la garanzia del diritto soggettivo esigibile, così come la permanenza del sistema in essere per gli attuali beneficiari, è possibile a questo proposito identificare almeno quattro punti principali per una strategia di riforma dell'IdA (Ranci, 2008; Ars, Irs e Capp, 2016).

Il primo punto rimanda alla necessaria individuazione di strumenti oggettivi di valutazione del bisogno, in grado di cogliere la multidimensionalità del bisogno stesso, limitando i fenomeni di discrezionalità e diversificazione esistenti nelle pratiche di valutazione. L'esperienza internazionale converge, peraltro, nell'assumere che la disabilità venga valutata attraverso strumenti multidimensionali e analitici, gestiti da équipe multidisciplinari, che considerino tutti i diversi aspetti in cui la non autosufficienza si manifesta: dai problemi di mobilità fisica a quelli di gestione autonoma dell'ambiente domestico, dalla cura del corpo alla gestione dei problemi di natura psichico-mentale. Esiste oggi una strumentazione ricca e adeguata, già testata in diversi contesti, che consente di tradurre la misurazione analitica della disabilità in una stima attendibile del fabbisogno di cura (espresso in termini di tempo) di cui le persone necessitano. Tale strumentazione dovrebbe, pertanto, essere progressivamente introdotta anche nelle procedure di valutazione del bisogno di cura svolte dalle commissioni di accertamento dell'invalidità civile del nostro paese. Ciò consentirebbe non

RPS

Marco Arlori, Andrea Parma e Costanzo Ranci

solo di ridurre le discrezionalità e i possibili usi distorti, ma anche di migliorare sensibilmente l'esigibilità soggettiva della misura, la cui accessibilità verrebbe a dipendere da meccanismi in parte automatici e comunque socialmente e istituzionalmente controllabili.

Il secondo punto riguarda la necessaria introduzione di elementi di graduazione dell'IdA in relazione ai livelli di disabilità, in grado di superare l'attuale impostazione *flat* che penalizza fortemente i cittadini in maggior bisogno, con una forte distorsione in termini di equità verticale (per cui a bisogni differenti, corrisponde una medesima risposta). Il nodo maggiore riguarda, qui, la difficoltà di poter introdurre elementi di differenziazione che non penalizzino troppo le forme meno gravi di disabilità, generalmente maggiormente concentrate nelle fasce di età più giovani. La graduazione consentirebbe inoltre di migliorare l'adeguatezza della misura, soprattutto quando essa è rivolta a proteggere le situazioni di maggiore gravità.

Il terzo punto rimanda alle modalità di utilizzo dell'IdA che, nell'impostazione attuale, hanno favorito lo sviluppo del *fai da te* familiare, con forte coinvolgimento delle reti familiari (e *in primis* della componente femminile), espansione del sommerso, dequalificazione del lavoro di cura. Da questo punto di vista, l'introduzione di un sistema complementare finalizzato, cioè che preveda – riprendendo il modello tedesco – una maggiorazione degli importi a parità di condizione di bisogno nel caso di opzione per un'assistenza familiare contrattualizzata oppure per servizi erogati da soggetti accreditati, comporterebbe un forte sostegno all'emersione e al miglioramento delle condizioni di lavoro e di cura. Riprendendo altre esperienze europee, questa finalizzazione dell'IdA dovrebbe, inoltre, prevedere da un lato misure volte alla qualificazione e al riconoscimento professionale e previdenziale del lavoro di cura mentre, dall'altro lato, forme individualizzate di presa in carico, con modalità di sostegno, affiancamento e consulenza capaci di garantire ai beneficiari un'effettiva libertà di scelta nell'utilizzo dei diversi pacchetti di assistenza così configurati. Anche in questo caso, una regolazione più precisa e incisiva della misura, che ne fissi le possibilità di utilizzo, consentirebbe non solo una finalizzazione più chiara dell'IdA, ma anche la possibilità di collegare all'erogazione monetaria forme di incentivazione alla realizzazione di servizi qualificati di cura.

Infine, un ultimo punto riguarda la possibilità di ridurre l'inequità verticale dell'IdA, cioè assicurare un sostegno più elevato a chi presenta bisogni funzionali ed economici maggiori, attraverso l'introduzione di variazioni nel sostegno in base alla condizione economica dei benefi-

ciari. Nei principali paesi europei (eccetto la Francia), l'accesso a programmi di Ltc, così come la definizione del beneficio, non richiede alcuna valutazione del reddito disponibile dei potenziali beneficiari. La considerazione di questa dimensione, tuttavia, potrebbe, realizzare un'allocazione più equa delle risorse dell'IdA, disincentivando peraltro comportamenti opportunistici da parte di beneficiari non in condizione di reale bisogno.

In sintesi, la pressione demografica e i cambiamenti sociali hanno reso più manifeste le storture del sistema di Ltc esistente in Italia, da cui discende *in primis* una necessaria revisione dello strumento principale attraverso cui sinora si è affidata la risposta istituzionale ai problemi della non autosufficienza: l'IdA. L'esperienza europea indica in modo chiaro la direzione da seguire per rendere i diritti sociali nel nostro paese meno iniqui di quanto risultano attualmente.

Riferimenti bibliografici

- Ars-Irs-Capp, 2016, *Ridefinire le politiche sociali su criteri di efficacia e di equità*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 2, Numero speciale.
- Barbabella F., Chiatti C. e Di Rosa M., 2015, *La bussola di NNA: lo stato dell'arte basato sui dati*, in NAA, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti, 5° Rapporto*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 15-34.
- Campbell J., Ikegami N., Gori C., Barbabella F., Chomik R., d'Amico F., Holder H., Ishibashi T., Johansson L., Komisar H., Ring M. e Theobald H., 2016, *How Different Countries Allocate Long-term Care Resources to Older Users: A Comparative Snapshot*, in Gori C., Fernández J. e Wittenberg R. (a cura di), 2015, *Long-Term Care Reforms in Oecd Countries. Successes and Failures*, Policy Press, Bristol, pp. 47-76.
- Chiatti C. e Di Rosa M., 2011, *La modificazione dei criteri d'accesso alle prestazioni monetarie*, in Gori C. (a cura di), *Quale futuro per il welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo. Un'analisi a partire dai dati*, Roma, Forum del Terzo Settore, pp. 115-129.
- Corte dei Conti, 2016, *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Inps, 2013 - 2014*, Roma.
- Da Roit B. e Sabatinelli S., 2013, *Nothing on the Move or just Going Private? Understanding the Freeze on Child and Elder Care Policies and the Development of Care Markets in Italy*, «Social Politics», vol. 20, n. 3, pp. 430-453.
- Gori C., Fernández J. e Wittenberg R. (a cura di), 2015, *Long-Term Care Reforms in Oecd Countries. Successes and Failures*, Policy Press, Bristol.
- Gori C. e Pelliccia L., 2012, *I nodi della Long term care in Italia*, in Agenas, *La presa in carico degli anziani non autosufficienti*, Quaderni Monitor, Roma, pp. 83-96.
- Gutiérrez L., Jiménez-Martín S., Vegas Sánchez R. e Vilaplana C., 2010, *The Long-term Care System for the Elderly in Spain*, «Enepri Research Report», n. 88, di-

- sponibile all'indirizzo internet: http://www.ancien-longtermcare.eu/sites/default/files/ENEPRI%20ANCIEN_%20RR%20No%2088%20Spain.pdf.
- Inps, 2015, *Non per cassa ma per equità*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.Inps.it/nuovoportaleInps/default.aspx?lastMenu=46392>.
- Inps, 2016, *XV Rapporto Annuale*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.Inps.it/portale/default.aspx?lastMenu=11499&iMenu=12&iNodo=11499&p1=2>.
- Lamura G. e Principi A., 2010, *Le prestazioni di invalidità civile*, in Gori C. (a cura di), *Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti. Prospettive, risorse e gradualità degli interventi*, Irs, pp. 317-351, disponibile all'indirizzo internet: http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/DocumentsRicercaIRS_nonautosufficienzaott2010.pdf.
- Montserrat Codorniu J., 2014, *El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia ¿Hacia un cambio de modelo?*, Documento de Trabajo 5.6, Fundación Foessa, disponibile all'indirizzo internet: http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014144847_4790.pdf.
- NAA, 2015, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia – Quinto rapporto*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Oecd, 2011, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, Parigi.
- Ranci C. (a cura di), 2008, *Tutelare la non autosufficienza. Una proposta di riforma dell'Indennità di accompagnamento*, Carocci, Roma.
- Ranci C. e Pavolini E. (a cura di), 2013, *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*, Springer, New York.
- Ranci C. e Sabatinelli S., 2014, *Long Term and Child Care Policies in Italy between Familism and Privatisation*, in Leon M. (a cura di), *The Transformation of Care in European Societies*, Palgrave Macmillan, Uk.
- Rgs - Ragioneria Generale dello Stato, 2017, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 18 - Nota di aggiornamento, Roma, disponibile all'indirizzo internet: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-+i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2017/NARP2017-08.pdf.

Digitalizzazione e lavoro: nuove sfide per il *social investment approach**

Maria Concetta Ambra e Fabrizio Pirro

I cambiamenti tecnologici in corso hanno un impatto significativo (sia quantitativo che qualitativo) sul lavoro e sulla struttura socio-economica, che influenzano conseguentemente i sistemi di welfare. Dopo aver affrontato la questione di ciò che si intende con il termine «digitalizzazione», viene esaminata in primo luogo la letteratura internazionale

sugli effetti di tali cambiamenti sul mercato del lavoro e sulla qualità del lavoro e, in secondo luogo, anche la letteratura sull'impatto di tale trasformazione sulla struttura socio-economica e la «riduzione della classe media». Infine, si analizza il ruolo dell'approccio degli investimenti sociali nel rispondere a questi cambiamenti, evidenziando forze e debolezze.

RPS

1. Introduzione

A marzo del 2010 la Commissione europea lanciava la strategia *Europa 2020* «per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» e implementava sette «iniziative faro», tra cui «un'agenda europea del digitale». L'obiettivo dichiarato era «accelerare la diffusione dell'Internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese» (Commissione europea, 2010, pp. 5-6). A luglio 2014 Juncker ha rilanciato l'obiettivo di un «mercato unico del digitale connesso» (Juncker, 2014, p. 5) e dal 2015 sono al lavoro diversi *team* di progetto. Si può quindi dire che il tema della digitalizzazione è ampiamente presente nell'orizzonte politico europeo, quanto meno in termini programmatici.

L'approccio adottato nel fare ciò è sostanzialmente *market-oriented*. Nella retorica dell'Unione europea l'attenzione alla digitalizzazione si coniuga molto poco con gli effetti prodotti sul lavoro e sui lavoratori. Eppure è abbastanza scontato immaginare che il lavoro e chi lo svolge vengano interessati dai processi di cambiamento. E i cambiamenti tecnologici oggi in atto pongono con evidenza nuove sfide, dai livelli

* M.C. Ambra è autrice dei paragrafi 3, 4 e 5; F. Pirro è autore dei paragrafi 1 e 2.

occupazionali alla qualità dei lavori, con effetti a catena sui sistemi di welfare. Nelle pagine che seguono ci si occuperà di queste sfide analizzando i contributi internazionali più significativi.

Nel primo paragrafo, dopo aver affrontato la questione di cosa va inteso con il termine «digitalizzazione», viene esaminata la letteratura sugli effetti sul mercato del lavoro e sui caratteri delle occupazioni. Si tratta di esiti in parte supposti e in parte osservati sulla quantità e sulla qualità dei «nuovi» lavori creati. Nel secondo paragrafo, partendo dalle principali tendenze di trasformazione individuate, saranno identificate le principali sfide che tali processi pongono ai sistemi di welfare e in particolare alle politiche basate sul *social investment approach*.

2. Digitalizzazione e cambiamenti del lavoro

Il termine «digitalizzazione» appare in maniera massiccia nella letteratura solo nell'ultimo lustro, usato però per connotare fenomeni che solo in parte rappresentano una novità. Ciò emerge con chiarezza se distinguiamo tra: a) il *processo* attraverso il quale entità fisiche di diversa natura (oggetti tridimensionali, documenti, suoni, immagini) vengono rappresentate attraverso una sequenza di numeri (*digit*), solitamente al fine di manipolarle per mezzo di tecnologie informatiche e b) la *serie di fenomeni* che ruotano intorno all'adozione degli esiti di questo processo. Possiamo indicare il primo aspetto come *digitizzazione* (*digitisation/digitization*) e solo il secondo come *digitalizzazione* (*digitalisation/digitalization*). Questa distinzione concettuale e terminologica non è sempre chiara nella letteratura mentre al contrario appare fondamentale nel momento in cui ci si occupa del carattere assunto dal lavoro concreto poiché solo negli ultimi anni le tecnologie relative al processo di «rappresentazione in *digit*» (digitalizzazione) hanno avuto una accelerazione significativa, mentre l'adozione delle tecnologie ad esso legate è cominciata già negli anni settanta del secolo scorso, rubricata sotto le etichette di «informatizzazione» o «computerizzazione» (Nora e Minc, 1978). La novità di questi ultimi anni, quindi, è soprattutto nel processo di creazione del dato digitale, arrivato a capacità di elaborazione sempre più estese e che crescono a un ritmo esponenziale combinandosi con una riduzione progressiva dei costi. Minori novità sembrano invece venire in proporzione dall'adozione effettiva (e non da quella ancora pronosticata). Ciò ha rafforzato e accelerato le già note capacità pervasive della tecnologia informatica, ma la questione è nuova

molto più nelle dimensioni dei processi e nella loro diffusione e molto meno nei caratteri.

Nella letteratura sui caratteri assunti dal lavoro si possono evidenziare due approcci: uno enfatico, basato più su considerazioni generali che su dati, e uno più problematico, che dai dati prende forma. È utile notare come nell'uso dei concetti questa distinzione rimanda abbastanza fedelmente a quella proposta in precedenza tra la trasformazione in dato e l'adozione del processo.

Sotto il primo approccio possono essere accomunati tutti quei contributi che osservano i cambiamenti da una prospettiva generale, sintetizzandoli nelle tante formule che vanno dalla «società digitale» alla «società dell'informazione», alla «società della comunicazione» e così via fino a rivoluzioni di vario genere. Del processo viene focalizzato soprattutto l'aspetto legato al rapido mutamento della tecnologia e a come questo cambia, sta cambiando o cambierà le relazioni tra i soggetti e dei soggetti con la tecnologia stessa e quindi il lavoro in senso lato. I cambiamenti sono sempre trattati come epocali e i contributi sono fondamentalmente descrittivi, molte volte enfatizzando l'incidenza di fenomeni quantitativamente ancora poco rilevanti. Il gioco retorico si presenta con una continua oscillazione tra presente e futuro; tra *è* e *sarà*.

L'esempio più noto è il recente best-seller *The Second Machine Age* di Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee (2014). La tecnologia, oggetto centrale della trattazione, emerge come dotata di vita quasi autonoma e con valenze assolutamente positive. Il lavoro resta in secondo piano e quando è trattato o lo è genericamente come mercato del lavoro o al massimo nei termini di competenze richieste ai singoli. Diagnostican-do una riduzione dell'occupazione in conseguenza dell'innovazione tecnologica propone come unica possibilità quella di apprendere e adeguarsi a quanto la tecnologia richiede. Molto poco si dice sugli attori che sono a monte delle scelte che portano all'innovazione.

Più concreto il secondo approccio, che basa i suoi ragionamenti su lavori empirici. La problematicità, però, è che sono messe a disposizione maggiormente stime e proiezioni anziché dati raccolti sul campo. Per mettere un po' di ordine si farà riferimento a un contributo recente di Hartmut Hirsch-Kreinsen (2016), tra gli studiosi più impegnati sulla questione. Sebbene i suoi obiettivi siano quelli di passare in rassegna la letteratura sul lavoro industriale, la pista indicata è comunque utile per un discorso più generale.

Quali caratteri assume il lavorare? Quali sono le conseguenze sulla

struttura del mercato del lavoro, in termini di *skill* richiesti e di occupazione? Seguendo lo schema del sociologo tedesco, al quale comunemente rimandiamo per il quadro più complessivo, una prima netta distinzione è relativa a quelle che l'autore chiama rispettivamente «questione quantitativa» e «questione qualitativa». La prima, quella quantitativa, è relativa agli impatti sul mercato del lavoro in termini di saldi occupazionali; la seconda, quella qualitativa, agli impatti sui profili delle mansioni.

Cominciamo allora da quella *quantitativa*. Quali conseguenze vi sono sul mercato del lavoro? Quali nuovi lavori vengono richiesti e quali lavori non più? Siamo di fronte all'annoso tema degli effetti dell'innovazione tecnologica: è fonte di disoccupazione o no? Al solito le posizioni sono equamente distribuite tra una visione pessimista, che vede un sostanziale sommovimento del quadro occupazionale, e una più ottimista, che immagina nel medio-lungo periodo un assorbimento degli effetti negativi. A ciò si aggiunga che probabilmente rispetto a precedenti mutamenti nella tecnologia la situazione attuale presenta una maggiore problematicità dovuta alla velocità di diffusione dell'innovazione. La tecnologia aumenta esponenzialmente in potenza mentre diminuisce il suo prezzo in maniera direttamente proporzionale. Questo pone molti più interrogativi sull'assorbimento dei suoi effetti nel lungo periodo. Ma vediamo sinteticamente le diverse posizioni, che semplificando possono essere raggruppate in pessimiste e ottimiste.

Tra gli esempi della *visione pessimista* l'autore rimanda a una indagine condotta nel 2013 da Carl Benedikt Frey e Michael Osborne dell'inglese University of Oxford, che utilizzano un loro modello statistico per stimare la probabilità di 702 occupazioni statunitensi di venire «computerizzate», così come codificate dal Department of Labor (Frey e Osborne, 2013). In sintesi, i due autori ottengono tre cluster di occupazioni, raggruppate a seconda del rischio (alto, medio e basso) che nei prossimi dieci, venti anni vengano sostituite da tecnologie digitali. Secondo i due autori non sono semplicemente le occupazioni più semplici ad essere a rischio, ma tutte quelle che prevedono compiti routinizzabili e per questo automatizzabili. Secondo Frey e Osborne la quota ad alto rischio si assesta sul 47% (il 33% sono quelle a basso rischio e il 19% quelle a rischio medio). In sostanza a loro avviso quasi la metà delle occupazioni hanno una elevata probabilità di essere automatizzate in un prossimo futuro.

Il contributo è senz'altro interessante ma per la metodologia adottata non può prevedere quali nuove mansioni verranno offerte in futuro e

se queste sostituiranno quantitativamente quelle che verranno automatizzate. D'altro canto, una indagine condotta in Germania adottando lo stesso modello (Bonin, Gregory e Zierahn, 2015), pur confermando in parte i risultati con il 42% delle occupazioni tra quelle ad alto rischio, porta però i suoi autori a commentare in maniera molto più prudente i dati ottenuti. Poiché a rigor di logica sono le azioni e non le occupazioni ad essere automatizzate e le mansioni codificate possono in realtà essere svolte con modalità anche molto differenti tra loro e quindi con diversi rischi di automazione, se si tiene conto di ciò, negli Stati Uniti solo il 9% delle occupazioni in quanto tali sono ad alto rischio e solo il 12% in Germania.

Un esempio della *visione ottimista* è invece il lavoro di Rinaldo Evangelista, Paolo Guerrieri e Valentina Meliciani, che hanno esplorato l'impatto macroeconomico della digitalizzazione in Europa. A partire dalla combinazione dei dati provenienti da tre fonti internazionali (Eurostat, World Bank e International Telecommunication Union dell'Onu), mettono a punto tre indicatori compositi: a) il livello delle *infrastrutture* Ict; b) l'effettivo *utilizzo* dei servizi internet; c) l'*impatto* di queste tecnologie e servizi in settori socioeconomici chiave e il processo associato di *empowerment* digitale. Incrociando questi indicatori con tre set di variabili, quali: 1) la produttività del lavoro e la crescita del Pil pro capite; 2) la crescita occupazionale (in generale, nell'industria e nei servizi); 3) la crescita dei tassi di occupazione riferiti a specifici gruppi «svantaggiati» (donne, anziani e disoccupati di lunga durata), evidenziano come «la dimensione d'uso della digitalizzazione è più rilevante per la produttività del lavoro, mentre l'*empowerment* digitale è più importante per la crescita del Pil, per la crescita occupazionale, per aumentare il tasso di occupazione delle donne e per ridurre la disoccupazione di lunga durata, mentre l'utilizzo risulta avere un effetto positivo sul tasso di occupazione della parte più anziana della popolazione» (Evangelista, Guerrieri e Meliciani, 2014, p. 819). A loro avviso questi risultati «suggeriscono che la digitalizzazione può rappresentare un fattore importante della produttività del lavoro, della crescita economica e dell'occupazione e che politiche inclusive possono contribuire efficacemente a colmare il divario tra le parti più favorite e quelle svantaggiate della popolazione, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi europei 2020» (*ivi*, p. 819).

E che non siano solo studiosi a esprimere ottimismo ma anche altri soggetti emerge da una indagine sul futuro del lavoro industriale pubblicata nel 2013 e condotta in Germania dal Fraunhofer - Institut für

RPS

Maria Concetta Ambra e Fabrizio Pirro

Arbeitswirtschaft und Organisation con 661 imprese e 21 esperti di Industria 4.0. Secondo gli intervistati il lavoro umano continuerà sostanzialmente ad essere il fattore chiave per la produttività. Alla domanda «Quanto sarà importante il lavoro umano (pianificazione, gestione, esecuzione, monitoraggio) nei prossimi cinque anni per la vostra produzione?» la somma di chi ha risposto che sarà «importante» o «molto importante» raggiunge quasi il 97% (Spath, 2013, p. 47).

La seconda questione, quella *qualitativa*, riguarda la sorte che tocca e toccherà ai caratteri delle mansioni. Come sintetizza Hirsch-Kreinsen, qui lo spettro delle posizioni è a dir poco variegato. Lo studioso tedesco propone di soffermarsi sui due poli estremi, che etichetta come *miglioramento delle qualificazioni* (*upgrading of qualifications*) e *polarizzazione delle qualificazioni* (*polarization of qualifications*).

Cominciamo dal primo polo, dal quale si immagina un sostanziale e diffuso miglioramento nel contenuto delle mansioni con la diffusione delle tecnologie digitali. Il testo che sintetizza al meglio questa posizione è *The Age of the Smart Machine* di Shoshana Zuboff. Per l'autrice le tecnologie dell'informazione spostano le competenze per svolgere un lavoro da quelle necessarie alla mera esecuzione a quelle «intellettuali», che richiedono comprensione dei processi. Conclude così che verranno rese disponibili mansioni sempre migliori, «arricchite a ogni livello» (Zuboff, 1988, p. 159). C'è da dire che, se pur condivisibili, le considerazioni di Zuboff non risultano però incentrate su mansioni concrete e il suo discorso finisce per avere come oggetto il lavoro in senso lato.

Il secondo polo si incentra sul concetto di polarizzazione. Con questo termine si intende la distribuzione di un fenomeno sui due opposti di un continuum. Se Zuboff immagina un andamento ascendente per tutti i lavori, questa seconda prospettiva vede invece la formazione di due gruppi ben distinti, tra loro distanti. Ciò avverrebbe per la combinazione di due tendenze: a) la crescente e rapida erosione delle posizioni centrali; b) il lento aumento delle posizioni estreme.

Qui gli autori di riferimento, entrambi economisti del lavoro, sono lo statunitense David Autor del Massachusetts Institute of Technology e l'olandese Maarten Goos, attualmente alla Universiteit Utrecht. Autor ha studiato il sistema occupazionale statunitense, con un primo contributo della fine degli anni novanta (Autor, Katz e Krueger, 1997) fino al più recente di pochi anni fa (Autor e Dorn, 2013). Goos ha invece studiato dapprima il sistema occupazionale del Regno Unito (Goos e Manning, 2007), allargando successivamente la sua metodo-

logia a 16 paesi europei (Goos, Manning e Salomons, 2014) e recentemente ai paesi Ocse (Goos, Konings e Rademakers, 2016). Costruendo serie storiche del mercato del lavoro per le diverse figure professionali e i diversi settori economici giungono entrambi alla conclusione che negli ultimi venti anni è aumentata allo stesso tempo la domanda sia di mansioni a elevata professionalità sia di quelle che sebbene più semplici sono (ancora) necessariamente legate all'azione umana. Sono diminuite invece, sostituite dalla tecnologia, le professioni medie (nelle vendite, nell'amministrazione e nella produzione) perché routinarie e per questo facilmente attribuibili a macchine. In sostanza, si assiste a un aumento delle disuguaglianze e forse per la prima volta le fasce intermedie diventano i «perdenti» dell'innovazione.

3. *Upgrading o polarizzazione?*

La digitalizzazione dell'economia e i cambiamenti tecnologici in atto, come abbiamo visto, pongono nuove sfide. Le ricerche sin qui esaminate mostrano tendenze di trasformazione in corso che sono diverse tra loro. Le due tesi principali, apparentemente contrapposte, sono quelle dell'*upgrading*, ovvero del miglioramento delle occupazioni e delle qualificazioni, e la tesi della *polarizzazione*, ovvero la contemporanea crescita delle occupazioni altamente e scarsamente qualificate, e la parallela riduzione delle posizioni centrali. Tali ipotesi sono state esaminate anche da diversi sociologi, attenti all'impatto di tali processi sulla struttura occupazionale e sociale nel lungo periodo. Un primo interessante studio è quello di Erik Wright e Rachel Dwyer (2003). I due autori spiegano molto chiaramente che cosa è da intendere per polarizzazione: a) una rapidissima espansione delle professioni che si collocano al vertice (in particolare di super professionisti nei settori high-tech); b) il parallelo aumento dei lavori poveri nel settore dei servizi (in particolare immigrati) e il deterioramento delle condizioni di lavoro e sociali nelle posizioni più basse; c) la stagnazione di quelle che si collocano nella posizione media. Questa crescita economica estremamente polarizzata ha influito notevolmente sull'ampliamento e il rafforzamento delle disuguaglianze sociali, producendo due importanti conseguenze.

In primo luogo sono cresciuti i lavoratori poveri, ovvero le persone che nonostante abbiano un impiego non sono in grado, con le loro retribuzioni, di far fronte ai propri bisogni. Non si tratta quindi di

persone marginalizzate che non riescono a trovare un lavoro, ma di persone sfruttate all'interno del mercato del lavoro¹. Inoltre, quello che è più grave, è che le persone che non lavorano, e che quindi vivono al di sotto della soglia di povertà, non sono scomparse. Tuttavia ad esse ora vanno aggiunte anche le persone che, pur lavorando a tempo pieno, restano comunque intrappolate nella povertà a causa della creazione di lavori malpagati. Di conseguenza per contrastare la povertà non serve semplicemente fare in modo che una persona non occupata entri nel mercato del lavoro.

In secondo luogo si è ridotta la mobilità sociale, impedendo alle persone che occupano le ultime posizioni nella struttura occupazionale un percorso di uscita da pessime condizioni di lavoro e retributive e alimentando un fenomeno di segregazione etnica nei lavori sottopagati e sotto-qualificati.

Una tesi opposta è invece quella sostenuta da Oesch e Menés (2011), che anche in questo caso adottano un approccio di analisi di lungo periodo, per esaminare i cambiamenti occupazionali avvenuti dal 1990 al 2008, in tre paesi europei (Germania, Spagna e Svizzera). La conclusione a cui giungono è che nel periodo osservato vi sia stata una crescita delle occupazioni che si collocano in cima alla gerarchia occupazionale e che richiedono competenze altamente qualificate (come ad esempio quelle svolte da manager e professionisti) e una riduzione delle occupazioni intermedie (come ad esempio quelle svolte da impiegati e operai). Estendendo successivamente il campo di osservazione anche al Regno Unito e alla Danimarca, Oesch conferma la tesi del miglioramento della struttura occupazionale, aggiungendo che «la classe media salariata di professionisti e manager si è espansa a scapito della classe media inferiore e della classe operaia industriale. Di conseguenza, la struttura di classe si è spostata verso l'alto in tutti e cinque i paesi» (Oesch, 2013, p. 3).

¹ Gli autori sottolineano questa tendenza comparando i salari minimi degli anni novanta con quelli degli anni sessanta. Alla fine degli anni sessanta una persona che lavorava ricevendo il salario minimo era in grado di procurarsi un reddito pari al 90% di quello stabilito come soglia della povertà ufficiale. Invece nel 2001, con un salario minimo pari a 5,15 dollari l'ora, una persona che lavora 50 settimane all'anno per 40 ore a settimana riesce a guadagnare circa 10.000 dollari all'anno, che corrispondono al 58% della soglia minima stabilita di povertà ufficiale per una famiglia di 4 componenti.

Oesch ci tiene a precisare che sebbene dalla sua analisi emerga tale tendenza di miglioramento generale, tuttavia è anche vero che in Gran Bretagna, e in misura minore anche in Svizzera, il calo delle occupazioni sia stato maggiore tra quelle al centro della struttura occupazionale. Di conseguenza la deriva verso la polarizzazione esiste in alcuni paesi, e non è possibile escludere che negli anni futuri anche le strutture occupazionali in Europa, così come è avvenuto negli Stati Uniti, possano polarizzarsi. Questo dipende dal fatto che gli effetti della tecnologia sull'occupazione sono a suo avviso più difficili da prevedere.

Non la pensano così Goos, Manning e Salomons, i quali, esaminando le trasformazioni avvenute in Europa, riscontrano l'esistenza di un processo di polarizzazione definito «pervasivo», che sarebbe indotto dai cambiamenti tecnologici (Goos, Manning e Salomons, 2014). Più recentemente Goos, Konings e Rademakers hanno sottolineato che le occupazioni nei settori ad alta intensità tecnologica (Stem: science, technology, engineering and mathematics) generano una domanda addizionale di occupazione, al di fuori dei settori ad alta intensità di tecnologia e a bassi salari. Per ogni «high-tech e high paying-job» si creano da 2,5 a 4,4 ulteriori lavori «low tech e low-paying». La polarizzazione viene qui intesa come un processo che favorisce la crescita delle occupazioni che si collocano nei due estremi, ovvero i lavori «high tech e high-paying» e quelli «low tech e low-paying», a discapito delle occupazioni definite «mid-level» (Goos, Konings e Rademakers, 2016).

Una tesi in parte diversa è avanzata in un recente rapporto Oecd (2015, p. 147) nel quale i cambiamenti tecnologici sono collegati ai cambiamenti nella domanda di lavoro e alla crescita dei lavori non standard. In questo caso l'accento è posto sul contesto delle economie più avanzate, e la crescente polarizzazione del lavoro è ricondotta al calo della quota di lavoratori con abilità e redditi medi e con un lavoro standard e alla crescita dei lavori altamente qualificati e ben retribuiti e di quelli a scarsa qualificazione e basso reddito. Si tratta in entrambi i casi di lavori riconducibili a contratti di lavoro non standard.

Effettivamente i fattori che possono contemporaneamente contribuire ad alimentare il miglioramento della struttura occupazionale o la polarizzazione sono diversi. Bagnasco parla infatti di «molte evidenze di correnti di polarizzazione» (Bagnasco, 2016, p. 117). Si tratta di processi difficili da distinguere e da spiegare, soprattutto se li si vuole ricondurre ad un solo fattore, sia esso l'effetto della tecnologia, oppure l'effetto della scolarizzazione, o la globalizzazione dell'economia, la

RPS

Maria Concetta Ambra e Fabrizio Pirro

crescita del terziario, la crescita di lavori non standard e precari e via dicendo. Ma a prescindere dai diversi fattori in grado di spiegare tali cambiamenti, il problema su cui intendiamo soffermarci riguarda le possibili conseguenze e implicazioni sui sistemi di welfare europei e in particolare le sfide poste all'approccio del *social investment*.

4. Nuove sfide per il *social investment*

Le domande che qui ci poniamo sono relative al ruolo che può giocare in questo contesto l'approccio del *social investment*. Può andare bene per qualsiasi paese? È in grado di rispondere ai diversi scenari, tratteggiati in precedenza, di un *upgrading* o di una polarizzazione delle condizioni occupazionali?

Secondo Nathalie Morel, Bruno Palier e Joakim Palme l'obiettivo del *social investment* (SI) è quello di attuare una nuova generazione di politiche sociali maggiormente rispondenti ai cambiamenti in atto e in grado di supportare i nuovi lavoratori nell'ingresso in un mercato del lavoro sempre più basato sull'economia della conoscenza e dei servizi. In un contesto in cui la conoscenza rappresenta un fattore di crescita della produttività, diventa cruciale disporre di una forza lavoro più competente e qualificata e in grado di adattarsi facilmente ai continui cambiamenti del mercato del lavoro (Morel, Palier e Palme, 2012).

L'approccio del SI, quindi, intende le politiche sociali e l'investimento in tali misure e servizi come un fattore produttivo, essenziale per creare sviluppo economico e crescita occupazionale. Le politiche su cui insiste in particolare sono quelle che influiscono sullo sviluppo del capitale umano, come ad esempio le politiche di educazione e cura dei minori, la formazione continua lungo tutto l'arco della vita, le politiche attive del lavoro. Come ha ben sintetizzato Jon Kvist, la logica dell'approccio dell'*investimento sociale* è orientata al futuro nell'intento di ottenere sia ritorni economici – grazie alla crescita dell'occupazione – sia ritorni sociali – grazie alla riduzione, nel lungo periodo, dei livelli di povertà e delle diseguaglianze (Kvist, 2016). In quest'ottica, quindi, la crescita economica e la riduzione delle diseguaglianze sociali non sono intese come opzioni alternative ma come obiettivi entrambi conseguibili. Le domande che qui ci poniamo è se un simile approccio possa andar bene per qualsiasi paese europeo (a prescindere dalle differenze tra essi esistenti) e se le ipotesi prima discusse di *upgrading* e/o di polarizzazione pongano nuove sfide a tale approccio.

Rispetto alla adottabilità del SI in tutti i contesti, gli stessi studiosi e promotori dell'approccio riconoscono che in Europa tra i diversi gruppi di paesi soltanto quelli del Nord hanno adottato con successo tale approccio (Gingrich e Ansell, 2015; Garritzmann, Häusermann, Palier e Zollinger, 2016). Questo aspetto è affrontato in particolare da Yuri Kazepov e Costanzo Ranci nella loro analisi del caso italiano, definito come «un caso estremamente avverso alle politiche di investimento sociale». I due autori sottolineano la necessità di tenere conto delle diverse configurazioni strutturali e istituzionali dei paesi nei quali tali politiche sono implementate, altrimenti il rischio è che queste producano conseguenze non solo inefficaci ma anche con un possibile impatto negativo sia sulla crescita economica sia sulle diseguaglianze (Kazepov e Ranci, 2017).

Rispetto alle sfide poste dalle ipotesi di *upgrading* o polarizzazione è più difficile conoscere con certezza quali possano essere le interazioni tra le dinamiche economiche e sociali in atto e quindi individuare le politiche sociali più adeguate.

Secondo l'ipotesi dell'*upgrading* i cambiamenti in corso nella società del digitale spingerebbero verso la crescita di occupazioni sempre più qualificate. In tale contesto, quindi, la sfida maggiore per le politiche sociali e i sistemi di welfare europei è quella di riuscire a fornire ai lavoratori le competenze necessarie per svolgere le nuove e più qualificate occupazioni emergenti. In questa prospettiva l'approccio dell'investimento sociale, puntando soprattutto su istruzione, formazione e qualificazione continua della forza lavoro, sembrerebbe offrire la risposta più adeguata. Anche in questo caso tuttavia il condizionale è d'obbligo. Un'analisi del caso italiano mostra che, in assenza di una domanda di lavoro qualificata, la continua offerta di formazione genera un problema di sottoutilizzazione della forza lavoro o di sovraeducazione rispetto alle esigenze produttive del sistema economico (Maestripieri e Ranci, 2016).

Invece rispetto all'ipotesi della polarizzazione, le soluzioni proposte dai sostenitori dell'approccio del SI evidenziano alcune criticità. Oesch ad esempio sostiene, sulla base del caso danese e svizzero, che i governi possono avere una terza via tra la scelta del miglioramento occupazionale al costo della disoccupazione e la scelta dell'occupazione scarsamente qualificata e a bassi salari al costo della polarizzazione. A suo avviso è possibile ottenere un miglioramento occupazionale senza la crescita di disoccupati poco istruiti, e senza diseguaglianze salariali, agendo sull'evoluzione dell'offerta di competenze (*skills supplies*) (Oesch,

2013, p. 5). La soluzione proposta è quella di intraprendere azioni dirette a entrambe le estremità del mercato del lavoro, da una parte investendo risorse pubbliche sull'istruzione terziaria, in modo da permettere alle imprese di avere a disposizione forza lavoro altamente qualificata e in grado di sfruttare appieno il progresso tecnologico, e dall'altra rafforzando l'istruzione secondaria superiore e la formazione professionale per i lavoratori meno qualificati e a bassi salari, supportando tali salari attraverso l'istituzione di un salario minimo (*ivi*, pp. 8-9). Per comprendere meglio i limiti di tale ragionamento è utile soffermarci sulle osservazioni di Franzini che pone l'accento sulle disuguaglianze di reddito tra soggetti dotati dello stesso capitale umano. L'autore mette infatti in evidenza che la tecnologia può produrre molteplici effetti sulla disuguaglianza, alterando la distribuzione di reddito tra percettori di profitti e di salari e incidendo sulla disparità di reddito tra lavoratori. Le disuguaglianze nei redditi non dipendono soltanto dal capitale umano e non scomparirebbero se si agisse solo su questo fronte (Franzini, 2014, p. 180).

In sintesi «eguagliare il capitale umano non equivale ad eguagliare i redditi». Per di più gli effetti delle tecnologie possono produrre disuguaglianze «siderali», che a loro volta possono avere importanti ripercussioni anche sul fronte del finanziamento del welfare. Sarebbe infatti problematico attraverso il sistema fiscale acquisire dai pochi vincitori di reddito il necessario per sostenere i moltissimi perdenti. Soprattutto a causa della spinta dei vincenti a chiamarsi fuori dai meccanismi di solidarietà impliciti nel welfare (*ibidem*)².

5. Conclusioni

Le ricerche sin qui esaminate hanno messo in evidenza due tesi, quella dell'*upgrading* e quella della polarizzazione, che a nostro avviso non necessariamente si contrappongono. Entrambe infatti concordano su un punto: che il cambiamento più significativo abbia riguardato l'assottigliamento delle cosiddette «classi medie» e la riduzione dei lavori

² Questo tema era già stato esaminato da Christopher Lasch nella *Rivolta delle élite* (Lasch, 1995) e da Anthony Giddens quando sottolinea la crescita marcata di due forme di esclusione, quella di coloro che stanno in basso e quella volontaria da parte dei gruppi più benestanti che scelgono di vivere separati dal resto della società, ritirandosi dall'istruzione e dalla sanità pubbliche (Giddens, 1999, p. 104).

«medi», ovvero delle occupazioni mediamente qualificate e mediamente retribuite, ma anche stabili e protette. Su questo aspetto entrambe le tesi sembrano convergere, anche se il fenomeno viene spiegato nel caso dell'*upgrading* con il miglioramento delle condizioni di quella che un tempo era la «classe operaia», mentre nel caso della polarizzazione con lo scivolamento verso il basso delle classi medie. Alcuni studiosi hanno definito preoccupante il fenomeno del declino delle occupazioni medie, poiché esse sono state cruciali per l'espansione e la crescita della cosiddetta «middle class» nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale e per la crescita e il consolidamento dei welfare state in Europa, durante il cosiddetto «trentennio glorioso» (Hacker e Pierson, 2010). Questo aspetto relativo alla riduzione delle occupazioni medie, stabili e garantite pone sfide diverse ai sistemi di welfare europei nel loro complesso e apre nuove criticità. Ci sono almeno due questioni cruciali che si pongono in prospettiva, nel lungo periodo.

La prima riguarda la sostenibilità economica di sistemi di welfare che sinora sono stati prevalentemente finanziati (attraverso contributi e tasse) dalle «classi medie», ovvero dal gruppo sociale che a partire dal secondo dopoguerra è cresciuto fino a diventare maggioritario. Già Massimo Paci aveva ben evidenziato il nesso esistente tra l'espansione dell'area del lavoro dipendente e il finanziamento del welfare in Italia, sottolineando che fino alla fine degli anni settanta il sistema di welfare italiano era stato sostenuto, dal lato dei finanziamenti, grazie all'espansione «del lavoro dipendente nell'industria e nel settore pubblico, su cui ha gravato in larga misura il prelievo fiscale e contributivo dello Stato» (Paci, 1989, p. 112-113). Il problema che si pone quindi è quello di una progressiva restrizione della base fiscale e contributiva, quella che finanzia il welfare e il parallelo aumento della quota di cittadini che necessita di vecchie e nuove prestazioni sociali.

La forte connessione tra occupazione, accesso a una varietà di misure e benefici e la capacità di finanziare il welfare è ben evidenziata anche da Bent Greve. Secondo l'autore i welfare state, in molti paesi, sono stati messi sotto pressione dalla crisi economica e da alti livelli di disoccupazione. I mercati del lavoro stanno dunque sperimentando cambiamenti «drammatici». Le trasformazioni legate all'occupazione (essere occupati, o sotto-occupati; essere occupati con contratti standard o con contratti non standard) hanno delle implicazioni non solo sull'accesso alle tutele sociali e al welfare, ma anche sulla capacità di finanziare il welfare stesso (Greve, 2017).

La seconda questione cruciale riguarda la capacità dei sistemi di welfa-

RPS

Maria Concetta Ambra e Fabrizio Pirro

re europei di rispondere in maniera efficace a bisogni che diventano sempre più diversificati ed eterogenei. Come rilevano anche gli studiosi dell'approccio del SI, il principale gruppo sociale che ha beneficiato delle misure e delle politiche sociali, incluse quelle di SI, è stato quello della «upper middle-class» (Garritzmann, Häusermann, Palier e Zollinger, 2016, p. 13) e non invece le persone più ai margini e magari più bisognose di aiuto (Bonoli, Cantillon e Van Lancker, 2017). Che succede quindi se le classi medie cominciano a ridursi progressivamente e aumenta in modo significativo il numero di occupati in lavori poco retribuiti, non standard e scarsamente qualificati? In presenza di una struttura economica e sociale fortemente polarizzata i sistemi di welfare europei possono continuare ad essere economicamente sostenibili nel lungo periodo? Di fronte all'ampliamento delle disuguaglianze e all'estrema diversificazione dei bisogni, come possono i sistemi di welfare europei offrire misure e politiche sociali adeguate e più diversificate? In un simile scenario l'approccio dell'investimento sociale dovrebbe fare i conti con una ulteriore riduzione delle risorse economiche in grado di finanziare il welfare e al contempo con una crescita quantitativa e qualitativa di protezione sociale.

Riferimenti bibliografici

- Autor D.H. e Dorn D., 2013, *The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market*, «The American Economic Review», vol. 103, n. 5, pp. 1553-1597.
- Autor D.H., Katz L.F. e Krueger A.B., 1997, *Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market?*, «Working Paper», n. 5956, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Bagnasco A., 2016, *La questione del ceto medio. Un racconto del cambiamento sociale*, il Mulino, Bologna.
- Bonin H., Gregory T. e Zierahn U., 2015, *Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland*, «Kurzexpertise», n. 57, Zew, Mannheim.
- Bonoli G., Cantillon B. e Van Lancker W., 2017, *Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 66-76.
- Brynjolfsson E. e McAfee A., 2014, *The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, Norton, New York-Londra.
- Commissione europea, 2010, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, disponibile all'indirizzo internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF> (ultimo accesso 25.7.2017).

- Evangelista R., Guerrieri P. e Meliciani V., 2014, *The Economic Impact of Digital Technologies in Europe*, «Economics of Innovation and New Technology», vol. 23, n. 8, pp. 802-824.
- Franzini M., 2014, *Il Welfare state e il futuro del benessere*, «Politiche sociali», vol. 1, n. 2, pp. 167-184.
- Frey C.B. e Osborne M.A., 2013, *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?*, «Working Paper», n. 18, Oxford Martin School, Oxford.
- Garrizmann J., Häusermann S., Palier B. e Zollinger C., 2016, *WoPSI - The World Politics of Social Investment. A collaborative Research Project to Explain Variance in Social Investment Agendas and Social Investment Reforms across Countries and World Regions. Project background paper, May 2016*, mimeo.
- Giddens A., 1999, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity, Cambridge.
- Gingrich J. e Ansell B.W., 2015, *The Dynamics of Social Investment: Human Capital, Activation, and Care*, in Beramendi P., Häusermann S., Kitschelt H. e Kriesi H. (a cura di), *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press, New York, pp. 282-304.
- Goos M., Konings J. e Rademakers E., 2016, *flexibility@work 2016. Future of Work in the Digital Age: Evidence from Oecd Countries. Yearly Report on Flexible Labor and Employment*, Randstad, Amsterdam.
- Goos M. e Manning A., 2007, *Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain*, «The Review of Economics and Statistics», vol. 89, n. 1, pp. 118-133.
- Goos M., Manning A. e Salomons A., 2014, *Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring*, «The American Economic Review», vol. 104, n. 8, pp. 2509-2526.
- Greve B., 2017, *Welfare States and Labour Market Change: What is the Possible Relation?*, «Social Policy & Administration», vol. 51, n. 2, pp. 389-403.
- Hacker J.S. e Pierson P., 2010, *Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class*, Simon & Schuster, New York.
- Hirsch-Kreinsen H., 2016, *Digitization of Industrial Work: Development Paths and Prospects*, «Journal for Labour Market Research», vol. 49, n. 1, pp. 1-14.
- Juncker J.-C., 2014, *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_it.pdf (ultimo accesso 25.7.2017).
- Kazepov Y. e Ranci C., 2017, *Why No Social Investment in Italy. Timing, Austerity and Macro-Level Matthew Effects*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 287-298.
- Kvist J., 2016, *Social Investment Reforms: How to Achieve More with Less*, mimeo.
- Lasch C., 1995, *The Revolt of the Éléites and the Betrayal of Democracy*, Norton, New York.
- Maestripieri L. e Ranci C., 2016, *Non è un paese per laureati. La sovra-qualificazione occupazionale dei lavoratori italiani*, «Stato e mercato», vol. 36, n. 2, pp. 425-450.

- Morel N., Palier B. e Palme J., 2012, *Beyond the Welfare State as We Knew It?*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol, pp. 1-30.
- Nora S. e Minc A., 1978, *L'informatisation de la société. Rapport à M. le Président de la République*, La documentation française, Parigi.
- Oecd, 2015, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Oecd Publishing, Parigi.
- Oesch D., 2013, *Occupational Change in Europe. How Technology and Education Transform the Job Structure*, Oxford University Press, Oxford.
- Oesch D. e Rodríguez Menés J., 2011, *Upgrading or Polarization? Occupational Change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990-2008*, «Socio-Economic Review», vol. 9, n. 3, pp. 503-531.
- Paci M., 1989, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- Spath D. (a cura di), 2013, *Produktionsarbeit der Zukunft – Industrie 4.0*, Fraunhofer IAO, Stoccarda.
- Wright E.O. e Dwyer R.E., 2003, *The Patterns of Job-Expansions in the Usa: A Comparison of the 1960s and 1990s*, «Socio-Economic Review», n. 1, pp. 289-325.
- Zuboff S., 1988, *In the Age of the Smart Machine. The Future of Work and Power*, Basic Books, New York.

Verso un reddito minimo dignitoso: qual è il ruolo dell'Europa?*

Bea Cantillon e Sarah Marchal

In questo articolo ci si interroga su come dare maggiore incisività alla governance dell'Agenda sociale europea e maggiore «socializzazione» all'attuale strategia verso gli obiettivi di Europa 2020. Le autrici sostengono che le carenze del Metodo aperto di coordinamento europeo sono legate alla vaghezza del legame tra obiettivi e politiche degli Stati membri. In questo quadro il coordinamento sociale europeo si riduce a programmi di lavoro tecnici senza un fattivo

collegamento con gli input delle politiche. Come primo passo in questa direzione la proposta delle autrici è quella di integrare i cosiddetti «indicatori ausiliari di risultato (output)» con i relativi «indicatori di input». L'inserimento di input di questo tipo consentirebbe alla governance europea di emanare raccomandazioni più equilibrate e coerenti, sostenendo gli sforzi dei paesi membri nell'elevare gli standard delle politiche di contrasto della povertà.

RPS

1. Introduzione

L'introduzione di un insieme di indicatori sociali per sostenere la Strategia di Lisbona, la successiva Agenda sociale per Europa 2020, e la *governance* sociale che vi sta alla base, nota come Metodo aperto di coordinamento (Mac), possono essere considerate un fondamentale passo avanti nell'evoluzione della Politica sociale europea (Atkinson, Cantillon, Marlier e Nolan, 2002). La speranza all'epoca era che gli indicatori avrebbero consentito ai *policy maker* di definire e monitorare gli elementi sostanziali del modello sociale europeo (Vandenbroucke, 2002). In seguito, il Trattato di Lisbona ha attribuito maggiore enfasi ai diritti sociali e di solidarietà. Di conseguenza, gli indicatori e i dati a essi associati, resi disponibili tramite il Sistema statistico europeo, sono divenuti più sofisticati e accurati, mentre il coraggioso ma vago «sradicamento della povertà» – obiettivo strategico di politica sociale della Strategia di Lisbona – è stato sostituito dalla maggior concretez-

* Questo articolo è un'estensione di un capitolo pubblicato in Cantillon, Gode-mé e Hills (in corso di pubblicazione).

za dei *target* di Europa 2020, che mirano a ridurre di 20 milioni il numero di persone che vivono in povertà, in nuclei familiari privi di reddito o in condizioni di deprivazione materiale. Parallelamente, la *governance* economica è stata parzialmente ma progressivamente «socializzata», tramite l'inclusione di alcuni indicatori sociali definiti «ausiliari» all'interno della procedura relativa alle disuguaglianze macroeconomiche (Zeitlin e Vanhercke, 2014). Gli indicatori sociali sono stati anche utilizzati in maniera crescente dai ricercatori, dalla Commissione europea e da Eurostat per valutare le politiche e per «mappare» i cambiamenti in materia di povertà, occupazione e spesa sociale (ad es. Cantillon e Vandenbroucke, 2014).

Purtroppo, tuttavia, questo approccio non è stato a oggi capace di compiere autentici progressi per i poveri, sia a livello nazionale che europeo. Al contrario, il tessuto sociale europeo è sottoposto a una pressione enorme, la convergenza degli standard di vita fra i diversi paesi si è interrotta o ha invertito la tendenza, mentre negli ultimi decenni i progressi in termini di riduzione della povertà sono stati quantomeno deludenti nella maggioranza dei paesi membri dell'Ue. Senza ombra di dubbio forze esterne ampiamente orientate verso le disuguaglianze, come la globalizzazione, il progresso tecnologico e le migrazioni, nonché le tensioni economiche e politiche interne, i problemi che affliggono l'unione monetaria e la priorità assegnata agli obiettivi economici e di bilancio spiegano in larga parte questi fallimenti. Tuttavia le carenze del Mac sono legate anche al fatto che il legame tra gli «obiettivi» – misurati in termini di portafoglio degli indicatori sociali – e le «politiche» è rimasto vago e inarticolato, i difficili compromessi non sono stati enunciati in maniera sufficientemente esplicita, mentre per molti decisori le implicazioni relative ai nuclei familiari che vivono al di sotto o al limite della soglia di povertà sono rimaste ampiamente elusive. Di conseguenza, il coordinamento sociale europeo rischia di ridursi a una serie di programmi di lavoro a carattere prevalentemente tecnico, di standard irraggiungibili, nonché a un «targeting» inefficace, sfociando infine nella totale perdita di legittimità.

In questo articolo sosteniamo che – nella prospettiva di rafforzare la dimensione sociale dell'Unione europea – una *governance* vincolante a livello di *input* nel campo della tutela del reddito minimo sia il punto di partenza. Come primo passo proponiamo di espandere i cosiddetti «indicatori ausiliari di risultato» aggiungendovi i relativi «indicatori di *input*».

2. Passare dagli obiettivi agli strumenti: le ragioni a favore di una tutela del reddito minimo lato sensu

I nuovi approcci in materia di Europa sociale devono riconoscere il principio di sussidiarietà. Data l'eterogeneità dei suoi Stati membri e la mancanza di capacità democratica a livello europeo per una mobilitazione su risorse scarse, sarebbe impossibile pensare all'Europa sociale in termini di uno Stato sociale sovranazionale. Piuttosto, come affermato molto giustamente da Vandenbroucke e Vanhercke (2014, p. 86) l'Unione dovrebbe «sostenere i diversi welfare nazionali a livello sistemico [...] e guidare il sostanziale sviluppo dei sistemi nazionali di welfare tramite standard sociali e obiettivi generali, lasciando agli Stati membri la possibilità di definire i propri strumenti e strategie in merito alle politiche sociali».

Per una serie di ragioni, un *focus* ampio sulla tutela del reddito minimo, inclusi i salari minimi, ci appare come il punto da cui partire. Sappiamo che le strategie di investimento sociale e le politiche per l'occupazione sono importanti ma non sufficienti per la riduzione della povertà (Cantillon e Vandenbroucke, 2014). Se l'Europa intende ridurre la povertà, gli Stati membri devono simultaneamente combattere le trappole della disoccupazione e incrementare i pacchetti di sostegno al reddito per le famiglie di persone occupate e disoccupate che si trovano ai livelli più bassi (Cantillon, Goedemé e Hills, in corso di pubblicazione).

In questo articolo ci riferiamo al reddito minimo come alla base reddituale che in linea di principio deve essere garantita a tutti i cittadini. Per una persona in età lavorativa senza lavoro nella maggior parte dei casi si tratta di un'indennità di assistenza sociale (anche se ci sono eccezioni, cfr. Van Mechelen e Marchal, 2013)¹. Per le persone occupate la maggior parte degli Stati membri dell'Ue ha una legislazione in materia di salario minimo, che in molti casi viene integrato da altre pre-

¹ Ciò non significa che altri meccanismi sostitutivi del reddito non possano avere una loro rilevanza empirica, sia in termini di portata che di copertura, per i disoccupati in età lavorativa. Eppure essi non forniscono un minimo *garantito*, ma dipendono dalla storia contributiva e/o lavorativa e dal reddito percepito in passato. Un reddito minimo riflette un livello base assoluto di quello che una società ritiene il livello di tutela accettabile per le persone sui due fronti del mercato del lavoro, e, ancor più, sancisce di conseguenza un livello di partenza in base al quale costruire l'intero sistema reddituale (sostitutivo o altro).

stazioni interne al rapporto di lavoro o di supporto alla famiglia (Marx, Marchal e Nolan, 2013).

Il tema del reddito minimo è stato ripetutamente utilizzato come canale per avanzare proposte per un'Europa più solidale. In numerose occasioni il Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo e le stesse ong hanno puntato l'attenzione sull'importanza di tutelare il reddito minimo per le persone senza lavoro (vedi ad esempio la Raccomandazione del Consiglio del 1992, «in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale»; 92/441/Cee). Tuttavia non si è mai andati oltre le raccomandazioni, le proposte e le risoluzioni. Nonostante ciò, alcuni autori ritengono che queste prime raccomandazioni abbiano svolto un ruolo cruciale nella diffusione di programmi di assistenza sociale a carattere generale nei paesi del Sud d'Europa negli anni novanta (Arriba e Ibáñez, 2002; Matsaganis, Ferrera, Capucha e Moreno, 2003). Anche i paesi dell'Europa centrale e orientale hanno reagito al rapido aumento delle sfide di natura sociale negli anni novanta instaurando programmi di assistenza sociale universale, i quali tuttavia erano concepiti prevalentemente in linea con la Banca mondiale. Inoltre, più recentemente, sono state fatte raccomandazioni verso il rafforzamento della *soft governance* europea. A oggi, almeno in teoria, in quasi tutti gli Stati membri dell'Ue, l'intera popolazione è coperta in linea di principio da un programma di assistenza sociale generale o da combinazioni di programmi di assistenza sociale differenziati per categorie, anche se la variabilità dei livelli di protezione resta alta (Van Mechelen e Marchal, 2013). Solo l'Italia e la Grecia sono rimasti a lungo gli unici paesi europei senza un sistema di reddito minimo. Nel 2017 l'Italia ha istituito uno schema di reddito minimo nazionale (Rei), ma con limitazioni categoriali e una spesa bassa rispetto al numero di persone in povertà assoluta. Inoltre in Italia è presente una forte frammentazione territoriale in termini di generosità e coperture delle prestazioni attivate dagli enti locali (Kazepov, 1999, 2010). In Grecia il sostegno finanziario ricevuto subito dopo la crisi dipendeva da una drastica ristrutturazione dell'architettura del welfare nazionale. Una delle condizioni riguardava proprio l'introduzione di una rete generale di protezione sociale, calcolata in base al reddito (Fondo monetario internazionale, 2012). Attualmente è in fase di primo rodaggio (2016) in trenta municipi un «reddito di solidarietà sociale» (Missoc, 2015).

Inoltre, per quanto riguarda i livelli salariali minimi, il Parlamento europeo e il Consiglio d'Europa hanno espresso in molte occasioni le

loro preoccupazioni a riguardo². Nel 2013 l'allora presidente dell'eurogruppo Jean-Claude Juncker si è espresso a favore di un salario minimo europeo mentre Francia e Germania hanno proposto «una soglia minima salariale, definita a livello nazionale, che garantisca un alto livello di occupazione e salari equi – lasciando la scelta se provvedere a livello legislativo o piuttosto in sede di contratto collettivo di lavoro» (Vandenbroucke, 2014, p. 22).

Nella «Raccomandazione relativa all'inclusione attiva» del 2008 la Commissione europea ha riconosciuto la relazione intrinseca fra i salari minimi, l'assistenza sociale e gli incentivi al lavoro. In questa raccomandazione la Commissione ha rafforzato quella del Consiglio con un messaggio maggiormente incentrato sull'inclusione attiva tramite la combinazione fra «integrazioni adeguate del reddito e un collegamento con il mercato del lavoro e l'accesso a servizi di qualità» (2008/867/Ce)³. Qui la Commissione ha esplicitamente collegato la protezione del reddito minimo per le persone senza lavoro («de persone più lontane dal mercato del lavoro») alle possibilità e prospettive che esse hanno di percepire un reddito all'interno del mercato del lavoro (Commissione europea, 2008; Marchal e Van Mechelen, 2017). Tuttavia questa raccomandazione non va oltre obiettivi generali e suggerimenti molto ampi e non vincolanti, e a oggi il suo impatto è molto limitato (Commissione europea, 2013; Frazer e Marlier, 2013; Marchal e Van Mechelen, 2017).

In questo articolo sosteniamo che, nello spirito della raccomandazione del 2008, una valutazione approfondita dei meccanismi di tutela del reddito minimo necessita di una visione sintetica delle basi minime di reddito per occupati e disoccupati, ossia includendovi l'assistenza sociale e i salari minimi. In verità la riduzione della povertà spesso non viene presa in considerazione come la motivazione principale per imporre un minimo salariale. L'impatto dei salari minimi sulla povertà è in effetti piuttosto limitato, giacché i percettori di un salario minimo possono contare su altre prestazioni di supporto alle famiglie (Euro-

² Per le proposte concrete si veda Schulten (2014) ed Eurofound (2014).

³ Questa raccomandazione è stata infine confermata dal Parlamento europeo (risoluzione del 6/5/2009). Nel 2010 la *European Anti-Poverty Network* (Rete europea contro la povertà - Eapn) ha lanciato la *European Minimum Income Network* (Rete europea per il reddito minimo - Emin), basandosi sulla raccomandazione del 2008, e ha prodotto una proposta di «Direttiva quadro sul reddito minimo» (Van Lancker, 2010).

found, 2013; Nolan e Marx, 2009). Eppure i salari minimi sono importanti quanto meno in maniera indiretta perché sono collegabili al «soffitto di cristallo» relativo ai benefici minimi per i nuclei familiari senza lavoro, dato l'impatto che hanno sulle trappole occupazionali per i disoccupati scarsamente qualificati in cerca di lavoro (Cantillon, Collado e Van Mechelen, 2015). Il senso comune dei decisori indubbiamente impone di mantenere uno scarto ragionevole fra le indennità di reddito minimo e i livelli salariali più bassi. È necessario garantire o che i salari siano sufficientemente alti anche in fondo alla scala distributiva, consentendo indennità di disoccupazione di livello adeguato, e/o sostenere le retribuzioni nette dei posti di lavoro scarsamente retribuiti e/o accettare incentivi al lavoro relativamente bassi condizionati a rigidi requisiti di attività e forti politiche attive di promozione dell'occupazione⁴. Così concepito, c'è un legame inestricabile fra i salari minimi, la protezione del reddito minimo e gli incentivi al lavoro per i lavoratori scarsamente produttivi. È per questo che è necessario assumere una prospettiva ampia in materia di reddito minimo.

3. Aggiungere gli «indicatori di input» alla governance dei risultati

Nello spirito della sussidiarietà sociale, l'inclusione sociale prevista dal Mac e gli obiettivi sociali contenuti in Europa 2020 si basano su obiettivi *target* non vincolanti legati *al risultato*, lasciando agli Stati membri la definizione delle strategie nazionali. Una serie di indicatori di *output* guidano l'attuale sistema di governance dei risultati. Nel contesto attuale è rilevante la soglia di povertà a livello europeo, che viene stabilita al 60% del reddito mediano equivalente in qualsiasi paese. Diversi altri indicatori si basano su questa nozione, compresi quelli relativi ai rischi di povertà nei nuclei familiari senza lavoro, nonché la profondità e la durata del rischio di povertà. Questi indicatori di risultato sono presenti in maniera prevalente nel portafoglio degli indicatori.

In seguito alla crisi di bilancio dell'eurozona, la Ue ha incrementato il monitoraggio delle politiche dei propri Stati membri nel corso del se-

⁴ Queste sono le opzioni per quanto riguarda gli incentivi al lavoro e le questioni di legittimità. Inserire anche delle preoccupazioni di bilancio complica in misura evidente la questione.

mestre europeo⁵. Sebbene il *focus* resti sugli indicatori macro-economici, più di recente il monitoraggio ha incluso i progressi verso i *target* di risultato di Europa 2020, compresa la riduzione della povertà. In un'analisi dettagliata dei recenti sviluppi dell'architettura istituzionale della Ue per una *governance* economica e sociale, Zeitlin e Vanhercke (2014, p. 13) sostengono che «sin dal 2010 c'è stata una parziale “socializzazione” del semestre europeo». Alcuni ovvi esempi sono l'inclusione degli indicatori ausiliari di risultato nella procedura relativa agli squilibri macro-economici e il separato sviluppo del cosiddetto *Social Scoreboard* o «Quadro di valutazione sociale» (si veda anche Costamagna, 2013). Questo quadro di valutazione monitora i progressi su cinque indicatori sociali di risultato, compreso il livello di disoccupazione e il reddito reale del nucleo familiare. Detti progressi recenti aprono un'opportunità di inclusione degli indicatori di *input* nel processo di monitoraggio, consentendo dunque di compiere un primo passo lungo il *continuum* tra una *governance* non vincolante dei risultati e una *governance* in materia di *input*⁶.

Questa è diventata una necessità dal momento in cui alcune raccomandazioni rivolte a specifici paesi che la Commissione ha emesso nel percorso verso il semestre europeo già indicano alcuni strumenti relativi alle politiche, quali il livello dei minimi salariali e l'organizzazione di un sistema di protezione del reddito minimo (ad es. Consiglio europeo, 2015a, 2015b). Tuttavia, se dette raccomandazioni specificamente rivolte a un paese venissero basate su indicatori uniformi, valutati tramite una chiara griglia analitica, ciò le renderebbe più incisive e anche più coerenti.

⁵ Questo è un ciclo strutturato di monitoraggio, con momenti prestabiliti e scanditi di *report* e *feedback*.

⁶ Vandembroucke, Cantillon, Van Mechelen, Goedemé e Van Lancker (2013) distinguono da questo punto di vista tra *input* e *output*, e tra *governance* di primo e di secondo ordine. La *governance* di secondo ordine tenta meramente di influenzare la struttura e gli obiettivi delle politiche esistenti, mentre la *governance* di primo ordine tenta di incoraggiare, sostituire o modificare le attuali strategie politiche in maniera più diretta. Entrambe le forme di *governance* possono mirare a risultati in termini di politiche (specificamente risultati in campo sociale) oppure agli input (gli strumenti di politica sociale). Di conseguenza l'attuale Mac in materia di inclusione sociale può essere fortemente categorizzato come una *governance* di secondo ordine in materia di risultati, mentre le proposte sopra citate variano da una *governance* di primo ordine non vincolante a una di secondo ordine in materia di *input*.

Includere alcuni indicatori di *input* attentamente selezionati in un processo snellito di monitoraggio delle politiche a livello Ue, aggiungendoli agli indicatori di risultato attualmente in uso, presenta alcuni vantaggi. In primis la Ue e gli Stati membri sarebbero tenuti a rendere conto della qualità sociale complessiva delle politiche economiche, concepite come strumento per realizzare i diritti sociali fondamentali dei cittadini (Vandenbroucke, 2014). L'obiettivo dovrebbe essere quello di sostenere gli Stati membri affinché trovino il loro equilibrio socioeconomico per far sì che i poveri non diventino le prime vittime dell'austerità. In secondo luogo aggiungere gli indicatori relativi ai pacchetti di sostegno al reddito minimo al quadro di valutazione sociale sarebbe utile per collegare gli indicatori di risultato (ossia la riduzione del rischio di povertà e della disoccupazione) alle politiche adottate. Una selezione di indicatori ben costruita può far emergere diverse combinazioni di politiche, opzioni disponibili e soluzioni di compromesso. Senza interferire con l'autorità nazionale e con le strutture istituzionali, tali indicatori contestualizzati possono indicare gli squilibri nel nesso tra minimi salariali, incentivi al lavoro e reddito minimo per i nuclei familiari senza lavoro. In linea con le iniziative sopra menzionate, soprattutto con la Raccomandazione del 2008 sull'inclusione attiva, ciò lascia spazio alla sussidiarietà, al monitoraggio e all'apprendimento reciproco, iniziando da una visione ampia della qualità complessiva delle politiche sociali.

4. La costruzione degli indicatori di input

Gli indicatori relativi alle politiche dovrebbero misurare il solo input delle politiche stesse, da non confondere con altre variabili demografiche o di altra natura. Detti indicatori dovrebbero informare sulla progettazione e sulle scelte relative alla protezione del reddito minimo per diversi gruppi target, specificamente i nuclei familiari di persone occupate e disoccupate. In linea con la Raccomandazione del 2008, questi indicatori dovrebbero calibrare le interrelazioni e gli effetti legati agli incentivi nella fascia più bassa del mercato del lavoro. Ciò si può ottenere con indicatori basati su modelli di nuclei familiari percettori di pacchetti di sostegno al reddito. Mantenendo la definizione del tipo di nucleo familiare costante di paese in paese e nell'arco del tempo, i cambiamenti dei pacchetti di sostegno al reddito (e delle loro componenti) sono ascrivibili solamente a differenze o cambiamenti

nelle politiche adottate. Inoltre, i risultati sono facilmente comparabili tra un paese e l'altro e comprensibili a livello intuitivo. Un vantaggio aggiuntivo di usare le simulazioni standard è che i requisiti sui dati sono limitati, consentendo un pronto rilascio degli indicatori. Inoltre, un interesse di lunga data in ambito accademico e istituzionale nella definizione e nel perfezionamento delle simulazioni basate su tipologie familiari in materia di protezione del reddito minimo garantisce la creazione di indicatori validi (Bradshaw e Finch, 2002; Cantillon e al., 2004; Eardley e al., 1996; Gough e al., 1996; Immervoll, 2009; Nelson, 2008; Van Mechelen e al., 2011). Parimenti, la Commissione europea ha sostenuto diverse iniziative per garantire la comparabilità delle simulazioni basate sulle tipologie di nuclei familiari in tema di politiche degli Stati membri. Ad esempio, la Commissione finanzia un'estensione delle simulazioni dell'Ocse su indennità e salari per gli Stati membri non aderenti all'Ocse. I risultati di queste simulazioni vengono pubblicati da Eurostat. Inoltre, la Commissione sta attualmente finanziando un'aggiunta al modello di micro-simulazione Euromod, che consentirà possibilità più versatili di simulazioni standard per gli Stati membri della Ue.

Le simulazioni basate sulle tipologie di nuclei familiari danno solo un quadro parziale: l'adeguatezza dei programmi di reddito minimo non si evince solamente dal livello di reddito familiare che garantisce. La rigidità dei metodi di calcolo del reddito, le condizioni di lavoro, i rigidi requisiti di residenza, la stigmatizzazione ecc. possono limitare l'accesso a questi programmi in maniera proibitiva⁷. È necessario tenere a mente questi limiti degli indicatori. Un altro aspetto negativo specifico delle simulazioni basate sulle tipologie di nuclei familiari è la stretta dipendenza dalla definizione della famiglia ipotetica. Dunque la tipologia familiare deve essere selezionata con attenzione.

Nell'analisi che proponiamo definiamo la famiglia tipo come un nucleo familiare monoparentale con due minori a carico, in una situazione di reddito minimo. In base a questa definizione ci focalizziamo su un caso monoparentale, perché è un caso in cui le scelte operate in

⁷ Gli studi comparati internazionali che valutano queste limitazioni specificamente in tema di protezione del reddito minimo sono rari (ma cfr. ad es. Bargain, Immervoll e Viitamäki, 2010; Immervoll, Marianna e Mira d'Ercole, 2004 ed Eurofound, 2015 sulla copertura e il mancato utilizzo, Marchal e Van Mechelen, 2017 sui requisiti di attività e De Wilde, 2015, sulla discrezionalità dei *case worker*).

base alle politiche adottate sono molto dirette. Nel caso di genitore senza lavoro, la famiglia non ha reddito, e dipende totalmente dai programmi di protezione del reddito minimo, e da altre indennità nel caso in cui vi abbia diritto. Nell'altro caso, il genitore unico è occupato a tempo pieno percependo il salario minimo previsto dalla legge, o un suo equivalente vicino alla base minima salariale. Una difficoltà specifica nel misurare la generosità di queste misure in alcuni paesi è l'ampia variabilità intra-nazionale delle misure di reddito minimo, o la variabilità dei minimi salariali tra una categoria e l'altra. L'Italia ne è un chiaro esempio. Nei dati riportati in questo articolo i tassi di prestazione per l'Italia si basano sul programma di sostegno al reddito minimo della città di Milano, in combinazione con il programma di assegnazione degli alloggi pubblici della regione Lombardia. Anche tenendo conto di una diminuzione delle prestazioni milanesi, determinata da limiti di bilancio (si veda Arlotti e Sabatinelli, 2017), i livelli di reddito minimo risultano particolarmente generosi, se paragonati alle differenze interne al territorio italiano. Il salario minimo di settore usato come variabile *proxy* per stabilire la base salariale minima in Italia è il livello minimo applicabile in uno dei settori con i minimi salariali più bassi (il riferimento è al contratto collettivo in vigore nella lavorazione di pelli, cuoio e pellicce). Questo tuttavia non rende conto del fatto che in altri settori ci sono lavoratori non coperti da alcun salario minimo (l'Italia non ha un salario minimo legale)

Ai fini dell'analisi proposta ci basiamo sul livello di reddito netto da assistenza sociale o da minimo salariale per dimostrare l'adeguatezza o meno della base reddituale finale per i nuclei familiari monoparentali in cui il genitore sia disoccupato od occupato a tempo pieno. Sono stati inoltre inclusi tre indicatori aggiuntivi: gli incentivi al lavoro (definiti come la differenza di reddito tra il salario derivato dall'occupazione full-time al minimo e il reddito netto da assistenza sociale), il salario minimo lordo e la differenza tra il salario minimo (lordo) e il reddito finale a disposizione dopo l'intervento del welfare (*gross-to-net welfare effort*), tutti espressi in relazione alla soglia di rischio povertà della Ue⁸.

⁸ I pacchetti di simulazione del reddito vengono estratti dal Csb Mipi, un dataset sulla protezione del reddito minimo conservati presso il Centro per le Politiche sociali Herman Deleeck dell'Università di Anversa, giacché esso include informazioni specifiche sui salari minimi. Informazioni dettagliate sulle variabili *proxy* relative ai salari minimi, sulle caratteristiche delle tipologie familiari, sul

5. Un reddito minimo dignitoso per i poveri: un appello accorato

Misuriamo a questo punto l'adeguatezza dei meccanismi di protezione del reddito minimo paragonando i pacchetti di sostegno al reddito basati sui diritti sociali con la soglia di rischio povertà della Ue. Nella maggior parte dei casi il paragone fra la base reddituale minima e la soglia di povertà mostra una sostanziale inadeguatezza dei pacchetti di sostegno al reddito netto per i genitori soli senza lavoro. Tuttavia le differenze tra gli Stati membri della Ue sono enormi, variando dal 40% della linea di povertà in Romania ai livelli adeguati della Danimarca. Semplificando, i pacchetti di reddito netto sono relativamente più generosi – seppur comunque inadeguati – nei paesi membri più ricchi rispetto a quelli più poveri.

Un numero maggiore di paesi passa a tutele adeguate (o quasi) dei livelli di reddito nei casi di genitore occupato a tempo pieno al minimo salariale. Tuttavia il numero di paesi in cui l'occupazione a tempo pieno al minimo salariale non garantisce un reddito al di sopra della soglia di povertà resta significativo.

Questo non deve sorprendervi, dati i livelli salariali minimi lordi. Come regola generale il salario minimo lordo è notevolmente inadeguato a proteggere le famiglie monoparentali con due figli. Tuttavia vi è una notevole variabilità tra un paese e l'altro, andando da un 46% sotto la linea di povertà nella Repubblica Ceca all'84% al di sopra di essa in Romania.

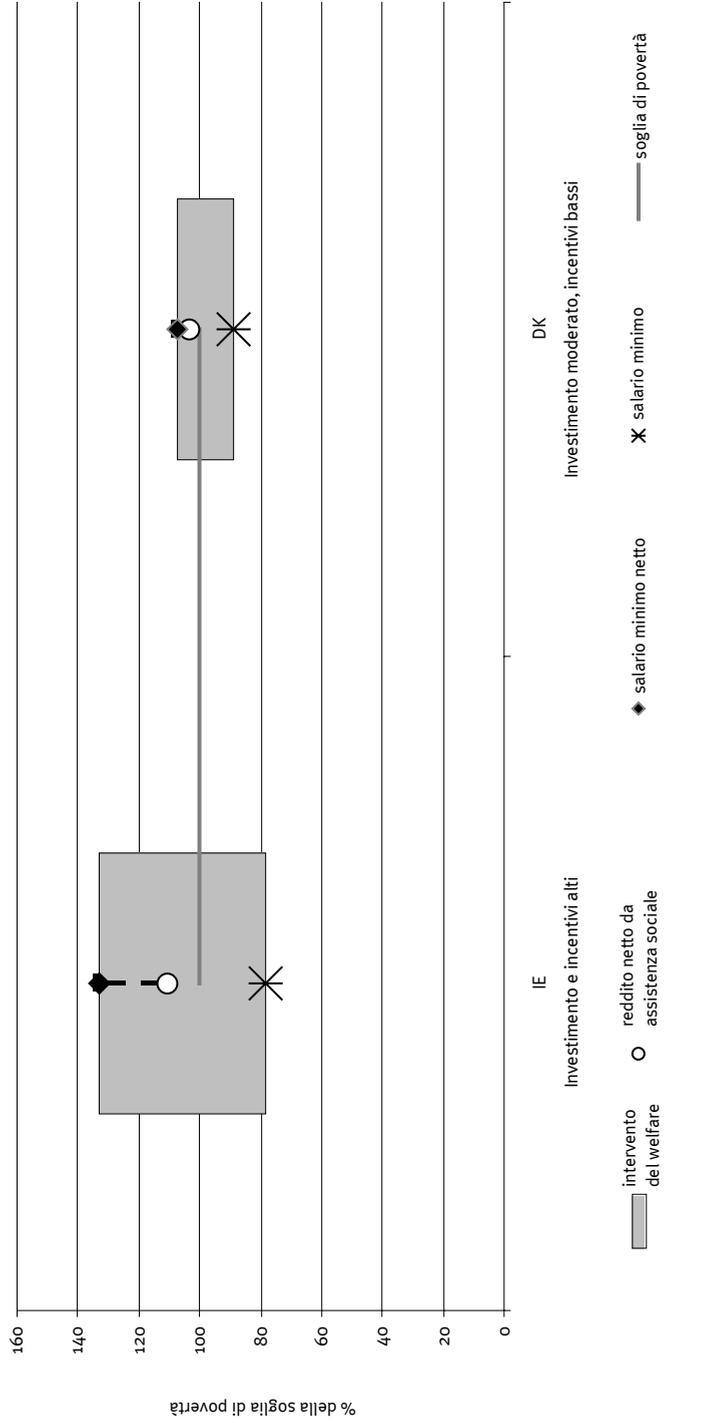
La maggior parte dei paesi fornisce un importante sostegno aggiuntivo diretto alle famiglie monoparentali che dipendono da un salario minimo per un impiego a tempo pieno (la barra grigia nel grafico 1). Il valore di queste prestazioni generalmente supera le tasse o i contributi. Ancora una volta le differenze tra un paese e l'altro sono enormi. L'investimento dal lordo al netto va da un 15% al di sotto della soglia di povertà per la Grecia al 54% nella Repubblica Ceca o al 50% nel Regno Unito. Tuttavia, nonostante questi investimenti, i redditi disponibili per un salario minimo a tempo pieno proteggono dalla povertà solo in un numero limitato di paesi (cfr. Riquadro A e B del grafico 1).

trattamento della variabilità intra-nazionale e sulle date di riferimento sono reperibili in Van Mechelen e al. (2011).

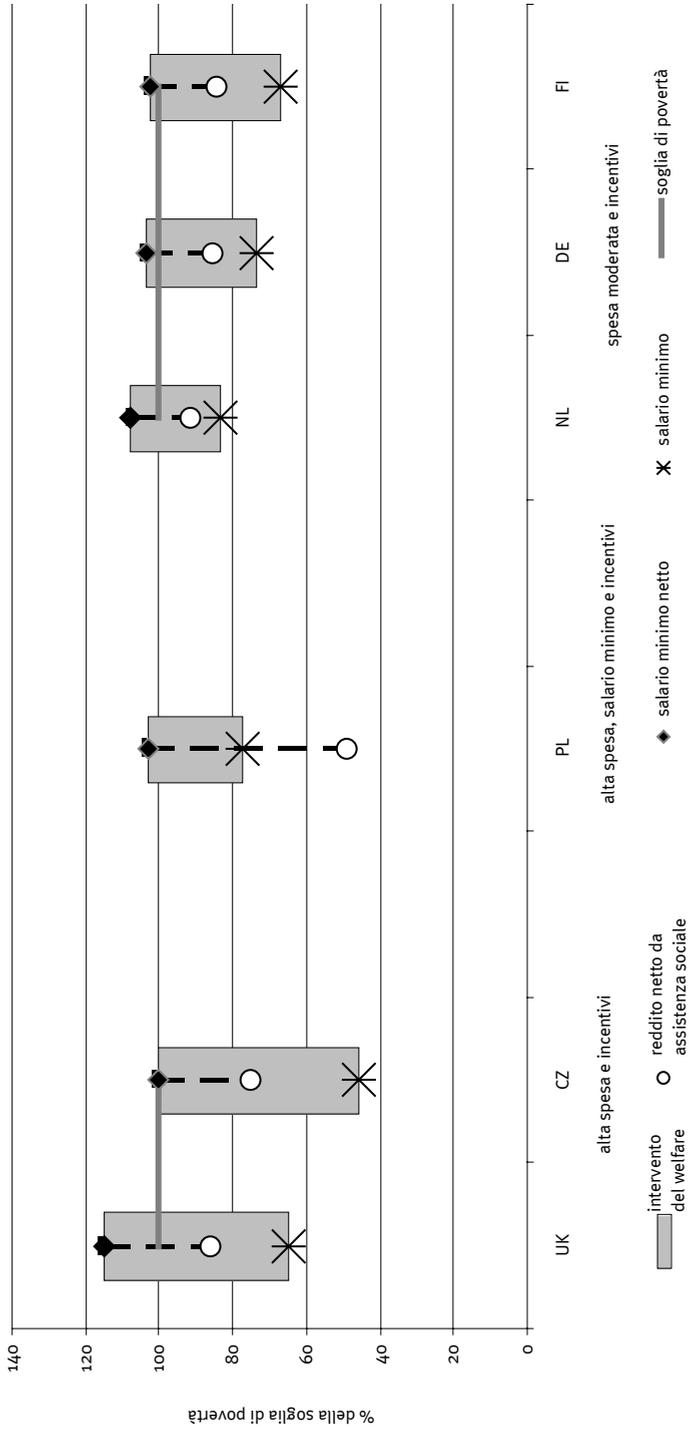
VERSO UN REDDITO MINIMO DIGNITOSO: QUAL È IL RUOLO DELL'EUROPA?

Grafico 1 - Equilibrio fra i pacchetti di protezione del reddito minimo, in confronto alla soglia di rischio povertà, per i genitori soli con due figli, 2012

Riquadro A. Livello alto: pacchetti adeguati di sostegno al reddito minimo per occupati e disoccupati

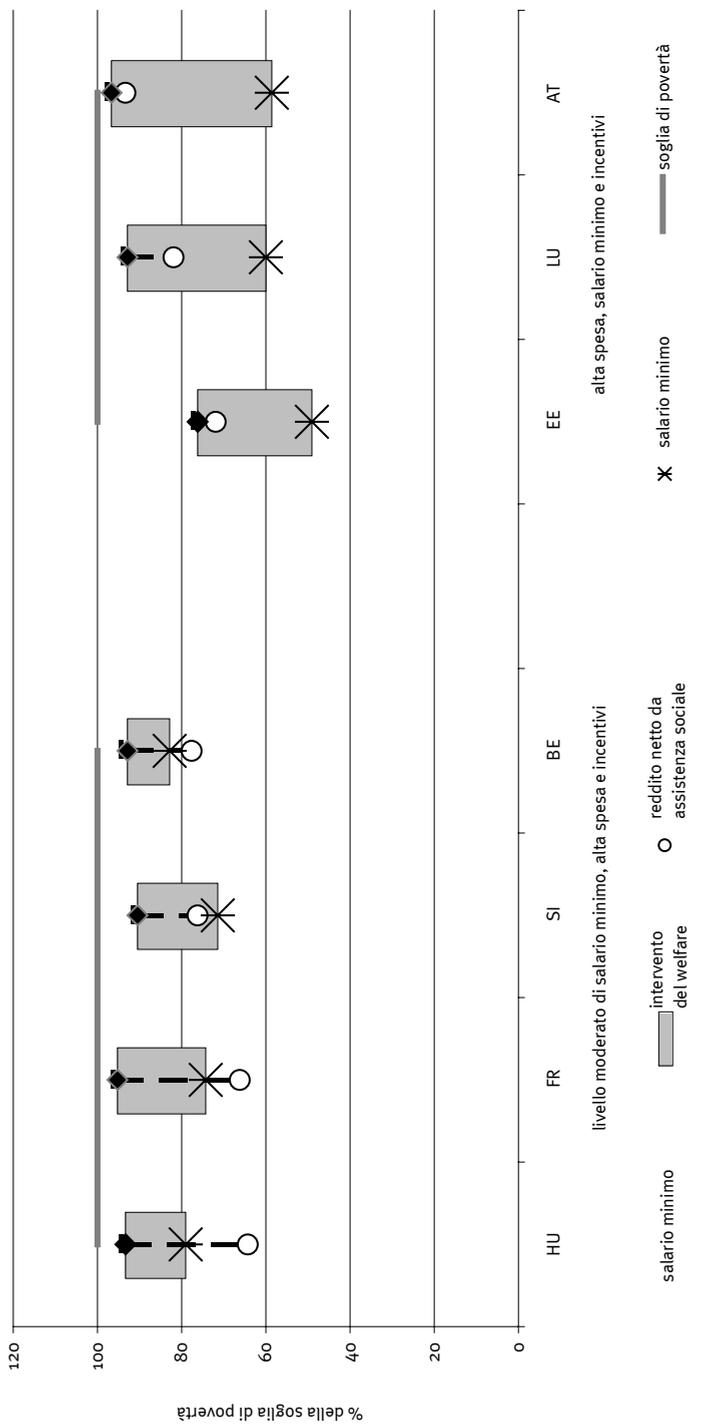


Riquadro B. Livello medio: pacchetti adeguati di sostegno al reddito minimo per un nucleo familiare monoparentale con genitore occupato, protezione inadeguata per famiglie con genitore disoccupato

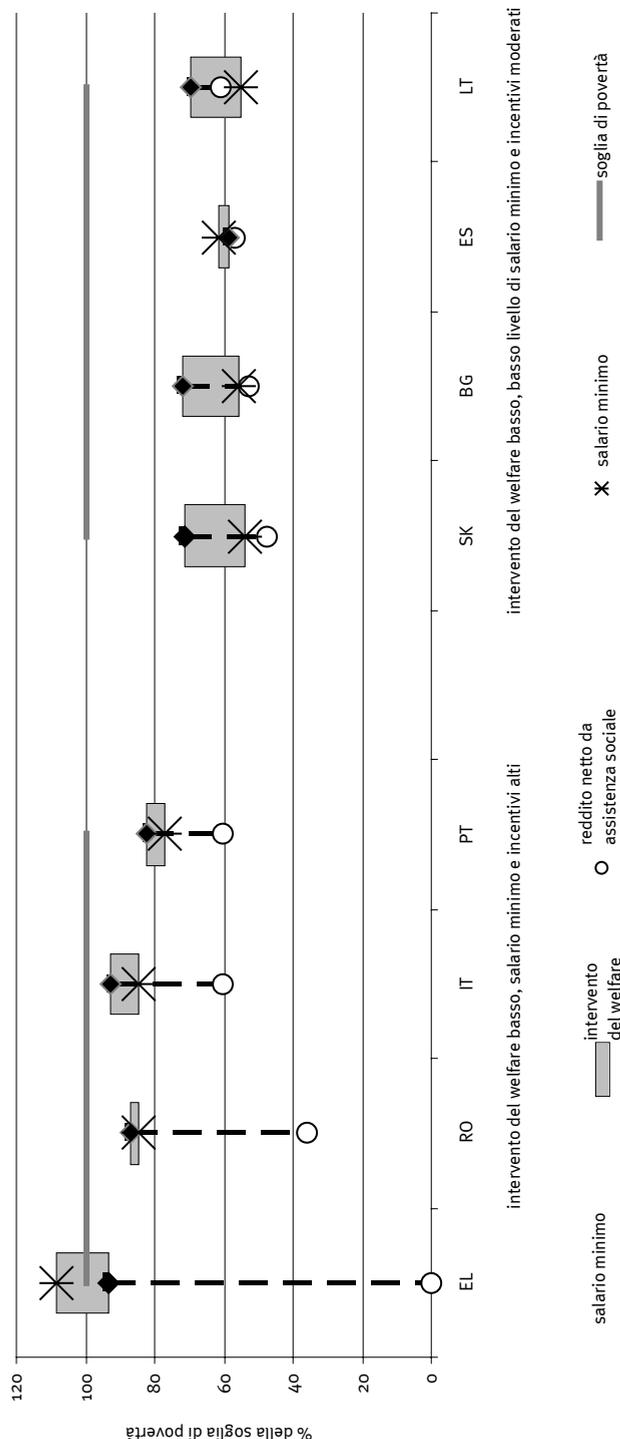


VERSO UN REDDITO MINIMO DIGNITOSO: QUAL È IL RUOLO DELL'EUROPA?

Riquadro C. *Livello basso, pacchetti inadeguati di sostegno al reddito minimo, per occupati e disoccupati*



Riquadro D. Livello basso, pacchetti inadeguati di sostegno al reddito minimo, per occupati e disoccupati



Nota: i paesi vengono ordinati in base al livello del reddito netto da assistenza sociale. L'assistenza sociale in Spagna e Italia si basa rispettivamente sulle normative della Catalogna e di Milano. Non c'è assistenza sociale in Grecia. In Danimarca, Germania, Finlandia, Austria e Italia non esisteva un salario minimo obbligatorio per legge nel 2012. Le simulazioni standard si basano su una variabile proxy della base minima salariale. I dati per Grecia e Bulgaria includono alcune integrazioni basate sull'esperienza. Incentivi: aumento del guadagno quando si passa dall'assistenza sociale al salario minimo derivante da un impiego a tempo pieno.

Fonte: Csb Mipi Versione 3/2013 (Van Mechelen e al., 2011); soglie di povertà da Eurostat (2015).

Infine, non è secondario rilevare che c'è un'ampia variabilità anche nello scarto fra il reddito netto da salario minimo e il netto dei trasferimenti dell'assistenza sociale: alcuni paesi accettano incentivi finanziari al lavoro molto limitati (ad esempio Danimarca e Austria) mentre in altri paesi le agevolazioni economiche sono straordinariamente alte. In Romania e in Polonia la differenza fra i redditi minimi per i nuclei familiari disoccupati (assistenza sociale) e il reddito minimo derivante da un salario minimo supera il 50% della soglia di povertà. Altri paesi hanno adottato incentivi finanziari che variano dal 10 al 30% sotto la soglia di povertà.

Nel grafico 1, abbiamo messo insieme questi indicatori. I paesi vengono suddivisi in tre gruppi, in base all'adeguatezza dei rispettivi livelli base di reddito, utilizzando la soglia di povertà come termine di paragone. Nei paesi di «livello alto», che includono solo Danimarca e Irlanda, i pacchetti per i nuclei familiari monoparentali con genitore disoccupato e occupato sono adeguati. Nei paesi di «livello medio» il pacchetto di reddito garantito per una famiglia monoparentale il cui genitore è occupato supera la soglia di povertà, ma il livello è inadeguato per le famiglie il cui unico genitore non lavora. Nel 2012 questa era la situazione di sei paesi: Regno Unito, Repubblica Ceca, Polonia, Paesi Bassi, Germania e Finlandia. Infine, nei numerosi paesi di «livello basso» il reddito minimo garantito è inadeguato sia in caso di genitore occupato che disoccupato. L'Italia, stanti i dati a disposizione, si trova in quest'ultimo gruppo. In confronto ad altri paesi il salario minimo di categoria nel settore della lavorazione del cuoio e delle pellicce è piuttosto alto, in relazione al reddito mediano equivalente di un genitore solo con due bambini. Un'importante nota a latere è che non sappiamo quanto questo salario minimo di categoria rappresenti la base minima salariale nazionale. Diversamente dall'Italia in Grecia, Romania e Portogallo la base minima salariale si riferisce a un minimo salariale nazionale (quasi) obbligatorio per legge. Per quanto riguarda invece il sostegno finanziario netto alle famiglie monoparentali questo è piuttosto limitato in confronto agli altri paesi. Come già detto in precedenza i trasferimenti netti assistenziali sono riferiti alla città di Milano, che non è rappresentativa dell'Italia nel suo insieme. In linea generale tuttavia questi dati riflettono una situazione di debolezza dei pacchetti di base di reddito, piuttosto che condurre a conclusioni o attribuzioni profondamente differenti.

Anche se una combinazione ottimale di politiche per i nuclei familiari monoparentali non può essere ricavata automaticamente – bisogne-

rebbe tenere in considerazione alcuni elementi, quali una larga variabilità delle politiche di attivazione (Marchal e Van Mechelen, 2017), la percentuale di lavori scarsamente retribuiti, i limiti di bilancio e altre variabili legate al contesto – gli indicatori combinati qui presentati sono utili per far emergere possibili squilibri sociali dovuti alle politiche. La comparazione internazionale dei rapporti che intercorrono all'interno di ciascun paese fra l'adeguatezza degli schemi di reddito minimo, gli incentivi al lavoro, i salari minimi e l'intervento del welfare suggerisce che al fine di rendere maggiormente adeguato il livello del reddito minimo:

- a) alcuni paesi dovrebbero prendere in considerazione un aumento dell'intervento redistributivo del welfare (ad es. il Belgio);
- b) altri potrebbero riequilibrare il rapporto fra i minimi salariali lordi, la protezione del reddito minimo e gli incentivi economici al lavoro (ad es. Romania e Polonia);
- c) mentre in un altro insieme di paesi potrebbero esserci i margini per aumentare i minimi salariali (ad es. il Lussemburgo).

Tuttavia, per molti paesi, un aumento del reddito netto per le persone senza lavoro richiederà un aumento equivalente del reddito netto per le persone che lavorano, o tramite un relativo aumento dei salari minimi lordi o tramite un incremento dei trasferimenti del welfare.

6. *Il legame tra input e risultati: quanto serve la protezione del reddito minimo per ridurre la povertà?*

Laddove la garanzia di un reddito minimo adeguato dovrebbe basarsi su un principio legato ai diritti sociali, è altrettanto importante chiedersi se esso serva a conseguire una riduzione della povertà.

Se sul piano individuale è logico attendersi un rapporto inversamente proporzionale tra l'adeguatezza delle prestazioni di assistenza sociale e la povertà, ciò non è altrettanto scontato analizzando lo stesso rapporto a livello macro. Il legame tra *input* e *output* è complesso. In primo luogo il *focus* che i nostri indicatori pongono sul reddito trascura altri elementi di pari importanza, quali il mancato ricorso alle prestazioni disponibili e i requisiti di idoneità. Inoltre, la tutela del reddito minimo è un sistema realmente residuale, che interviene solo quando tutti gli altri diritti sociali sono esauriti. Da questo punto di vista può essere più significativa la generosità complessiva di un sistema di protezione sociale nel suo insieme. Inoltre, la maggior parte dei pae-

si non garantisce un livello minimo di reddito al di sopra del 60% della soglia di rischio di povertà. Dunque, non ci dobbiamo aspettare di trovare una correlazione significativa tra la generosità e il numero di poveri basandoci su questa soglia. Di conseguenza, potrebbe essere più ragionevole attendersi una relazione con il grado di profondità della povertà o con la povertà più grave (ad esempio al 40% della soglia di rischio povertà).

Nella tabella 1 presentiamo delle correlazioni tra gli indicatori di *input* da una parte e la percentuale di nuclei familiari senza lavoro, il numero di poveri, usando il 40% della soglia di povertà, e una condizione di grave deprivazione materiale tra le famiglie monoparentali dall'altro. Qui valgono alcune riserve: le correlazioni si basano su un piccolo gruppo di casi che non possono in alcun modo essere considerati un campione rappresentativo di tutti i paesi. Inoltre, non controlliamo altre caratteristiche di ciascun paese. Di conseguenza dette correlazioni possono solo servire a illustrare rapporti potenziali e ipotetici, e non possono in alcun modo essere interpretate come meccanismi causali.

Tenendo conto del forte impatto che i singoli casi nazionali possono avere, abbiamo ripetuto l'esercizio per diversi gruppi di paesi e fonti di dati (ossia i dati dell'Ocse su prestazioni e salari; si veda Cantillon, Marchal e Luigjes, 2015). Specialmente l'inclusione dei paesi del Sud d'Europa ha portato a sovrastimare le correlazioni fra gli indicatori di *input* e i risultati in termini di povertà. A fronte della robustezza di questi controlli, si possono fare le seguenti osservazioni:

- una protezione adeguata del reddito minimo per i nuclei familiari con genitore unico disoccupato tende a co-esistere con un tasso di povertà più basso tra le persone che vivono in nuclei familiari con genitore in età lavorativa;
- analogamente, una protezione adeguata dei livelli minimi di reddito per i nuclei familiari monoparentali con genitore unico occupato tende a correlarsi con un tasso di povertà più basso tra le persone che vivono in famiglie monoparentali con genitore in età lavorativa;
- non sembra esserci alcuna correlazione significativa tra gli altri indicatori di *input* e i risultati.

Come già detto, è impossibile trarre conclusioni certe da queste correlazioni. Per quanto discutibile possa apparire questo esercizio, esso almeno non contraddice l'assunzione relativa alla rilevanza strumentale di un'adeguata protezione del reddito minimo ai fini di una riduzione della povertà.

Tabella 1 - Esplorazione della rilevanza strumentale della protezione del reddito minimo per i nuclei familiari monoparentali, 2012

	Condizione occupazionale	Povertà	Condizioni di grave deprivazione materiale fra i nuclei familiari monoparentali
	Percentuale di persone che vive in un nucleo familiare monoparentale con genitore unico disoccupato, sul totale delle persone che vivono in nuclei monoparentali	Percentuale di persone a rischio di povertà che vivono in nuclei familiari monoparentali con genitore unico occupato (40% Atrop)	
Assistenza sociale netta	0,1347	-0,7238*	-0,6071*
Salario minimo netto	0,4278*	-0,5729*	-0,1531
Salario minimo	0,3051	0,1315	0,1823
Intervento del welfare	0,2686	-0,5735*	-0,2007
Incentivi economici	0,1894	0,3864	0,5907*

Note: ^a Reddito netto disponibile derivante da assistenza sociale per nuclei familiari monoparentali con due figli.; ^b reddito netto disponibile in forma di salario minimo per impiego a tempo pieno per un genitore unico con due figli a carico. Le correlazioni evidenziate in corsivo appaiono particolarmente robuste nel tenere conto dei casi influenti e della variabilità dei dati.

Fonte: Csb Mipi Versione 3/2013 (Van Mechelen et al., 2011), Eu-Silc, calcoli propri, Eurostat (2015).

7. Conclusioni

In questo articolo abbiamo proposto un esercizio analitico necessario al rafforzamento del ruolo della Ue nel ridurre la povertà fra i cittadini europei. Abbiamo sostenuto che il punto di partenza sia l'inclusione, all'interno del processo di monitoraggio programmato delle politiche Ue, di alcuni indicatori attentamente selezionati in materia di reddito minimo *lato sensu*, da aggiungere agli indicatori di risultato attualmente in uso. Ciò darebbe alla *governance* sociale europea una maggiore incisività, rendendo parallelamente più visibile la qualità sociale delle politiche economiche e delle strategie anti-povertà, partendo concretamente dai diritti sociali fondamentali dei cittadini. Aggiungere gli indicatori relativi alle politiche di sostegno al reddito minimo al «Social Scoreboard» sarebbe specificamente più utile per collegare alcuni indicatori di risultato di ampia definizione (ad es. la riduzione delle persone a rischio di povertà e della disoccupazione) con le *politiche*. La selezione accurata degli indicatori può portare alla luce diverse combinazioni di politiche, opzioni disponibili e potenziali squilibri. Ciò consentirebbe di emanare raccomandazioni maggiormente equilibrate e coerenti in tema di politiche, potrebbe servire a segnalare compromessi difficili e a mirare verso alcuni sforzi importanti da compiere, specialmente all'interno dei paesi membri più poveri. Ma, soprattutto, integrare gli indicatori di risultato esistenti con alcuni indicatori di *input*, come primo passo per una *governance* vincolante basata sugli input nel campo della protezione dei livelli minimi di reddito, è una *necessità*: in quasi tutte le nazioni europee il confronto tra la base sociale minima e la soglia di rischio povertà indica una sostanziale inadeguatezza dei pacchetti netti di sostegno al reddito per le famiglie di disoccupati. Rendendo esplicito l'obiettivo di garantire un reddito minimo a tutti i cittadini Ue, la strategia – consapevolmente prudente – avanzata in questo articolo può incoraggiare una riflessione su se e come l'Unione europea possa sostenere i singoli Stati membri nel realizzare gli obiettivi di contrasto della povertà dell'Agenda sociale.

Riferimenti bibliografici

- Arlotti M. e Sabatinelli S., 2017, *Assessing Income Support where No National Minimum Income Scheme Exists. Is It Possible to Apply the Model Family Method to the Italian Case?*, «International Review of Sociology», vol. 27, n. 1, pp. 142-159, doi:10.1080/03906701.2016.1259125.
- Arriba A. e Ibáñez Z., 2002, *Minimum Income Guarantee and Social Assistance*, «Working Paper», n. 02-12, Unidad de Políticas Comparadas, Madrid.
- Atkinson A., Cantillon B., Marlier E. e Nolan B., 2002, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- Bargain O., Immervoll H. e Viitamäki H., 2010, *No Claim, No Pain: Measuring the Non-take-up of Social Assistance Using Register Data*, «Iza Discussion Paper», n. 5355, Iza, Bonn.
- Bradshaw J. e Finch N., 2002, *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, «Research Report», n. 174, UK Department for work and pensions, Norwich.
- Cantillon B. e Vandenbroucke F., 2014, *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Cantillon B., Collado D. e Van Mechelen N., 2015, *The end of decent social protection for the poor? The Dynamics of Low Wages, Minimum Income Packages and Median Household Incomes*, «ImPRovE Discussion Paper», n. 15/03, Herman Deleeck Centre for Social Policy - University of Antwerp, Antwerp.
- Cantillon B., Goedemé T. e Hills J., in corso di pubblicazione, *Decent Incomes for the Poor. Improving policies in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Cantillon B., Marchal S. e Luigjes C., 2015, *Decent Income for the Poor: Which Role for Europe*, «Improve Working Paper», n. 15/20, Herman Deleeck Centre for Social Policy - University of Antwerp, Antwerp.
- Cantillon B., Van Mechelen N., Marx I. e Van den Bosch K., 2004, *The Evolution of Minimum Income Protection in 15 European Countries, 1992-2001* (Csb-berichten D/2004/6104/02), Herman Deleeck Centre for Social Policy - University of Antwerp, Antwerp.
- Commissione europea, 2008, *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market 2008/867/Ec C.F.R.*
- Commissione europea, 2013, *Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market - Towards a Social Investment Approach*, Commission Staff working document, Bruxelles.
- Consiglio europeo, 1992, *Council Recommendation of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems.*
- Consiglio europeo, 2015a, *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Portugal and delivering a Council Opinion on the 2015 Stability Programme of Portugal.*
- Consiglio europeo, 2015b, *Council Recommendation on the 2015 National Reform*

- Programme of Spain and Delivering a Council Opinion on the 2015 Stability Programme of Spain.*
- Costamagna F., 2013, *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the Social Dimension?*, «Lpf Working Paper», n. 5, Centro Einaudi - Laboratorio di Politica comparata e Filosofia pubblica, Torino.
- De Wilde M., 2015, *The Use of Street-level Discretion in Social Assistance Cases Concerning Work Conditionality. A Factorial Survey Approach*, Paper presentato alla Street-level bureaucrats conference, Copenhagen.
- Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough I. e Whiteford P., 1996, *Social Assistance in Oecd Countries: Synthesis Report*, «Research Report», n. 46, Hsmd Department of social security, Londra.
- Eurofound, 2013, *Developments in Collectively Agreed Pay 2012*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.
- Eurofound, 2014, *Pay in Europe in the 21st Century*, Publications office of the European Union, Lussemburgo.
- Eurofound, 2015, *Access to Social Benefits: Reducing Non-take-up*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, disponibile all'indirizzo internet: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf.
- Eurostat, 2015, *Statistics by Theme*, disponibile all'indirizzo internet: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- Fondo monetario internazionale, 2012, *Greece: Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility - Staff Report*, «ImfCountry Report», n. 12/57, International Monetary Fund, Washington.
- Frazer H. e Marlier E., 2013, *Synthesis Report: Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion: A Study of National Policies*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Commissione europea.
- Gough I., Bradshaw J., Ditch J., Eardley T. e Whiteford P., 1996, *Social Assistance in Oecd Countries*, «Journal of European Social Policy», vol. 7, n. 1, pp. 17-43.
- Immervoll H., 2009, *Minimum-Income Benefits in Oecd Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, «Iza Discussion Paper», n. 4627, Iza, Bonn.
- Immervoll H., Marianna P. e Mira d'Ercole M., 2004, *Benefit Coverage Rates and Household Typologies: Scope and Limitations of Tax-Benefit Indicators*, «Oecd Social, Employment and Migration Working Papers», n. 20, Oecd, Parigi.
- Kazepov Y., 1999, *At the Edge of Longitudinal Analysis. Welfare Institutions and Social Assistance Dynamics*, «Quality and Quantity», n. 33, pp. 305-322.
- Kazepov Y., 2010, *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Marchal S. e Van Mechelen N., 2017, *A New Kid In Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes*, «Social Policy & Administration», vol. 51, n. 1, pp. 171-194, doi: 10.1111/spol.12177.
- Marx I., Marchal S. e Nolan B., 2013, *Mind the Gap: Net Incomes of Minimum Wage*

- Workers in the Eu and the Us*, in Marx I. e Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 54-80.
- Matsaganis M., Ferrera M., Capucha L. e Moreno L., 2003, *Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain*, «Social Policy and Administration», vol. 37, n. 6, pp. 639-655.
- Missoc, 2015, *Missoc Comparative Tables Database*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.missoc.org/MISSOC/comparativeTables>.
- Nelson K., 2008, *Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective, 1990-2005*, «International Journal of Health Services», vol. 38, n. 1, pp. 103-124.
- Nolan B. e Marx I., 2009, *Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion*, in Nolan B., Salverda W. e Smeeding T. (a cura di), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford, pp. 315-341.
- Schulten T., 2014, *Contours of a European Minimum Wage Policy*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlino.
- Van Lancker A., 2010, *Working Document on a Framework Directive on Minimum Income*, Working Document, Eapn.
- Van Mechelen N. e Marchal S., 2013, *Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992-2009*, in Marx I. e Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 28-53.
- Van Mechelen N., Marchal S., Goedemé T., Marx I. e Cantillon B., 2011, *The Csb-Minimum Income Protection Indicators dataset (Csb-Mipi)*, «Csb Working Paper Series», n. 11/05, Herman Deleeck Centre for Social Policy - University of Antwerp, Antwerp.
- Vandenbroucke F., 2002, *Sustainable Social Justice and «Open Co-ordination» in Europe*, in Esping-Andersen G. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 8-24.
- Vandenbroucke F. e Vanhercke B., 2014, *A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack*, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on «Social Union», Friends of Europe con il supporto di Ose.
- Vandenbroucke F., 2014, *The Case for a European Social Union. From Muddling through to a Sense of Common Purpose*, KULeuven, Euroforum, Leuven.
- Vandenbroucke F., Cantillon B., Van Mechelen N., Goedemé T. e Van Lancker A., 2013, *The Eu and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*, in Marx I. e Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 271-317.
- Zeitlin J. e Vanhercke B., 2014, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, «Sieps Report», n. 7, Swedish Institute for European Policy Studies, Stoccolma.

Reddito minimo nel Sud Europa. Quali sviluppi con la Grande Recessione?

Marcello Natili

Tradizionalmente gli schemi di reddito minimo costituivano gli strumenti di politica sociale meno sviluppati tra i paesi appartenenti al cosiddetto modello Sud europeo di welfare. La Grande Recessione ha tuttavia portato con sé riforme che hanno contribuito a modificare – e in alcuni casi

a erodere drasticamente – i sistemi di protezione sociale in questi paesi. Il presente contributo mira a verificare se questi eventi sono seguiti da un rafforzamento delle reti di sicurezza di ultima istanza, e se questo sia avvenuto in maniera simile in Grecia, Italia, Portogallo e Spagna.

RPS

1. Introduzione

Se collocati all'interno di un solido edificio di protezione sociale in grado di includere e proteggere gran parte della cittadinanza, gli schemi di reddito minimo possono essere strumenti efficaci a contrastare povertà e crescenti disuguaglianze che affliggono le società occidentali (Granaglia e Bolzoni, 2016). La presenza di una rete di protezione sociale di ultima istanza adeguata e sufficiente a mantenere standard di vita dignitosi per tutti i cittadini in difficoltà viene considerata una precondizione necessaria anche per il lancio di una efficace *Social Investment Strategy* (Commissione europea, 2013). E tuttavia, come noto, schemi di reddito minimo non sono presenti in tutti i paesi europei, e in alcuni casi – anche se esistenti – scarsa generosità e requisiti d'accesso particolarmente stringenti limitano fortemente la loro capacità protettiva (Frazer e Marlier, 2016).

In passato erano i paesi del Sud Europa a possedere gli schemi di reddito minimo meno efficaci e più lacunosi. Quest'articolo affronta la questione se la Grande Recessione, in questi paesi, oltre ad aver favorito l'introduzione di misure sottrattive e tagli consistenti nei settori di politica sociale tradizionalmente più sviluppati, abbia portato a un rafforzamento nel settore delle politiche di contrasto alla povertà ed, eventualmente, se questo è avvenuto in maniera eguale in tutti e quattro i paesi selezionati. Per rispondere a tale interrogativo, ripercorre i cambiamenti avvenuti in questo specifico ambito di policy du-

rante le varie fasi della crisi economica nei paesi che appartengono al modello Sud europeo di welfare: Grecia, Italia, Portogallo e Spagna.

2. *Il reddito minimo nei paesi del Sud Europa prima della Grande Recessione*

Gli schemi di reddito minimo non rientrano tra gli strumenti di politica sociale maggiormente sviluppati dai paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo. Al contrario, all'inizio degli anni novanta Grecia, Italia, Portogallo e Spagna erano gli unici paesi appartenenti alla Comunità europea privi di una misura di contrasto alla povertà in grado di coprire l'intero territorio nazionale. La famiglia innanzitutto e, in sua assenza (o in caso di impossibilità da parte della famiglia a far fronte con i propri mezzi alle esigenze dei propri membri più bisognosi), le organizzazioni caritatevoli e il terzo settore costituivano la rete di sicurezza ultima per gli individui privi dei contributi necessari ad accedere al frammentato sistema di protezione del reddito.

Solo in seguito al lancio da parte della Commissione europea di una nuova strategia di contrasto all'esclusione sociale, unita al clamore suscitato dall'introduzione in Francia del *Revenu Minimum d'Insertion* nel 1988, iniziative e proposte volte a favorire l'introduzione di schemi non contributivi di protezione del reddito iniziano ad affacciarsi nell'arena politica in tutti e quattro i paesi considerati (Ferrera, 2005). Gli esiti di queste iniziative saranno, tuttavia, molto differenti nei quattro paesi.

Il Portogallo è stato il primo ad adottare in maniera uniforme sul proprio territorio uno schema di reddito minimo. Nel 1996 il governo presieduto dal socialista António Guterres introdusse in via sperimentale una misura denominata *Rendimento Minima Garantida* (Rmg), istituzionalizzata l'anno successivo; tale misura garantiva alla popolazione in età lavorativa un sussidio economico sottoposto a una prova dei mezzi, pari all'importo della pensione sociale. I successivi governi di centro-destra e di destra apportarono diversi cambiamenti alla filosofia originale dello strumento, con l'obiettivo di ottenere una riduzione della spesa e un rafforzamento degli elementi di condizionalità; anche il nome venne modificato in *Rendimento Social de Inserção* (Rsi) (Moreira, Carolo e Nicola, 2014). Nonostante queste limitazioni, prima della Grande Recessione il Portogallo presentava, tra i paesi in esame, la più robusta rete di sicurezza sociale di ultima istanza contro la povertà. La spesa era leggermente inferiore allo 0,3% del Pil, la co-

pertura significativa (circa il 3% della popolazione portoghese, ovvero intorno ai 30.000 beneficiari annuali) e l'importo medio, definito come la differenza tra il reddito del richiedente e la pensione sociale non contributiva, era pari nel 2009 a circa 190 euro per individuo. Oltre al supporto economico, il *Rendimento Social de Inserção* prevedeva un «diritto all'inclusione», da intendersi anche come dovere. In particolare, ai destinatari del Rsi erano offerti numerosi servizi, dai corsi di formazione all'assistenza sanitaria, dall'accesso privilegiato all'edilizia pubblica al supporto nella ricerca di un impiego. Nel complesso il Rsi, seppure non particolarmente generoso, costituiva sul piano comparato una misura prossima agli strumenti introdotti in Francia e nel resto dell'Europa continentale.

Anche in Spagna, nello stesso periodo, si osservano innovazioni sostanziali nel settore socio-assistenziale. Sul finire degli anni ottanta le proposte di sindacati e associazioni del terzo settore di introdurre uno schema nazionale di reddito minimo rivolto alla popolazione in età lavorativa hanno avuto scarso successo. Tuttavia, per far fronte a questa lacuna, tutte le Comunità Autonome spagnole nel periodo tra il 1988 e il 1995 hanno introdotto una serie di programmi che – sebbene con differenze notevoli – hanno come scopo il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso un supporto economico rivolto a tutti gli individui che presentino un reddito inferiore a una soglia stabilita, associato a misure di promozione sociale e di inserimento lavorativo (Arriba e Moreno, 2005). Prima che la Grande Recessione colpisse duramente la Spagna, questi strumenti erano andati consolidandosi (Natili, 2016) divenendo *de facto* la rete di sicurezza di ultima istanza spagnola. Questi programmi non costituivano, tuttavia, un sistema integrato, ma erano caratterizzati da un elevato grado di discrezionalità nella possibilità di accedere al sostegno economico, un'intensità di protezione irregolare e una marcata differenziazione sul piano territoriale e istituzionale. A queste caratteristiche si associava una crescente tendenza a richiedere un'attivazione nel mercato del lavoro anche ai gruppi più vulnerabili. A metà degli anni 2000 questi schemi regionali di reddito minimo erano i più generosi nell'area geografica considerata – importo medio per una persona sola pari a circa 350 euro –, ma coprivano solo una quota ridotta della popolazione – corrispondente a circa lo 0,6% della stessa – e avevano una spesa complessiva decisamente ridotta. Soprattutto, la capacità protettiva di tali strumenti non solo variava significativamente da una regione all'altra, ma era affatto maggiore nelle regioni dove la povertà era più diffusa.

Se Portogallo e Spagna, pur con alcune debolezze evidenti sul piano comparato, realizzarono nella fase precedente la crisi economica dei passi in avanti nel settore delle politiche di contrasto alla povertà, tali progressi furono meno evidenti negli altri due paesi considerati, l'Italia e la Grecia. In Italia, nel tentativo di controbilanciare la tradizionale inerzia in questo settore, nel 1998 venne lanciata la sperimentazione del *Reddito minimo di inserimento*, interrotta, però, nel 2002 dal nuovo governo Berlusconi (Jessoula e Alti, 2010). A questa esperienza ha fatto seguito l'introduzione di schemi regionali di reddito minimo in alcune regioni, che però non si sono diffusi in altre, come avvenuto invece in Spagna e in Austria (Natili, 2016). Di conseguenza, prima della crisi, l'intervento pubblico di contrasto alla povertà si limitava a sporadici e discrezionali interventi realizzati a livello locale con grande differenziazione territoriale, riservati esclusivamente alle situazioni in cui la famiglia allargata (rete di solidarietà primaria) non era in grado di far fronte al suo ruolo di rete di sicurezza sociale di ultima istanza (Saraceno, 2015).

Infine in Grecia, nei dieci anni che hanno preceduto la crisi, la spesa per la protezione sociale è cresciuta notevolmente: dal 23,5% del Pil nel 2000 al 26,2% nel 2008, secondo i dati Eurostat. Ciò nonostante, la rete di sicurezza sociale ha continuato a presentare notevoli lacune e le proposte di introdurre uno schema di reddito minimo, le rare volte che hanno raggiunto le aule parlamentari, non hanno mai ottenuto la maggioranza necessaria per la loro approvazione (Matsaganis, 2017). Il sistema socio-assistenziale è rimasto così caratterizzato dalla presenza di buchi di copertura e da un'estrema frammentazione, mentre non era presente alcuna rete di protezione di ultima istanza, nemmeno a livello locale o regionale (*in*).

Tabella 1 - Spesa, copertura e generosità del Reddito minimo, paesi selezionati, Anno 2008

	Spesa % Pil	Copertura % della popolazione totale	Livello prestazione % della soglia povertà relativa
Portogallo	0,28	3,2	39,9
Spagna	0,04	0,66	44,9
Italia	–	–	–
Grecia	–	–	–

Fonte: elaborazione a cura dell'autore sulla base di dati provenienti dagli Uffici statistici nazionali.

La tabella 1 sintetizza le informazioni sopra esposte, riportando i dati fondamentali per comprendere la robustezza relativa degli schemi di reddito minimo nel Sud Europa. Soltanto il Portogallo presentava una rete di sicurezza ultima comparabile (seppur meno generosa) ad altri paesi europei, mentre gli schemi regionali spagnoli presentavano notevoli limiti in termini di copertura, e di conseguenza a livello di spesa complessiva. Italia e Grecia, considerando la contemporanea espansione degli schemi di reddito minimo anche nell'Europa dell'Est (Natili, Matsaganis e Jessoula, 2016), rimanevano tra gli ultimi paesi europei completamente privi di una protezione minima.

RPS

Marcello Natili

3. La Grande Recessione e gli schemi di reddito minimo nel Sud Europa

Gli effetti distributivi della Grande Recessione nel Sud Europa sono noti: sono state le fasce più deboli della popolazione a pagarne le conseguenze più drammatiche, cosicché le disuguaglianze e la povertà, relativa e assoluta, sono cresciute di pari passo (Matsaganis e Leventi, 2014). Questa contingenza ha senz'altro costituito una pressione di natura funzionale, volta ad aumentare la capacità protettiva della protezione minima. Allo stesso tempo in direzione contraria muovevano le richieste di istituzioni sovranazionali (Unione europea) e, in qualche caso, anche internazionali (Fondo monetario internazionale) di introdurre severe misure di austerità miranti al consolidamento fiscale.

I prossimi paragrafi mostrano come le scelte dei governi di fronte a questa difficile combinazione di vincoli e richieste sia stata differente, sia tra i paesi considerati, sia nelle diverse fasi della crisi.

3.1 L'espansione dei Redditi minimi regionali in Spagna

In Spagna, nonostante il rafforzamento dei vincoli di bilancio sulla spesa – anche a livello regionale –, si è verificata un'espansione della rete regionale di sicurezza di ultima istanza, seppure insufficiente a far fronte a tutte le esigenze sociali create dalla crisi e dalle restrizioni nell'accesso ai sussidi di disoccupazione voluti dal Governo Rajoy (Natili, 2016). Molte regioni, infatti, hanno introdotto miglioramenti nella definizione di diritti soggettivi per l'accesso agli schemi di reddito minimo. L'approvazione della legge 4 del 2005 nelle Asturie ha aperto la strada a una serie di cambiamenti finalizzati al riconoscimento formale

del diritto al reddito minimo, riconosciuto nei nuovi Statuti delle Autonomie approvati nel 2006 e nel 2007 in Andalusia, Aragona, Isole Baleari, Castiglia e León, Catalogna e Comunità Valenciana. Questo diritto è stato riconosciuto dalla legislazione ordinaria anche in Cantabria (legge 2/2007), Castiglia e León (legge 7/2010), Estremadura (legge 9/2014), Galizia (legge 10/2013) e La Rioja (legge 7/2009), mentre era già garantito in Catalogna, Navarra e nei Paesi Baschi. Ulteriori miglioramenti sono stati introdotti in altre regioni, come Murcia (legge 3/2007) e Valencia (legge 9/2007), con l'obiettivo di attenuare il carattere estremamente residuale di tali prestazioni, nonostante in queste regioni l'erogazione delle misure sia rimasta strettamente legata alla disponibilità di risorse.

Nello stesso periodo la copertura degli schemi di reddito minimo è aumentata: il numero di beneficiari è cresciuto da 358 mila a circa 780 mila, così che il tasso di copertura è più che raddoppiato, dallo 0,6% del 2006 all'1,7% del 2015. L'espansione degli schemi di reddito minimo in Spagna non è solo il riflesso dell'aumento del numero dei beneficiari, ma anche di una maggiore generosità delle prestazioni. L'ammontare del sussidio medio è passato da 353 euro mensili nel 2008 a 436 euro nel 2015. Permangono tuttavia importanti differenze regionali, con importi base che variano dai 300 euro a Murcia ai 648 euro in Navarra. La differenza diventa ancora più significativa quando si prendono in considerazione i nuclei familiari con più figli: un nucleo familiare composto da cinque membri nel 2015 riceve 536 euro in Castiglia e La Mancha e 950 euro nei Paesi Baschi.

L'effetto congiunto di maggiori garanzie legali, di criteri d'accesso meno restrittivi e di un drastico aumento della povertà, ha causato una crescita significativa della spesa totale regionale per gli schemi di reddito minimo, dai 360 milioni di euro nel 2006 a circa 1,36 miliardi nel 2015 (Ministerio De Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016). Sostanziali differenze territoriali permangono, poiché la spesa è cresciuta particolarmente in quelle che vengono definite «regioni a finanziamento speciale» (Navarra e Paesi Baschi), e di conseguenza anche il tasso di copertura è cresciuto soprattutto in queste regioni¹. Tuttavia è importante sottolineare come sia il numero dei beneficiari, sia la spesa per gli schemi di reddito minimo – tanto in termini assoluti quanto in

¹ Così, il tasso di copertura era pari al 4% nei Paesi Baschi e allo 0,4% in Castiglia La Mancha, a fronte di tassi di povertà decisamente più elevati in quest'ultima regione.

percentuale rispetto al budget regionale totale - è cresciuta in tutte le Comunità Autonome spagnole (Natili, 2016).

3.2 Dai tagli dettati dall'austerità al rafforzamento del Rendimento Social de Inserção: il caso portoghese

Nonostante la profondità della crisi economica e la rapidità con cui il tasso di povertà è cresciuto, il Portogallo – paese che possedeva il sistema di protezione minima più robusto tra i paesi Sud europei – è stato nei primi anni della crisi il paese che ha ridotto maggiormente la spesa per il reddito minimo. Nel 2010, incapace di far fronte alla pressione dell'Unione europea perché il Portogallo affrontasse il problema del deficit e di un debito crescente, il governo socialista ha stretto un accordo con il principale partito dell'opposizione (Psd) per l'adozione di misure stringenti che miravano al contenimento della spesa (Moreira, Carolo e Nicola, 2014). Il pacchetto legislativo ha introdotto in quella circostanza una serie di misure finalizzate a rendere più difficile l'accesso e a diminuire la generosità del Rsi.

L'insieme di queste misure non è stato sufficiente a superare le ingenti difficoltà di accesso ai mercati finanziari, per cui il Portogallo si è rivolto all'Unione europea e al Fmi (la cosiddetta troika) per ottenere assistenza finanziaria. Gli aiuti finanziari concessi sono stati condizionati all'implementazione di un Programma di aggiustamento economico (Pae) che comprendeva una serie di misure per la riduzione del debito pubblico. Nel 2011 il Pae e il ritorno al potere della coalizione di centro-destra (alleanza tra Psd e Partito Popolare) hanno dato avvio a un'importante revisione del Rsi lungo le seguenti linee di intervento: I) è stata introdotta una scala di equivalenza ancor meno generosa; II) sono stati introdotti requisiti patrimoniali ancor più stringenti; III) è stata severamente ridotta la generosità del supporto economico, eliminando il legame con la pensione sociale; IV) è stata resa obbligatoria la partecipazione a lavori socialmente utili².

Questi tagli hanno eroso la capacità di protezione di questo strumento, creando una situazione resa ancor più drammatica dai contemporanei tagli ai sussidi di disoccupazione. Nonostante l'aumento dei bisogni, il numero dei beneficiari è crollato dal marzo 2010 al 2016 da

² Tutti i beneficiari adulti, abili al lavoro, devono dedicare quindici ore settimanali a lavori socialmente utili (in modo da poter dedicare almeno tre giorni alla ricerca di un lavoro).

526.382 a 287.473, una diminuzione superiore al 45%. Anche l'ammontare mensile medio per nucleo familiare è diminuito significativamente: tra luglio 2010 e novembre 2014 è sceso da 239,70 euro a 215,21 euro.

Il recente cambio di governo, con la nomina di un governo di minoranza socialista, presieduto da Antonio Costa e sostenuto da una coalizione di partiti della sinistra «radicale» – Blocco di Sinistra, il Partito Comunista Portoghese e il partito ecologista I Verdi –, ha portato a un nuovo cambiamento di indirizzo. A partire dal 2017 le misure restrittive introdotte dal precedente governo sono state abolite quasi totalmente: l'importo del Rsi è stato nuovamente collegato alla pensione sociale e allo stesso tempo sono stati decisamente allentati sia i requisiti patrimoniali che le condizionalità legate alla percezione dello strumento. In particolare, il dovere di partecipazione ai cosiddetti lavori socialmente utili, nonostante le proteste delle opposizioni, è stato eliminato. Nei prossimi anni il reddito minimo portoghese dovrebbe perciò recuperare la capacità protettiva persa negli anni peggiori della crisi.

3.3 L'introduzione del Reddito di Solidarietà Sociale in Grecia

L'evoluzione delle politiche sociali in Grecia, anche per quanto concerne le politiche di reddito minimo, è stata influenzata in misura ancora maggiore dalle richieste degli organismi sovra e internazionali. Come noto infatti, dopo la richiesta di salvataggio del 2010 e la sigla del Protocollo d'intesa con la Comunità europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale, le politiche sociali in Grecia sono state sottoposte a un forte controllo da parte della comunità internazionale, che le ha rese soggette al paradigma dell'austerità. In seguito, a fronte di una crescita vertiginosa dei bisogni della popolazione, il livello di protezione sociale è stato fortemente ridotto.

I dati a questo proposito sono piuttosto evidenti. In termini assoluti, la spesa sociale pro capite diminuisce da circa 5.270 euro l'anno nel 2009 a 4.291 nel 2013³. In un momento in cui i bisogni della popolazione aumentano esponenzialmente – la disoccupazione cresce dal 7,8% del 2008 al 26,5% del 2014 e le persone in condizione di deprivazione materiale dal 10,8% al 17,8% – la spesa sociale diminuisce e il sistema di protezione sociale greco, già strutturalmente inadatto a rispondere a una crisi di tale portata, viene ulteriormente indebolito.

³ Dati Eurostat online, consultati l'ultima volta il 30 agosto 2017.

La diminuita capacità di risposta del sistema di welfare di fronte alla crescente necessità di protezione sociale è evidente se si guarda alla protezione dal rischio disoccupazione e povertà (Matsaganis, 2017a). Tra il 2010 e il 2014 i tagli ai sussidi di disoccupazione riducono il tasso di copertura di tali strumenti dal 36,2 al 12,7%, mentre il numero di disoccupati nello stesso periodo cresceva da 624 mila a 1,27 milioni. Tuttavia è proprio l'emergere della crisi che, anche per azione di attori internazionali, pone attenzione sul tema del reddito minimo in Grecia. In particolare, il Fondo monetario internazionale (2012) si fa portavoce dell'introduzione di tale misura, sostenendone la capacità di portare allo stesso tempo un aumento della protezione per i cittadini e dei risparmi fiscali se coniugato alla sostituzione di una pletera di schemi socio-assistenziali categoriali considerati poco efficaci.

La *spending review* del 2013-2014, pur identificando la spesa sociale come obiettivo primario per il consolidamento delle finanze pubbliche, rendeva disponibile l'utilizzo di qualche risorsa per lo sviluppo delle politiche contro la povertà. Il governo di coalizione socialista-conservatore nel novembre 2012 indirizza 20 milioni per la sperimentazione di un reddito minimo garantito in due comuni. Solo nell'ottobre del 2014, con considerevole ritardo, il governo greco – con il supporto tecnico della Banca mondiale – lancia effettivamente la sperimentazione del cosiddetto *Reddito sociale garantito* in tredici comuni, uno per ogni regione della Grecia, e annuncia il suo impegno per una futura estensione all'intero territorio nazionale nel 2015 «se vi saranno fondi disponibili».

Le elezioni del 2015 e la nomina di Tsipras a capo di un governo di coalizione tra Syriza e la formazione di estrema destra denominata Greci Indipendenti, poco incline a sottomettersi a quelle che venivano percepite come pressioni indebite da parte di attori sovra e internazionali, ha portato inizialmente a un rallentamento nel percorso che doveva condurre all'introduzione di un reddito minimo in Grecia (Matsaganis, 2017). Il governo ha infatti inizialmente preferito indirizzare le limitate risorse verso altre misure di carattere emergenziale (Natili, Matsaganis e Jessoula, 2016). Tuttavia gli accordi presi con i creditori internazionali a seguito delle drammatiche negoziazioni avvenute nel giugno-luglio 2015 inclusero, fra l'altro, alcune misure per affrontare la crisi sociale, tra cui «il lancio graduale di uno schema di reddito minimo garantito» (Matsaganis, 2017b). Questo strumento, le cui caratteristiche sono state lungamente negoziate con la Commissione europea, è stato chiamato *Reddito di solidarietà sociale*, sperimen-

tato inizialmente per soli tre mesi dal luglio al dicembre 2016, prima di essere implementato definitivamente su tutto il territorio greco a partire dal febbraio 2017. Si tratta di uno schema di reddito minimo rivolto a tutti gli individui in età da lavoro con un reddito inferiore ai 2.400 euro annuali per un solo individuo. L'importo è pari a 200 euro per un singolo beneficiario, ma aumenta con l'aumentare del numero dei componenti della famiglia: 300 euro per una coppia, a cui vanno aggiunti 50 euro per ogni ulteriore membro del nucleo familiare. La misura prevede anche che i beneficiari si iscrivano ai centri per l'impiego, si impegnino nella ricerca di un lavoro e stabiliscano un percorso d'inclusione sociale e lavorativa con i servizi sociali dei comuni, ma secondo Matsaganis (2017) sconta notevoli carenze per quanto concerne la realizzazione della componente di attivazione.

Le statistiche ufficiali rilasciate l'8 luglio mostrano, tuttavia, la rilevanza numerica di questo nuovo programma: nei primi quattro mesi il numero dei beneficiari ha raggiunto 508.304 individui in 222.515 nuclei familiari, pari al 4,7% della popolazione greca, ma il governo si aspetta che il numero aumenti gradualmente entro la fine dell'anno fino a raggiungere circa 700 mila persone (*ivi*). Per far fronte a queste richieste il governo ha stanziato una cifra pari a 760 milioni, pari allo 0,4% del Pil – risorse provenienti per lo più da risparmi nel settore socio-assistenziale. Tuttavia permane da sottolineare come questo investimento non compensi se non in minima parte i drastici tagli effettuati nei settori di pensioni, sanità e protezione dal rischio disoccupazione. Questi hanno portato una rottura profonda rispetto al precedente – pur inefficace – sistema di protezione sociale, conducendo la Grecia verso un modello di welfare di cui è ancora difficile distinguere i contorni (Zambarloukou, 2015), ma di cui è facile scorgere i rischi e le debolezze.

3.4 Il caso italiano tra innovazioni e ritardi strutturali

In Italia le fasi peggiori della crisi (2009/2010 e 2012/2013) non hanno portato a un deciso cambiamento di strategia nel settore delle politiche contro la povertà, quanto piuttosto al lancio di iniziative minori. La priorità dei governi che si sono succeduti dal 2008 al 2014 è stata, infatti, l'attuazione del consolidamento fiscale. Il risultato è stata la riduzione delle risorse finanziarie per i servizi pubblici, nonché del budget assegnato alle regioni e alle autorità locali, cioè gli attori principali del sistema assistenziale italiano – con conseguenze rilevanti per il sistema di protezione minima negli anni peggiori della crisi.

A livello nazionale l'avvento della crisi economica e la conseguente diffusione della povertà hanno portato all'introduzione di nuove misure – la cosiddetta Social Card (Sc) – da parte del governo di coalizione di centro-destra guidato da Berlusconi. Si tratta di una carta prepagata utilizzabile per l'acquisto di cibo e beni di prima necessità ispirata al programma americano di Food Stamps, lanciata nel 2008 come misura di emergenza (d.l. 133/2008). In linea con l'approccio tipico dell'assistenza sociale italiana, la Sc prevedeva inizialmente un sostegno al reddito solo per i cittadini italiani sopra i 65 anni a basso reddito, esteso successivamente anche ai nuclei con la presenza di bambini al di sotto dei tre anni. L'importo decisamente ridotto (40 euro al mese), l'approccio categoriale, la copertura limitata, gli stringenti criteri di eleggibilità e, non da ultimo, l'assenza di qualsiasi tipo di condizionalità e requisito di attivazione mostrano la natura decisamente residuale e passiva – se non meramente simbolica – del programma.

Più significativa la misura introdotta dal successivo governo tecnocratico guidato da Mario Monti, in modifica di una bozza di legge redatta dal precedente governo e volta a riformare la Social Card. Scostandosi ampiamente dall'idea precedente, la nuova misura veniva concepita come rivolta agli individui in età da lavoro e alle loro famiglie, era più generosa e si proponeva di combinare trasferimenti monetari e servizi sociali. La Nuova Social Card era concepita come un progetto pilota da realizzare soltanto in dodici città italiane con un budget, almeno per il primo anno, decisamente limitato (50 milioni di euro). Si trattava perciò ancora una volta di un programma sperimentale e scarsamente finanziato, che non introduceva diritti esigibili, e il cui futuro sarebbe dipeso dalle decisioni e dalla volontà politica dei governi successivi.

Diversamente da quanto accaduto in passato, si è deciso di proseguire nella sperimentazione della Nuova Social Card – rinominata «Sostegno all'inclusione attiva» (Sia) – e realizzare la sperimentazione almeno nelle dodici città principali, con risorse più adeguate rispetto a quelle inizialmente previste. In particolare, il governo guidato da Enrico Letta – supportato da una vasta coalizione che si estendeva dal centro-destra al centro-sinistra – ha promosso l'estensione del Sia a otto regioni del Sud Italia, finanziandola con 167 milioni di euro derivanti dalla Legge di Stabilità del 2014 (100 milioni per il 2014, 67 milioni per il 2015, decreto legge 76/2013). Questa misura è stata poi effettivamente implementata solo nelle dodici città più popolate d'Italia. Con il Governo Renzi, anch'esso supportato da una coalizione piuttosto ampia, la povertà ha finalmente avuto una posizione più rilevante

RPS

REDDITO MINIMO NEL SUD EUROPA. QUALI SVILUPPI CON LA GRANDE RECESSIONE?

nell'agenda di governo. La Legge di Stabilità approvata nel dicembre 2015 ha visto il lancio di una strategia anti-povertà che poggiava su: I) la creazione di un «fondo per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale»; II) un maggiore investimento in questo settore, con risorse pari a circa 800 milioni per il 2016; III) l'estensione, a partire da settembre 2016, del Sostegno di inclusione attiva all'intero territorio nazionale. In seguito, il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 giugno 2017 da parte del Governo Gentiloni, che dà seguito alla legge delega approvata il 15 marzo 2017, n. 33 e al successivo *Memorandum Governo Alleanza contro la Povertà* siglato il 14 aprile 2017, ha stabilito che a decorrere del 1° gennaio 2018 il Sia verrà sostituito dal Reddito di inclusione (Rei).

Si tratta di una novità senz'altro positiva, che per la prima volta dota l'Italia di uno strumento strutturale di contrasto alla povertà, anche se le caratteristiche di tale misura la rendono difficilmente comparabile agli strumenti presenti negli altri paesi europei, compresi quelli cui abbiamo accennato in questo articolo, pur scomparendo nella bozza di Legge di Bilancio 2018 (art. 25) a partire da luglio 2018 i requisiti categoriali, ovvero la necessità, per accedere al Rei, che sia presente nel nucleo familiare un minore, oppure un disabile, una donna in stato di gravidanza, e/o un disoccupato over 55, che non conoscevano un corrispettivo negli schemi di contrasto alla povertà esistenti nel resto d'Europa. Soprattutto permangono vincoli di bilancio piuttosto stringenti – la stessa bozza della Legge di Bilancio stanziava per il finanziamento della componente economica di tali misure 1.747 miliardi per il 2018 e 2.189 miliardi per il 2019 – che non consentono l'accesso al Rei di tutti gli individui in condizione di povertà assoluta (Saraceno, 2017); nelle stime del governo riceveranno il Rei 500 mila nuclei familiari, cioè solamente il 38% del totale. Da sottolineare inoltre che parte di queste risorse sono ricavate dall'abbandono dell'Asdi, per cui una parte dei disoccupati di lungo periodo si troverà senza possibilità di accedere a strumenti di protezione del reddito. Per quanto concerne l'importo, il Rei introduce un lieve miglioramento rispetto alle misure che l'hanno preceduto: l'importo massimo per un individuo solo è pari infatti a 187,5 euro, che può aumentare per le famiglie numerose fino a un massimo di 485 euro. Come sottolineato da più parti (Jessoula, 2016), si tratta tuttavia di una misura poco generosa sul piano comparato (*tabella 2*): difficile immaginare come una famiglia di cinque persone in Italia possa sopravvivere con meno di 500 euro al mese. Per far fronte alle debolezze strutturali del Sia (e del Rei), ultimamente

sono numerose le regioni che hanno introdotto interessanti strumenti che si propongono di complementare l'intervento nazionale e/o rafforzare la capacità protettiva di tale strumento. Si tratta del Friuli Venezia Giulia (legge regionale 15/2015), dell'Emilia-Romagna (legge regionale 24/2016), del Molise (legge regionale 9/2015), della Puglia (legge regionale 3/2016), della Sardegna (legge regionale 7/2014) e della Valle d'Aosta (legge regionale 18/2015), cui si aggiungono le proposte di legge in discussione nelle Marche e in Toscana e le esperienze di più lungo corso in Basilicata e in Valle d'Aosta, e nelle Province autonome di Bolzano e Trento. Seppure si registrino passi in avanti notevoli nel coordinamento tra l'azione regionale e quella nazionale, la mancanza di supporto bipartisan nei confronti di tali misure – solo le giunte regionali di centro-sinistra hanno introdotto tali strumenti – rischia di rendere ancor più grave che in altri paesi la differenziazione territoriale.

4. Reddito minimo nel Sud Europa: passi in avanti e debolezze strutturali

Negli ultimi anni anche nel Sud Europa si stanno facendo passi in avanti per quanto concerne la protezione minima del reddito. L'avvento della crisi ha reso evidenti l'inadeguatezza del sistema di welfare tradizionale e familistico per proteggere dai rischi sociali tipici del XXI secolo. In un contesto reso difficile dalle ristrettezze di bilancio e dalle pressioni internazionali volte al contenimento della spesa pubblica, negli ultimi anni si è verificato anche nel Sud Europa un tentativo di rafforzare la rete di sicurezza ultima.

Tuttavia i contemporanei tagli nei settori «forti» di politica sociale – pensioni, sanità e sussidi di disoccupazione – rischiano di «sovraccaricare» eccessivamente gli schemi di reddito minimo nei paesi mediterranei: l'evidenza comparata mostra come è solo nei casi in cui sono inseriti in sistemi di protezione sociale in grado di proteggere la maggioranza della popolazione – cosiddetto *targeting within universalism* – che questi riducono efficacemente povertà ed esclusione sociale (Madama e Natili, 2016). Inoltre, sul piano comparato occorre rimarcare che le debolezze della rete di protezione ultima rimangono notevoli, forse ancor più importanti rispetto a qualche decennio fa. Nel resto dei paesi europei gli schemi di reddito minimo sono divenuti strumenti centrali di protezione del reddito, rivolti non solamente alle

persone in condizione di povertà estrema, ma anche a gruppi sempre più vulnerabili appartenenti alla «classe media», come lavoratori atipici e/o con salari troppo bassi, giovani in cerca di lavoro, individui in difficoltà a seguito di eventi particolari, migranti ecc. In altri termini, pur con tutti i limiti in particolare in termini di inadeguatezza della capacità protettiva (Marchal e al., 2016), rispetto agli strumenti introdotti nel Sud Europa sono più generosi, è più facile accedervi, e consentono di usufruire di un'ampia gamma di servizi e facilitazioni che non si limitano alla richiesta, pur presente, di essere attivi nella ricerca di un lavoro.

Tabella 2 - Spesa, copertura e generosità del Rm, paesi selezionati, 2015

	Spesa % Pil	Copertura % della popolazione	Livello prestazione persona sola % della soglia povertà relativa	Livello prestazione 4 componenti % della soglia povertà relativa
Portogallo	0,16	2,85	34,50	34,50
Spagna	0,14	1,70	60,30	40,00
Italia γ	0,10	1,00	24,30	28,50
Grecia γ	0,40	6,50	45,40	43,30

γ I dati relativi alla spesa e al numero dei beneficiari derivano dalle stime di spesa dei rispettivi governi per il 2017.

Fonte: elaborazione a cura dell'autore sulla base di dati provenienti dagli Uffici statistici nazionali.

Purtroppo le debolezze dei sistemi di protezione minima del Sud Europa sono particolarmente accentuate nel caso italiano, per il momento, tra i paesi considerati, quello che investe meno per la protezione dal rischio povertà (tabella 2). Nonostante le recenti iniziative muovano nella giusta direzione, occorre fare passi molto più decisi per dotarsi di uno strumento almeno comparabile con quelli presenti negli altri paesi europei.

Riferimenti bibliografici

- Arriba A. e Moreno L., 2005, *Spain: Poverty, Social Exclusion, and Safety Nets*, in Ferrera M. (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, Londra.
- Commissione europea, 2013, *Social Investment Package for Growth and Social Cohesion*, Bruxelles.

- Ferrera M. (a cura di), 2005, *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, Londra.
- Frazer H. e Marlier E., 2016, *Minimum Income Schemes. A Study of National Policies*, European Social Policy Network (Espn), Bruxelles.
- Granaglia E. e Bolzoni M., 2016, *Il reddito di base*, Ediesse, Roma.
- Fmi, 2012, *Greece: Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility*, «Country Report», n. 12/57, marzo, International Monetary Fund, Washington DC.
- Jessoula M. e Alti T., 2010, *Italy: An Uncompleted Departure from Bismarck*, in Palier B. (a cura di), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Jessoula M., 2016, *Italy's Winding Road towards a National Minimum Income Scheme*, «Espn Flash Report», n. 60, disponibile all'indirizzo internet: goo.gl/4Wg0mF.
- Madama, I. e Natili M., 2016, *A Farewell to Universalism, a Farewell to Equality? The Paradox of Redistribution in the Era of the New Politics of the Welfare State*, «Politiche Sociali/Social Policies», vol. 3, n. 3, pp. 459-478.
- Marchal S., Marx I. e Van Mechelen N., 2016, *Minimum Income Protection in the Austerity Tide*, «Iza Journal of European Labor Studies», vol. 5, n. 4, pp. 1-20.
- Matsaganis M., 2017a, *Income Support Policies and Labour Market Reform under Austerity in Greece*, in Theodoropoulou S. (a cura di), *Labour Market Policies in the Era of Pervasive Austerity: A European Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Matsaganis M., 2017b, *The Contorted Politics of Guaranteed Minimum Income in Greece*, Paper prepared for the ESPAnet Annual Conference, Lisbona, 14-16 settembre.
- Matsaganis M. e Leventi C., 2014, *The Distributional Impact of Austerity and the Recession in Southern Europe*, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 3, pp. 393-412.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, *Informe de rentas mínimas de Inserción. Año 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales, e Igualdad, Madrid.
- Moreira A., Carolo D. e Nicola R., 2014, *From Gateway To Safety Net. The Dynamics Of Activation Reforms In Portugab*, in Lødemel I. e Moreira A. (a cura di), 2014, *Activation Or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford University Press, Oxford.
- Natili M., 2016, *Changing Welfare in Southern Europe? Political Competition and the Evolution of Regional Minimum Income Schemes in Italy and Spain*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 2, pp. 331-348.
- Natili M., Matsaganis M. e Jessoula M., 2016, *Alla prova della crisi. Povertà e reddito minimo nell'Europa del Sud e dell'Est*, «Working Paper LPF», n. 5, Centro Einaudi, Torino.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Saraceno C., 2017, *Un reddito... troppo minimo*, «welforum.it», 18 settembre.
- Zambarloukou S., 2015, *Greece After the Crisis: Still a South European Welfare Model?*, «European Societies», vol. 17, n. 5, pp. 653-673.

Regole di bilancio e investimento pubblico: per una politica industriale europea

Francesco Saraceno

Il presente articolo lega la drastica e diffusa diminuzione dell'investimento pubblico al «nuovo consenso» che in economia si è imposto a partire dagli anni ottanta, centrato sull'efficienza dei mercati e su un ruolo limitato della politica economica. Il consenso ha influito in particolare sulle politiche condotte in Europa, dove ha anche plasmato le istituzioni per la governance economica. La crisi del consenso consente di riflettere su riforme che permettano alla politica economica di riprendere

il ruolo di motore dello sviluppo di lungo periodo che aveva nel secondo dopoguerra.

Si propone una «regola d'oro aumentata» di bilancio che consenta ai governi e alle istituzioni europee di coordinarsi su investimenti (materiali e immateriali) forieri di sviluppo economico a lungo termine. Tale regola consentirebbe di recuperare una «politica industriale» europea, troppo a lungo assente, e di riaffermare la democraticità del processo decisionale.

RPS

1. Premessa

Anche se la fase acuta della crisi è alle spalle, il progetto europeo risulta oggi appannato. L'europeismo riformista fatica a far intendere la propria voce, stretto tra chi difende lo statu quo e chi sostiene che la sola soluzione sia la dissoluzione dell'euro (e in prospettiva dell'Unione europea). Ciononostante, i margini per una discussione libera da fanatismi sulle future istituzioni per la *governance* economica dell'Unione europea non sono mai stati così ampi. La teoria economica che ha ispirato i trattati fondatori dell'Unione (in particolare quello di Maastricht) vacilla, a causa di una crisi che non ha saputo anticipare e che probabilmente ha contribuito a creare. La mancanza di un paradigma alternativo solido consente inoltre (o almeno dovrebbe) una discussione libera da preconcetti. Il «nuovo consenso» emerso negli anni ottanta dalla contesa tra le teorie neoclassica e keynesiana affermava la centralità degli aggiustamenti di mercato, limitando quindi la politica economica a un ruolo passivo; il nuovo consenso è riflesso nelle istituzioni europee, il Patto di stabilità e crescita (1997) e lo statuto della Banca centrale europea. Le conseguenze di questa architettura

istituzionale sono sotto gli occhi di tutti. In Europa, più che in altri paesi, la politica economica ha abdicato al ruolo di orientare e regolare l'economia, e di pianificare su quegli orizzonti lunghi che spesso il settore privato fatica a incorporare. Nulla è più rappresentativo di questa insufficiente attenzione al lungo periodo della riduzione dell'investimento pubblico, che oggi è a livelli storicamente bassi. Questo articolo si interroga su come si possa recuperare una prospettiva di lungo periodo nell'azione pubblica, tramite un rilancio dell'investimento non solo in infrastrutture fisiche, ma anche in capitale immateriale, come la sanità, l'istruzione e il mercato del lavoro. Solo un recupero di questa prospettiva lunga potrà consentire di districarsi dalla «stagnazione secolare» che attanaglia le economie avanzate. Nel quadro europeo attuale tale rilancio dovrebbe rafforzare il processo democratico, e facilitare il coordinamento tra i governi nazionali, ridando smalto a quella prospettiva comune che si è appannata con la calamitosa gestione della crisi.

Dopo aver analizzato le basi teoriche sulle quali riposa la costruzione europea nella sua forma attuale, l'articolo evidenzierà come questo abbia portato, da noi più che altrove, a un calo dell'investimento pubblico. La crisi del 2008 ha scosso questo impianto dottrinale, e quindi rende possibile una riflessione approfondita sul ruolo dello Stato nell'economia. Si sosterrà in seguito che essendo la prospettiva di un rilancio dell'investimento a livello europeo remota, occorre rivedere le regole di bilancio dell'Unione europea per consentire ai governi nazionali di invertire la tendenza e tornare a livelli di investimento più coerenti con una crescita sostenuta di lungo periodo. Una regola d'oro «aumentata» potrebbe consentire di coordinare le diverse politiche di investimento (non necessariamente in infrastrutture fisiche) e contribuire a disegnare una politica industriale europea.

2. *Le origini dottrinali della costruzione europea*

Il trentennio che si apre dopo la fine della seconda guerra mondiale è dominato, in economia, dalla teoria keynesiana. La pubblicazione della *Teoria generale* nel 1936 aveva aperto un lungo periodo in cui la politica economica era stata ispirata dall'idea che mercati e autorità pubbliche, entrambi istituzioni imperfette, interagissero nel determinare crescita, occupazione e distribuzione del reddito. Keynes rifiutava l'idea degli economisti neoclassici che i mercati potessero raggiungere sponta-

neamente l'equilibrio di pieno impiego. «L'arte» della politica economica consisteva, secondo Keynes, nel continuo intervenire (il *fine tuning* nell'espressione inglese) al fine di compensare inefficienze e imperfezioni di mercato, per garantirne stabilità e capacità di proiettarsi sul lungo periodo, senza per questo pretendere di sostituirsi ad esso. È questa insistenza sul ruolo di stabilizzazione della mano pubblica, e non la caricaturale insistenza sulla spesa pubblica (che spesso caratterizza i partigiani dell'economista di Cambridge quanto i suoi detrattori), che costituisce l'essenza del sistema keynesiano.

Lo Stato nella teoria e nella politica economica keynesiana aveva quindi un doppio ruolo: la regolazione congiunturale di breve periodo, volta a sostenere l'attività economica nei periodi di rallentamento mediante l'uso della politica fiscale e monetaria; e in modo più strutturale interventi volti ad aumentare la «resilienza» dell'economia, la sua capacità di assorbire gli *choc* macroeconomici, e di raggiungere equilibri soddisfacenti dal punto di vista dell'efficienza economica. Lo sviluppo e il consolidamento dei sistemi di welfare, oltre a criteri di giustizia sociale, rispondeva anche al bisogno di aumentare la resilienza dell'economia. L'accesso universale a salute e istruzione, la stabilizzazione del reddito mediante i sussidi di disoccupazione e gli stabilizzatori automatici, e infine la redistribuzione del reddito, contribuivano congiuntamente ad aumentare quello che gli economisti chiamano con espressione infelice il «capitale umano», e quindi il potenziale di crescita dell'economia.

La crisi dell'economia keynesiana negli anni settanta apre una nuova fase in cui, dopo un'iniziale riproposizione dell'ortodossia neoclassica, la professione converge verso un «nuovo consenso»¹. A partire dagli anni ottanta, il *mainstream* in economia si articola intorno alla nozione di un equilibrio «naturale», cui l'economia tende spontaneamente nel medio periodo. L'equilibrio naturale può discostarsi dall'equilibrio ottimale paretiano, a causa di rigidità, come l'esistenza di monopoli, le asimmetrie informative, la mancanza di mercati. In secondo luogo, le rigidità cosiddette nominali (ad esempio di prezzo) causano deviazioni dall'equilibrio naturale, perché impediscono ai mercati di reagire in modo ottimale agli *choc* esogeni. Queste rigidità operano solo nel breve periodo: scostamenti persistenti dall'equilibrio finiranno per esercitare una pressione sui prezzi, la cui rigidità dunque nel lungo periodo viene meno.

¹ Per maggiori dettagli si rinvia a Saraceno (2017a, 2017b).

Per il nuovo consenso la politica economica ha quindi un ruolo limitato. Le politiche discrezionali (fiscali e monetaria) non sono particolarmente indicate. Al contrario, i governi dovrebbero seguire delle regole di politica chiare e prevedibili, in modo da ridurre l'incertezza, e permettere ai mercati di convergere più in fretta verso l'equilibrio naturale. Come nel vecchio modello prekeynesiano, lo strumento di politica economica per eccellenza è costituito dalle riforme strutturali: la lotta ai monopoli, la riduzione del peso dello Stato nell'economia, l'eliminazione delle rigidità di prezzo e di salario dovrebbero consentire da un lato di rimuovere le rigidità che impediscono all'equilibrio naturale di avvicinarsi all'ottimo paretiano; e dall'altro di ridurre l'ampiezza delle fluttuazioni dell'economia intorno allo stesso equilibrio naturale. È quindi chiaro che la «sintesi» rappresentata dal nuovo consenso è in realtà molto più vicina alla teoria neoclassica che a quella keynesiana. La politica macroeconomica è efficace solo nel breve periodo, e solo se rimane prevedibile e quindi non disturba il normale funzionamento di mercati supposti efficienti. Il consenso fa propria l'impossibilità di deficienze persistenti di domanda aggregata tipica dei modelli di ispirazione neoclassica, deficienze che invece erano al centro dell'analisi di Keynes.

L'ortodossia del nuovo consenso ha dominato la politica economica e l'accademia fino alla crisi del 2008, e oltre. È quindi in questo quadro intellettuale che vanno situate le scelte dei *policy makers* dei paesi avanzati, tra cui quelli europei². Ed è in questo contesto che si scrivono, con il Trattato di Maastricht del 1992, le regole del gioco della moneta unica europea. Nel 1997 il Trattato di Amsterdam viene a completare il quadro istituzionale con il Patto di stabilità e crescita che fissa le regole del gioco per la politica fiscale dei paesi membri dell'eurozona. In ossequio al consenso, il Patto di stabilità ha come obiettivo principale il limitare ai soli stabilizzatori automatici la politica fiscale. Il deficit strutturale (cioè quello indipendente da fattori ciclici, che deriva da scelte discrezionali del governo) deve essere uguale a zero. Il nuovo *fiscal compact*, approvato in tutta fretta nel 2012, aggiunge a questa regola

² Anche se qui ci concentriamo sull'Europa, è utile sottolineare come il nuovo consenso abbia fortemente influenzato anche le politiche per lo sviluppo. I tre pilastri su cui si fonda il *Washington Consensus*, liberalizzazioni, privatizzazioni, austerità, rispondono ai precetti del nuovo consenso: riforme e limiti alla politica economica. Allo stesso modo, il nuovo consenso costituisce un utile supporto per le «rivoluzioni conservatrici» di Ronald Reagan e Margaret Thatcher.

il vincolo della riduzione del debito pubblico in eccesso del 60% deciso dal Trattato di Maastricht.

Anche la politica monetaria è coerente con il quadro concettuale del consenso, visto che la Bce deve solo preoccuparsi dell'inflazione, e ha anche notevole indipendenza. È lampante la differenza con la Federal Reserve americana il cui statuto, che risale agli anni settanta, le affida il «doppio mandato» di perseguire stabilità dei prezzi e piena occupazione. L'influenza dell'economia keynesiana, all'epoca ancora dominante, sulle istituzioni statunitensi è evidente.

Infine, l'Atto Unico del 1986 porta a compimento quello che fin dal Trattato di Roma del 1957 era un pilastro dell'Unione europea, la politica della concorrenza, volta a combattere ogni forma di posizione dominante, e così facendo a eliminare tutte le rigidità che impediscono ai mercati di convergere verso l'equilibrio ottimale. L'interpretazione che la Commissione europea e le istanze europee hanno dato della politica della concorrenza, e la definizione piuttosto rigida di «aiuto di Stato» hanno di fatto impedito agli Stati membri di mettere in atto politiche industriali coerenti, e una programmazione economica di lungo periodo.

Non è quindi un caso che anche prima della crisi del 2008, l'enfasi costante sulla lotta a deficit e debito pubblico, come preconditione per una crescita «tirata dal mercato», si è accompagnata ad una politica monetaria molto più timida di quella americana, e ad un'enfasi continua sulla necessità di riformare le economie del Vecchio Continente, e a una totale assenza di programmazione economica e politica industriale.

La pressione per una riduzione del ruolo dello Stato nell'economia è particolarmente forte in Europa. Il perimetro dello Stato sociale è stato lentamente ma pervasivamente ridotto, il ruolo degli stabilizzatori automatici menomato, e la regolazione congiunturale dell'economia sacrificata sull'altare della «flessibilità di mercato».

È interessante peraltro come il quadro istituzionale europeo perda progressivamente coerenza. I trattati europei erano originariamente adatti a una società che dà importanza al ruolo assicurativo del governo attraverso il welfare state; un sistema, quindi, in cui la stabilizzazione automatica svolge un ruolo importante. E se gli stabilizzatori automatici sono efficaci nell'assorbimento degli *choc*, si possono imporre vincoli alle politiche macroeconomiche senza effetti negativi sulla stabilità del sistema. Negli Stati Uniti, al contrario, il contratto sociale dà un peso ridotto al ruolo assicurativo dello Stato. Coerente-

RPS

Francesco Saraceno

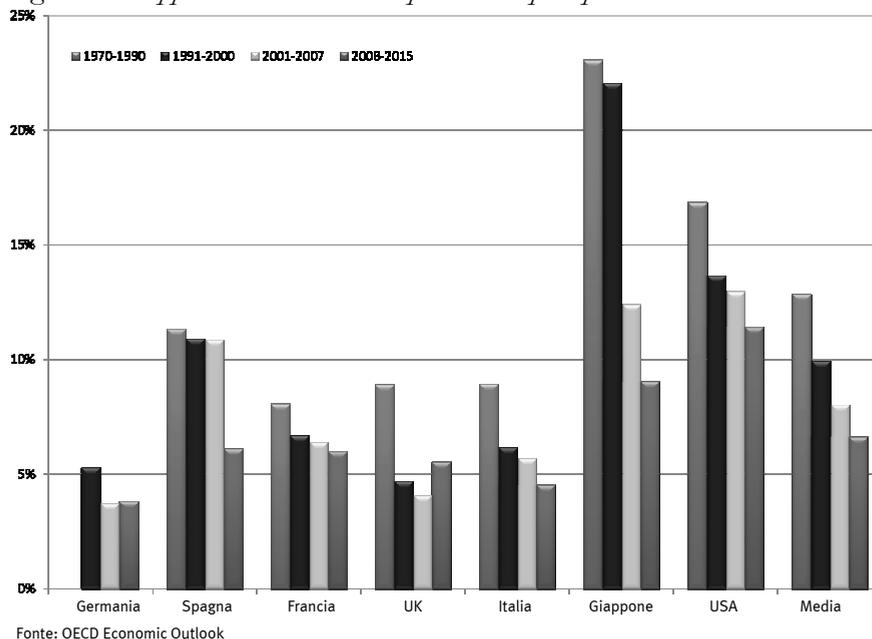
mente con questa scelta, frutto legittimo del processo democratico, le politiche macroeconomiche discrezionali devono essere attive per ridurre le fluttuazioni dei redditi. E questo spiega perché, prima e durante la crisi, gli Stati Uniti abbiano usato la leva monetaria e fiscale in modo molto più deciso. In altre parole, possono essere concepiti due sistemi altrettanto legittimi e coerenti: uno, gli Stati Uniti, in cui un ruolo marginale per lo Stato sociale è compensato da politiche fiscali e monetarie attive. O uno, come l'Unione europea come era stata designata sulla carta, in cui i vincoli alla politica discrezionale vanno di pari passo con un ruolo importante dato alla stabilizzazione automatica. Con Jérôme Creel ho mostrato tuttavia che l'Unione economica e monetaria sta gradualmente evolvendo verso un quadro incoerente. Con le riforme, spesso imposte a paesi recalcitranti, si sta smantellando il suo sistema di assicurazione sociale e quindi la capacità di assorbire gli *choc*, ma invece di accompagnare questo processo con maggiore libertà per i governi, i vincoli alle politiche macroeconomiche sono sempre più stringenti. Se il welfare state non protegge più, e la politica macroeconomica non assorbe gli *choc*, a medio termine sono inevitabili un'estrema instabilità e pericolose conseguenze sociali (Creel e Saraceno, 2010).

3. La miopia istituzionalizzata: investimento pubblico e crescita futura

La riduzione del ruolo dello Stato ha colpito in particolare l'investimento pubblico, una voce di spesa tanto fondamentale per la crescita di lungo periodo quanto «invisibile» per l'opinione pubblica.

La figura 1 mostra come per tutte le maggiori economie dell'Ocse il peso dell'investimento pubblico sulla spesa pubblica si sia ridotto in maniera significativa e costante dai massimi degli anni settanta (è interessante notare come i due giganti manifatturieri dell'economia europea, la Germania e l'Italia, siano oggi i due fanalini di coda per quel che riguarda l'investimento pubblico). L'investimento è stato quindi sacrificato rispetto alla spesa corrente, sia quando l'economia andava bene che durante la crisi.

Figura 1 - Rapporto tra investimento pubblico e spesa pubblica totale



RPS

Francesco Saraceno

3.1 La crisi del nuovo consenso

La crisi iniziata nel 2008 ha scosso le certezze di cui si nutriva il consenso. In primo luogo, l'ampiezza della crisi, una recessione che nelle economie avanzate non si vedeva dagli anni trenta, ha mostrato l'inconsistenza dell'affermazione per cui i mercati sono in grado di ritornare rapidamente all'equilibrio naturale quando sono colpiti da uno *choc*. Nel 2008 e 2009, in ossequio alla teoria keynesiana, prima la politica monetaria e poi quella fiscale sono state chiamate in soccorso di un'economia che non sembrava in grado di risollevarsi da sola. È vero che l'esperimento keynesiano è durato poco, e che soprattutto in Europa si è rapidamente tornati all'austerità propugnata dal nuovo consenso. Ma comunque economisti e *policy makers* hanno iniziato a interrogarsi sulle vecchie ricette e in generale sulla solidità delle fondamenta del nuovo consenso.

Uno dei capisaldi del nuovo consenso, la separazione tra l'equilibrio naturale, determinato dai fattori strutturali dell'economia, e le fluttuazioni di breve periodo intorno ad esso, ha costituito la Linea Maginot dei difensori delle politiche di austerità condotte in Europa. Certo, si

diceva, l'aggiustamento imposto ai paesi della periferia dell'eurozona ha prolungato la recessione, fatto ulteriormente aumentare disoccupazione e povertà, scavato un solco ancora più profondo tra ricchi e poveri; ma tutto questo, sostenevano i partigiani dell'austerità, era solo un costo da sostenere nel breve periodo per poter ritrovare la crescita nel lungo periodo. La letteratura empirica ispirata dalla crisi ha mostrato la fallacia di questo argomento (si veda Fàtas e Summers, 2015): il prolungarsi delle recessioni conduce a un deterioramento crescente del capitale (fisico e umano) dell'economia, e quindi della capacità di crescere nel lungo periodo. Un recente lavoro pubblicato su «The Lancet» (Kentikelenis e al., 2014) ha mostrato come le politiche imposte dalla *troika* alla Grecia abbiano avuto un impatto devastante sugli indicatori socio-sanitari, impatto che è illusorio ritenere limitato alla situazione corrente. Se si deteriora la salute pubblica e l'istruzione, se si imprigiona la forza lavoro in una disoccupazione di lunga durata che ne riduce competenze e capacità di formazione, è il reddito «potenziale», l'equilibrio naturale dell'economia, e non solo quello corrente, che finisce per esserne diminuito. I potenziali «effetti permanenti dell'austerità» a loro volta danno un'indicazione chiara sul comportamento da tenere per le autorità di politica economica, che devono fare tutto il possibile per tirar fuori l'economia dalla recessione prima che questa le infligga danni permanenti.

Per riassumere, dopo gli anni del «fondamentalismo di mercato», la professione sembra essere tornata oggi, sia pure in modo ancora confuso e non organico, a una concezione keynesiana in senso lato dell'economia e della politica economica: un processo adattivo in cui invece di delegare a mercati presunti efficienti il compito di convergere verso il migliore dei mondi possibili, le autorità devono tentare di garantire quella stabilità che consenta investimento e accumulazione di conoscenze, e quindi una crescita stabile di lungo periodo.

3.2 La crisi: un'occasione per il rilancio del progetto europeo

Alla luce di questi sviluppi recenti, dei quali purtroppo le élite politiche soprattutto europee non sembrano ancora essersi accorte, il calo drastico degli investimenti pubblici, e il progressivo abbandono da parte dello Stato del suo ruolo di stabilizzatore sociale, appaiono ancora più preoccupanti. L'architettura istituzionale europea è stata improntata alla stabilità nominale (controllo di deficit e debito da parte

dei governi, e dell'inflazione da parte della banca centrale), anche al prezzo di lasciar crescere l'instabilità reale, attraverso un'insufficiente regolazione del ciclo, e una riduzione della protezione sociale. Sgombrato oggi il campo dall'idea che la stabilità reale possa essere garantita da mercati efficienti, occorre ridisegnare il sistema di regole europee in modo che la politica economica possa recuperare la capacità di pianificazione a lungo termine. Solo così assicurerebbe il quadro macroeconomico appropriato perché il settore privato possa investire, innovare e abbandonare anch'esso comportamenti troppo incentrati sul breve periodo.

Il momento è propizio per un cambio di passo, visto che il tema dell'investimento pubblico sembra tornato d'attualità. Come sostenuto da Larry Summers (2014), la carenza di investimento (pubblico e privato) è uno dei fattori che spiegano la tendenza dell'economia mondiale verso la cosiddetta stagnazione secolare, vale a dire una situazione in cui il tasso di crescita di lungo periodo dell'economia rimane cronicamente basso. Summers nota che per sfuggire alla trappola della stagnazione secolare l'investimento pubblico sarebbe l'opzione più indicata: i tassi di interesse ai minimi storici rendono il rendimento atteso degli investimenti in infrastrutture per gli Stati Uniti particolarmente elevato. In un capitolo (giustamente) ampiamente citato del suo *World Economic Outlook* nel 2014, il Fondo monetario internazionale si spinge a definire l'investimento pubblico, nelle condizioni attuali, un «pasto gratuito»: il costo del capitale sarebbe tanto basso, e l'effetto sulla crescita tanto elevato (in molti paesi lo stock di capitale è vetusto e insufficiente), che l'investimento si pagherebbe da solo, portando a una maggiore crescita e a un minore debito pubblico (Fmi, 2014).

Gli effetti di un rilancio dell'investimento sarebbero particolarmente benefici per la zona euro, che ha un debito pubblico inferiore a quello statunitense. Idealmente si dovrebbe avviare un vasto piano di investimenti pubblici a livello europeo, per esempio in progetti di transizione energetica, finanziati da debito comune. Nonostante la proposta di eurobond, *project bond* o strumenti simili sia periodicamente rilanciata, questo non accadrà, per l'opposizione della Germania e di pochi altri paesi.

La soluzione deve dunque essere trovata a livello nazionale. La crisi non è passata invano, e oggi i paesi che negoziano con la Commissione su base bilaterale possono invocare le «clausole di flessibilità» e ottenere un maggiore spazio per gli investimenti in cambio della vaga

promessa di non meglio specificate riforme strutturali³. È tuttavia improbabile che questo processo, che rimane arbitrario e discrezionale, abbia conseguenze significative sul livello dell'investimento pubblico.

RPS

4. Per una «regola d'oro aumentata»

Oggi occorre una revisione delle regole fiscali europee che, pur garantendo la sostenibilità delle finanze pubbliche dei paesi europei, consenta di non sacrificare l'investimento pubblico sull'altare della riduzione del debito. Tale regola è stata applicata in precedenza dal Regno Unito alla fine degli anni novanta. Denominata «regola d'oro delle finanze pubbliche», è stata introdotta dal cancelliere dello scacchiere dell'epoca Gordon Brown e imponeva al governo di finanziare tutte le spese correnti tramite entrate fiscali (il bilancio corrente doveva quindi essere sempre in equilibrio). L'investimento pubblico, invece, poteva essere finanziato tramite l'emissione di debito pubblico. In linea di principio, la regola d'oro aveva (e avrebbe) solo effetti benefici: in primo luogo, sarebbe sostenibile; è infatti possibile dimostrare che finanziando solo l'investimento con indebitamento, mentre la spesa corrente è finanziata dalle entrate correnti, il debito pubblico convergerebbe, in percentuale del Pil, allo stock di capitale pubblico. In secondo luogo, la regola d'oro sarebbe più equa delle regole esistenti dal punto di vista intergenerazionale. Il Patto di stabilità oggi impone che le spese effettuate per incrementare lo stock di capitale siano finanziate con le entrate correnti, vale a dire con l'imposizione fiscale sui cittadini attivi oggi. Ma lo stock di capitale verrà utilizzato anche dai contribuenti futuri. Mentre nel dibattito pubblico si tende spesso a sottolineare come il debito sia un onere per i contribuenti futuri, si dimentica altrettanto spesso che lo stock di capitale pubblico che viene loro lasciato in eredità dovrebbe nel quadro esistente essere pagato dai contribuenti di oggi. La regola d'oro invece consentirebbe di lasciare in eredità ai contribuenti futuri passività (il debito) e attività (lo stock di capitale pubblico) di uguale entità. Essa garantirebbe dunque quella equità intergenerazionale che oggi manca. Infine, imponendo

³ Anche i contributi degli Stati membri al fondo che gestisce l'investimento pubblico nell'ambito del piano Juncker non sono conteggiati nel deficit pubblico. Ma si tratta di somme irrisorie, che difficilmente marcheranno un'inversione di tendenza.

l'equilibrio di bilancio tra entrate e uscite correnti, impedirebbe ai governi di concentrare gli sforzi di consolidamento fiscale sull'investimento pubblico, che come sottolineato in precedenza è «invisibile» soprattutto nel breve periodo, e politicamente più facile da ridurre.

Insomma, la regola d'oro ha sulla carta molti vantaggi, e non è sorprendente che sia stato più volte proposto di applicarla anche in Europa (cfr. Jean-Paul Fitoussi, 2003). Ma ha anche incontrato la fiera opposizione di alcuni paesi, e un generale scetticismo delle istituzioni europee. Una prima critica, in qualche modo «politica», evidenzia come i governi più indisciplinati potrebbero approfittare della complessità dei bilanci pubblici per imbarcarsi in operazioni di contabilità creativa, e far così apparire come investimento pubblico, e quindi escludere dal computo del deficit, spese che in realtà dovrebbero essere finanziate tramite le entrate correnti. Una seconda critica evidenzia invece la distorsione che la regola d'oro potrebbe indurre nel comportamento dei governi. Balassone e Franco notavano già nel 2000 come l'esclusione dell'investimento dal deficit potrebbe spingere i governi a privilegiare la spesa in beni capitali, e trascurare altre spese (per esempio istruzione e sanità) che, nonostante siano contabilmente classificate come correnti, sono altrettanto necessarie per la crescita futura (Balassone e Franco, 2000).

Entrambe queste critiche possono tuttavia essere ribaltate, e trasformate in un elemento di forza. Con Kemal Dervis ho recentemente proposto l'introduzione di una «regola d'oro aumentata» (Dervis e Saraceno, 2014), che consentirebbe non soltanto di rilanciare l'investimento, ma anche di disegnare una politica industriale a livello europeo, rafforzando allo stesso tempo il processo democratico.

A intervalli regolari, ad esempio durante i negoziati per la definizione del bilancio europeo, oppure dopo ogni elezione per il Parlamento europeo, la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento potrebbero discutere delle priorità di medio-lungo periodo per l'Unione europea, e definire le categorie di spesa pubblica che consentano di raggiungere gli obiettivi fissati. Queste possono essere spese in conto capitale, come investimenti nelle energie rinnovabili o nelle reti; ma possono anche essere spese correnti, come nel caso di un programma di spesa per aumentare il tasso di partecipazione sul mercato del lavoro, o un programma di investimento nella sanità pubblica. Ogni spesa che rientri nelle categorie convenute potrebbe essere esclusa dal calcolo del deficit, ed essere quindi considerata «investimento» ai sensi della regola d'oro aumentata. Il negoziato sarebbe trasparente e democrati-

RPS

Francesco Saraceno

co, e si potrebbe addirittura immaginare che le voci di spesa considerate eleggibili varino tra paesi (o tra gruppi di paesi). Infine, per facilitare coordinamento e collaborazione, i programmi di spesa/investimento portati avanti congiuntamente da più paesi potrebbero essere co-finanziati dalla Banca europea per gli investimenti (Bei).

In attesa dell'introduzione di un bilancio europeo propriamente detto, e in omaggio al principio di sussidiarietà, la gran parte dell'investimento rimarrebbe di competenza dei governi nazionali. Ma la regola d'oro aumentata consentirebbe di coordinarli e di orientarli verso lo sviluppo e il benessere dell'Unione nel suo insieme. Essa permetterebbe quindi di ritornare, su scala europea, a una politica industriale coerente, e alla determinazione politica e democratica degli obiettivi di crescita di lungo periodo. Tornerebbe quindi alla ribalta quello «Stato imprenditore» (Mazzucato, 2014) che è stato in passato uno dei motori dello sviluppo impetuoso di molti paesi (tra cui il nostro), e che in ossequio al nuovo consenso ha avuto le mani legate dalle istituzioni europee mentre rimaneva un attore centrale nelle altre grandi economie avanzate ed emergenti.

Questo Stato imprenditore potrebbe investire in capitale materiale e immateriale, nella spesa sociale come nelle infrastrutture tradizionali. La scelta, in un senso o nell'altro, tornerebbe ad essere l'esito di un processo democratico e condiviso, e non il frutto di una mera classificazione contabile. E, soprattutto, non sarebbe l'inevitabile conseguenza di regole la cui motivazione profonda è proprio la negazione della politica economica discrezionale. La legittimità democratica della politica economica sarebbe il miglior ostacolo al montare dei populismi, e potrebbe essere uno degli elementi del rilancio del progetto europeo.

Riferimenti bibliografici

- Balassone F. e Franco D., 2000, *Public Investment, the Stability Pact and the "Golden Rule"*, «Fiscal Studies», vol. 21, n. 2, pp. 207-229.
- Creel J. e Saraceno F., 2010, *The Crisis, Automatic Stabilisation, and the Stability Pact*, «Revista de economia y estadística», n. 1, pp. 75-104.
- Dervis K. e Saraceno F., 2014, *An Investment New Deal for Europe*, Brookings Blogs - Up Front, 3 settembre.
- Fâtas A. e Summers L.H., 2015, *The Permanent Effects of Fiscal Consolidations*, «Cepr Discussion Paper», n. 10902, novembre.
- Fitoussi J.-P., 2003, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, il Mulino, Bologna.

- Fmi, 2014, *Legacies, Clouds, Uncertainties*, World Economic Outlook, ottobre.
- Kentikelenis A., Karanikolos M., Reeves A., McKee M. e Stuckler D., 2014, *Greece's Health Crisis: From Austerity to Denialism*, «The Lancet», vol. 383, n. 9918, pp. 748-753.
- Keynes J.M., 1936, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, McMillan, Londra.
- Mazzucato M., 2014, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari.
- Saraceno F., 2017a, *L'économie à l'épreuve des faits. Comprendre les controverses du passé pour éclairer les défis de la société*, Revue Banque Edition, Parigi.
- Saraceno F., 2017b, *Il fallimento dell'austerità*, «MicroMega», n. 4, pp. 88-98.
- Summers L.H., 2014, *U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound*, «Business Economics», vol. 49, n. 2, pp. 65-73.

RPS

Francesco Saraceno

Un piano europeo per gli investimenti nelle infrastrutture sociali

Edoardo Reviglio

L'articolo si focalizza sugli strumenti di finanziamento a lungo termine per le infrastrutture sociali.

Nel quadro di una riorganizzazione generale delle leve di finanza pubblica per le infrastrutture e in ragione del rilancio degli investimenti per la crescita vengono passate in rassegna alcune tra le principali alternative di finanziamento non pubblico per il welfare, con una particolare

attenzione alla finanza di progetto (Ppp). Nella seconda parte l'articolo concentra la sua attenzione sul ruolo degli investitori istituzionali e dello Stato all'interno di piani di investimento a lungo termine per le infrastrutture sociali. Alla luce dell'analisi svolta, nella parte finale vengono avanzate proposte di rilancio degli investimenti, pubblici e privati, a sostegno dell'Agenda sociale europea.

RPS

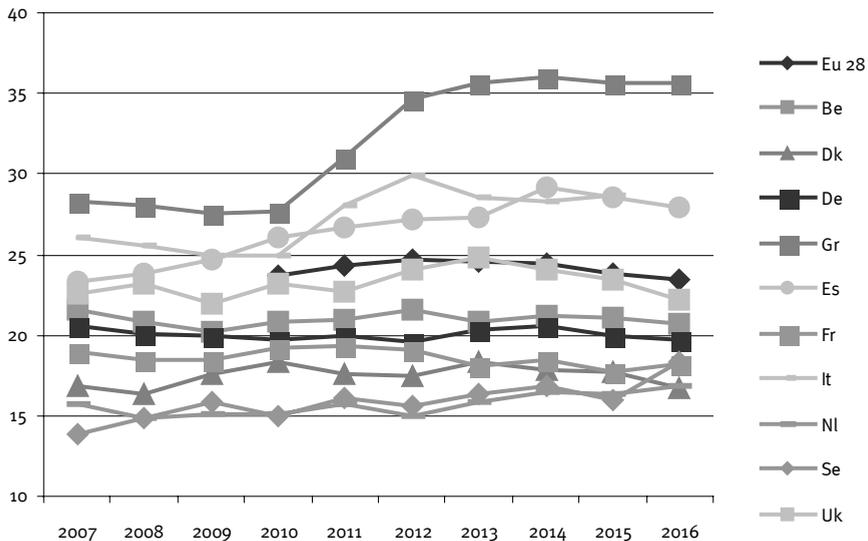
1. Il rilancio del modello sociale europeo tra crisi e crescita dei nuovi bisogni sociali

A quasi un decennio dalla Grande Crisi il tessuto sociale dell'Europa è ancora sofferente. Secondo i dati dell'Eurostat più di 117 milioni di persone sono a rischio povertà in Europa, pari al 23,4% della popolazione totale (figura 1). La disoccupazione, pari all'8,6% nel 2016, è ancora lontana dall'essere riassorbita ai livelli pre-crisi. In alcuni paesi, soprattutto quelli più colpiti dalla crisi e dalle misure di contenimento fiscale, il mercato del lavoro continua a soffrire di un forte deterioramento, con punte particolarmente gravi tra i giovani. In Italia la disoccupazione giovanile (sotto i 25 anni) è al 37,8%, a fronte di una media Ue a 28 del 18,7%.

Il processo di convergenza economico e sociale sta producendo forti disallineamenti tra paesi cosiddetti «virtuosi» e paesi che hanno difficoltà a espandere la spesa sociale, soprattutto verso le nuove aree di bisogno. Sebbene la spesa per lo Stato sociale sia rimasta più o meno ai livelli pre-crisi, essa tuttavia non riesce oggi a soddisfare la crescente domanda sociale, dati gli impatti della crisi sul mercato del lavoro e le richieste di servizi legate alle trasformazioni demografiche, in costante crescita. Le prospettive demografiche per i prossimi decenni pongono sfide difficili per la sostenibilità dei bilanci pubblici. L'invecchiamento

della popolazione avrà effetti pesanti soprattutto sul costo della sanità e dei sistemi pensionistici. L'Europa ha già oggi uno dei rapporti più bassi al mondo tra popolazione lavorativa e pensionati, pari a 4:1. In media, gli Stati membri spendono più dell'11% del Pil in pensioni, il 7% in sanità e quasi il 5% in istruzione. L'evoluzione della demografia e la sostenibilità dei sistemi dello Stato sociale hanno una forte correlazione. Nel 2060 il 28,4% dei cittadini europei avrà più di 65 anni (nel 2013 erano il 18,4%), mentre solo il 56,6% della popolazione sarà nel circuito del lavoro in età compresa tra i 15 e i 64 anni. Di conseguenza il rapporto tra popolazione attiva e pensionati potrebbe salire a 2:1 (*ivi*).

Figura 1 - Il rischio povertà in Europa, val. %, Anni 2007-2016



Fonte: Eurostat.

Politiche per l'immigrazione e incentivi alle nascite dovrebbero diventare parte integrante della nuova cornice sociale ed economica europea. Tuttavia ostacoli culturali e politici, esasperati dall'affermarsi di movimenti politici populistici, rendono difficile contrastare la crisi demografica con un incremento dei flussi migratori da altri continenti. Ma se la demografia europea non viene «rinverdita», il rischio di un declino progressivo della crescita e della competitività europea sarà

inarrestabile. La velocità dei tempi della globalizzazione impone di agire in modo deciso e rapido. Un'altra questione cruciale per il futuro della società europea riguarda i sistemi di istruzione, a tutti i livelli. Cambiamenti rilevanti nei modelli educativi sono richiesti dalle sfide della globalizzazione e dei cambiamenti tecnologici. Nuovi modelli educativi richiederanno nuove infrastrutture (sia negli edifici che nei sistemi di connessione, quindi sia materiali che immateriali). Abbiamo bisogno di raggiungere in tempi rapidi la piena copertura del fabbisogno prescolare (asili nido e scuole materne) in tutta Europa. Questo è un fattore decisivo non solo per la formazione e la socializzazione dei giovani, ma anche per l'occupazione femminile.

Le riforme dei sistemi di protezione sociale europei, in particolare sanità, cura degli anziani e dei minori, istruzione e infrastrutture sociali, dovrebbero diventare i pilastri sociali per affrontare le grandi trasformazioni che attendono il futuro dell'Unione europea. La crescita dei debiti pubblici richiede la ricerca di soluzioni nuove, che – senza indebolire lo Stato sociale – non mettano a repentaglio la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche e quindi delle generazioni future. Una missione impossibile? No, ma certo una missione difficile, che richiede innovazione e interventi tempestivi per evitare che populisti e euroscettici prendano il sopravvento.

Sul fronte delle infrastrutture economiche (trasporti, energia e telecomunicazioni) molti progetti possono essere finanziati ricorrendo al finanziamento non bancario privato. Il contributo pubblico può essere «modesto», e quindi pesare poco sulle finanze pubbliche. Per le infrastrutture sociali e ambientali, invece, vi è una maggiore necessità di contributi pubblici diretti, nazionali o europei. Per finanziare le infrastrutture sociali, a costi sopportabili per i contribuenti, occorre sviluppare nuovi modelli finanziari con la partecipazione del risparmio istituzionale di lungo periodo e del risparmio diffuso. Asili nido, scuole e università innovative e interconnesse, telemedicina, assistenza agli anziani, edilizia sociale, ambiente, bonifiche del territorio sono la base della coesione sociale dell'Unione. Vanno trovate formule finanziarie innovative in grado di assicurare una sostenibilità della spesa pubblica e un allargamento dello spettro delle fonti di finanziamento, senza cedere a logiche estrattive o di pura finanziarizzazione. Rilanciare e riformare l'Europa sociale può e deve diventare un grande investimento, per la coesione sociale e per la crescita stessa, dato il contributo che il welfare e gli investimenti sulle infrastrutture sociali possono dare alla creazione di nuova occupazione (la cosiddetta *white eco-*

RPS

Eduardo Reviglio

nomy)), all'innovazione e alle nuove tecnologie. Nel Libro Bianco del presidente della Commissione europea (2017), tra i cinque principali obiettivi per il suo futuro, l'Europa sociale viene messa al primo posto. È cruciale che non si tratti solo di parole, ma che questo obiettivo si traduca rapidamente in azioni concrete ed efficaci per lo sviluppo del modello sociale europeo.

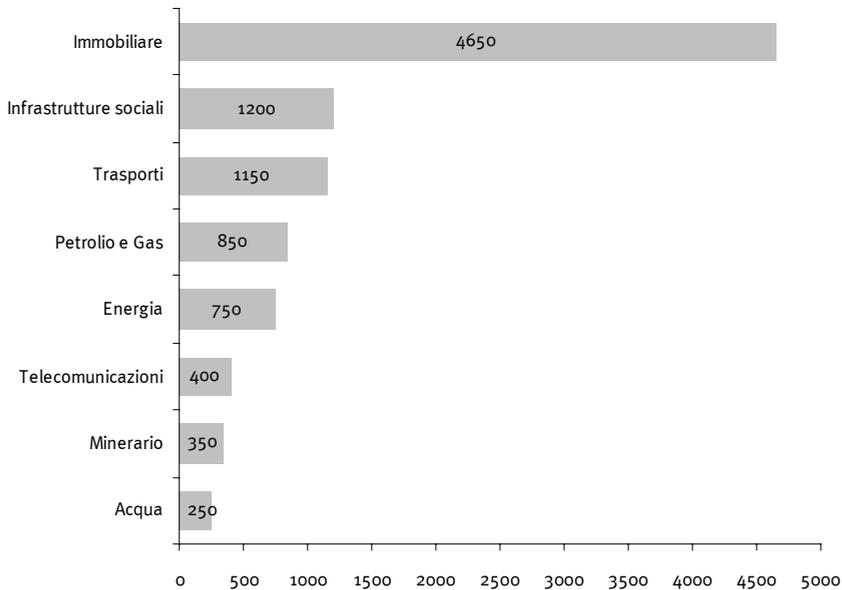
2. *L'investimento strutturale dell'Unione europea nelle infrastrutture sociali*

Sebbene le infrastrutture sociali abbiano un ruolo crescente nella società, sorprendentemente c'è una mancanza di dati su questo mercato. Inoltre la ricerca accademica su questo argomento è ancora agli esordi (Inderst, 2015, 2017). La struttura della raccolta dati e la ricerca, infatti, si sono concentrate principalmente sulle infrastrutture economiche (trasporti, energia e telecomunicazioni). Che cosa conosciamo circa la dimensione del mercato delle infrastrutture sociali a livello globale ed europeo? Sappiamo che riguarda una parte non indifferente del mercato infrastrutturale globale. McKinsey stima che il mercato delle infrastrutture sociali ammonta a circa 1.200 miliardi di dollari all'anno (McKinsey, 2016), pari al 50% del mercato infrastrutturale globale (escludendo i beni immobili, vedi figura 1). Secondo un'altra ricerca (PwC, 2015), il 15% della spesa infrastrutturale globale è nel settore della salute e dell'istruzione, cioè circa 600 miliardi di dollari. La quota dei finanziamenti dedicati alle infrastrutture sociali è di circa il 27% in Europa e del 23% negli Stati Uniti, mentre è intorno al 10% nei paesi emergenti (Inderst, 2015; PwC, 2015). In linea generale questo significa che il mercato europeo degli investimenti nelle infrastrutture sociali (sanità e scuola soprattutto) ammonta a circa 160 milioni dollari.

La *High Level Task Force* sul finanziamento delle infrastrutture sociali ha recentemente stimato che la spesa in infrastrutture sociali (istruzione, sanità ed edilizia sociale) è pari a circa 200 miliardi all'anno. Secondo la Tf la domanda aggiuntiva (i cosiddetti «needs») si aggira intorno ai 100-150 miliardi di euro. Si stima quindi che il gap al 2030 è intorno ai 1,5 trilioni di euro¹.

¹ Per una descrizione della Hltf sulle infrastrutture sociali si veda il paragrafo 6 oltre.

Figura 2 - Investimenti in infrastrutture, val. % sul Pil, Anno 2013



Fonte: McKinsey (2016).

In media circa il 90% delle infrastrutture sociali, dunque la grande maggioranza, è finanziato dalla spesa pubblica. Diversamente dalle infrastrutture economiche (trasporti, energia, telecomunicazioni), che ripagano largamente la loro costruzione con il flusso di cassa che producono attraverso le tariffe, le infrastrutture sociali sono dipendenti dalla spesa dei governi. Questo non significa che le infrastrutture sociali non possano attrarre investitori privati. Si tratta tuttavia di un settore ben distinto da quello delle infrastrutture economiche, dove le logiche del mercato non possono essere trasferite tout court. Al fine di allargare le fonti di finanziamento e aumentare la dimensione del coinvolgimento privato, c'è bisogno di iniziative non suscettibili di *trade-off* con la spesa pubblica. I modelli finanziari prevalenti nell'Ue sono ancora o approvvigionamenti diretti via prestiti a lungo termine o concessioni a lungo termine pagate a un attore privato per la costruzione e la manutenzione di infrastrutture durante il periodo delle concessioni. In entrambi i casi il costo di finanziamento è molto vicino al costo del debito pubblico. In entrambi i modelli, se l'autorità pubblica o locale ha buone competenze tecniche nell'appalto pubblico e/o nella negoziazione di concessioni a lungo termine con la controparte pri-

vata, il costo dell'infrastruttura è poi probabilmente il più basso possibile per il settore pubblico. Il problema è che non tutta l'amministrazione pubblica, soprattutto a livello periferico, ha buone capacità tecniche, e ciò implica che il costo è spesso più alto rispetto a quanto dovrebbe essere. Inoltre, molte amministrazioni non hanno spazio sul debito, e dunque se vogliono realizzare le infrastrutture necessarie, devono utilizzare schemi di partenariato che Eurostat permette di conteggiare nel debito se il rischio di costruzione è trasferito al privato. In tempi di rigidi vincoli di bilancio, il ricorso alle *Public private partnership* (Ppp) può rappresentare una alternativa alla bassa capacità di spesa dell'attore pubblico. Finanziare un'opera in Ppp implica una forma di cooperazione tra pubblico e privato secondo una ripartizione dei rischi che è funzione delle diverse responsabilità e dei diversi obiettivi tra i contraenti. A oggi il ricorso alle Ppp è ancora piuttosto marginale, sia in termini generali, sia in riferimento alle infrastrutture sociali (eccetto le concessioni che sono più diffuse). Anche nel Regno Unito, il più esteso mercato di Ppp in Europa (circa la metà del totale), la quota di investimenti mobilitati è intorno al 3-4% sul totale degli investimenti infrastrutturali. In generale, i Ppp stanno inoltre diminuendo tra gli Stati membri dell'Ue. I canali di Ppp sono, infatti, molto scarsi. Più robusti incentivi fiscali potrebbero certamente aiutare, così come i vari fondi europei che sono stati negli anni introdotti. Cruciale rimane l'abilità e la capacità del settore pubblico nel garantire l'assistenza tecnica necessaria all'avvio di queste partnership. L'assistenza tecnica rimane un problema complesso, di non facile soluzione, per i limiti delle amministrazioni e anche per i flussi di cassa necessari, soprattutto all'inizio, per avviare l'investimento. A conti fatti, le Ppp spesso falliscono o quanto meno hanno problemi anche nei paesi che hanno acquisito forti *expertise* nella valutazione e assistenza tecnica. Le innovazioni necessarie per il mercato delle Ppp riguardano l'adozione di standard europei, la consulenza strategica alle amministrazioni locali, l'analisi costi-benefici, e non meno importante l'acquisizione di competenze in grado di accompagnare tutto il processo, dal finanziamento alla realizzazione dell'opera pubblica. Nel periodo 1990-2009 sono stati chiusi in Europa 1.300 contratti di Ppp per un valore totale di 250 milioni (Kappeler e Nemo, 2010). Di questi il 53% del totale è concentrato nel Regno Unito, l'11,4% in Spagna, il 7% in Portogallo, il restante in Grecia, Francia, Germania e Italia. Nel Regno Unito il 35% dei Ppp è nel campo dell'istruzione, il 34% nella salute, il 14% nei servizi pubblici generali e il restante 4% nei traspor-

ti. Nel resto d'Europa le proporzioni sono ribaltate. I trasporti totalizzano il 76% del valore delle Ppp, mentre istruzione e salute arrivano insieme all'11%. Come è stato già detto, le Ppp sono ancora marginali e non scevre di criticità, tecniche soprattutto.

Ma perché un modello di questo tipo non è ancora decollato su larga scala? Principalmente perché non sono state create le giuste condizioni per renderlo operativo. Tali azioni necessitano di volontà politica, così come di tempo. C'è una evidente a-sincronia tra l'intenzione del settore finanziario di avere infrastrutture finanziate come un «asset class» pienamente voluto e il tempo necessario per costruire tutte le parti mancanti della struttura base. Dal momento che siamo sotto pressione per riprendere i livelli pre-crisi o ancor più alti di investimenti, questo tempo a-sincronia pesa sul nostro futuro e mette a rischio la riuscita esecuzione del nuovo modello. In breve, le principali azioni, ancora mancanti, sono le seguenti:

- *Un quadro contabile chiaro e prudente.* I nuovi regolamenti post-crisi hanno favorito la stabilità, ma hanno avuto effetti negativi sull'investimento a lungo termine. Alcune ricalibrature a livello europeo si sono materializzate solo molto recentemente, ma potrebbero essere non sufficienti. I regolatori sono pronti a rivedere le regole in favore degli investimenti, ma occorrono robuste evidenze empiriche sui rischi connessi al rischio infrastrutturale. Iniziative di questo tipo, soprattutto la raccolta dati a livello globale, sono in corso. Ma potrebbe volerci molto tempo prima di poter produrre risultati tangibili al fine di rivedere gli attuali regolamenti.
- *La mancanza di reti europee di qualità e la necessità di assistenza tecnica.* Manca ancora molto per creare un largo mercato di finanziamento per le infrastrutture in Europa. Il settore pubblico, largamente, finora è stato incapace di sviluppare una programmazione coerente di progetti ben strutturati (Ehlers, 2014). C'è un largo consenso in Europa circa la necessità di un'assistenza tecnica su scala europea e nazionale per accrescere la qualità della programmazione dei progetti. Questo naturalmente richiede una volontà politica. C'è tuttavia anche un problema di trasmissibilità tra i paesi e di complessità istituzionale, ben lungi dall'essere ricondotta entro un quadro chiaro di regole uguali tra tutti i paesi europei.
- *Un contesto normativo coerente.* La stabilità politica e legislativa semplifica e accelera le procedure amministrative, gli oneri normativi e burocratici, accelera e rielabora il sistema giuridico. Una pubblica amministrazione efficiente e tecnicamente preparata è cruciale nelle

RPS

Edoardo Reviglio

decisioni di investimento. Le differenze nella qualità dei contesti normativi sono ancora troppe ampie, non solo tra Stati membri, ma anche tra le regioni di uno stesso Stato. La riduzione di sovrapposizioni e il rafforzamento della capacità amministrativa tra Stato e Regioni sono la *condicio sine qua non* per creare un ambiente favorevole agli investimenti.

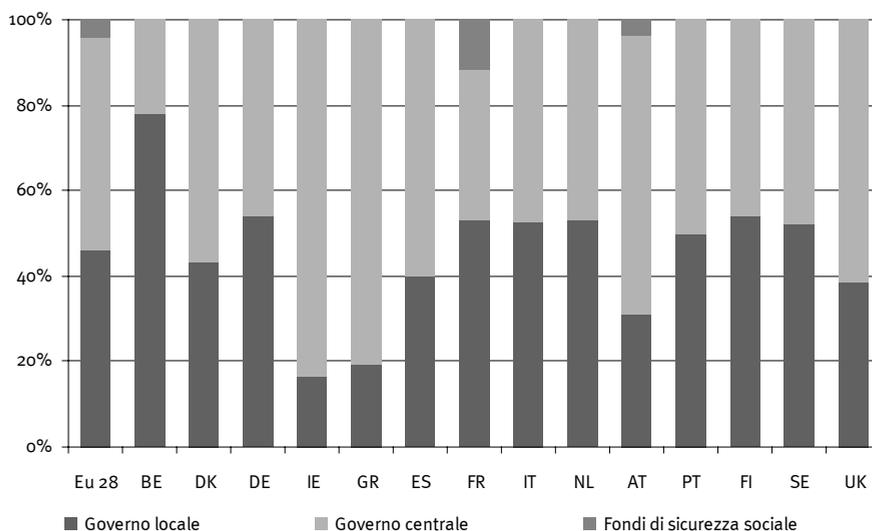
La mancanza di coordinamento su questi diversi piani può spiegare il limitato raggio d'azione degli investimenti in Ppp per le infrastrutture sociali. Resta da dire tuttavia che ancora non c'è un consenso in letteratura su un modello standard di Ppp che sia in grado di distribuire in modo appropriato «rischi» e «premi» tra il settore pubblico e quello privato. Informazioni asimmetriche nell'impostazione e gestione dei contratti rendono i risultati delle Ppp altamente controversi. Le evidenze empiriche forniscono infatti conclusioni contraddittorie in merito al rapporto «qualità/prezzo» sufficiente per bilanciare i costi degli appalti pubblici diretti. L'assistenza tecnica, la combinazione di finanziamenti europei o nazionali, l'impatto sociale e altri strumenti di attenuazione del rischio potrebbero migliorare in futuro la *performance* di questi strumenti di investimento. Non è detto comunque che anche così facendo si riesca a produrre abbastanza «value for money» tale da bilanciare i costi dei più tradizionali appalti pubblici. Infine, una possibilità per rendere il costo per la infrastruttura molto meno oneroso è il cosiddetto «blending» ossia l'utilizzo di fondi strutturali europei, di altre forme di sussidi pubblici, di garanzie, incentivi fiscali, per ridurre il costo del «canone di disponibilità» che l'amministrazione deve pagare per finanziare l'opera in uno schema di Ppp.

3. Sfide istituzionali, governo sub-nazionale e la varietà della governance multilivello

Il risanamento dei bilanci pubblici durante la crisi ha fortemente ridotto lo spazio per gli investimenti pubblici. Per la cosiddetta economia infrastrutturale (trasporti, energia e telecomunicazioni), che è per lo più fatta a livello centrale (e può largamente essere finanziata dal flusso di cassa che produce), e per i servizi pubblici locali (che sono al di fuori del perimetro del settore pubblico), la riduzione è stata meno pronunciata. Ciò che ha mostrato un crollo abbastanza drammatico, specialmente in alcuni Stati membri, sono stati invece gli investimenti

pubblici di media dimensione attuati a livello regionale e locale in settori cruciali come il sociale, il tessuto urbano e l'ambiente. Se consideriamo che il livello sub-nazionale copre i due terzi del totale nella media Ue-28 (figura 3) e che questi investimenti sono soprattutto in piccole e medie infrastrutture, dobbiamo ammettere che abbiamo un problema davvero serio, soprattutto se consideriamo la dinamica negli anni della crisi (figura 4).

Figura 3 - Quota del finanziamento centrale e locale negli investimenti fissi lordi, val. % sul Pil, Anno 2016

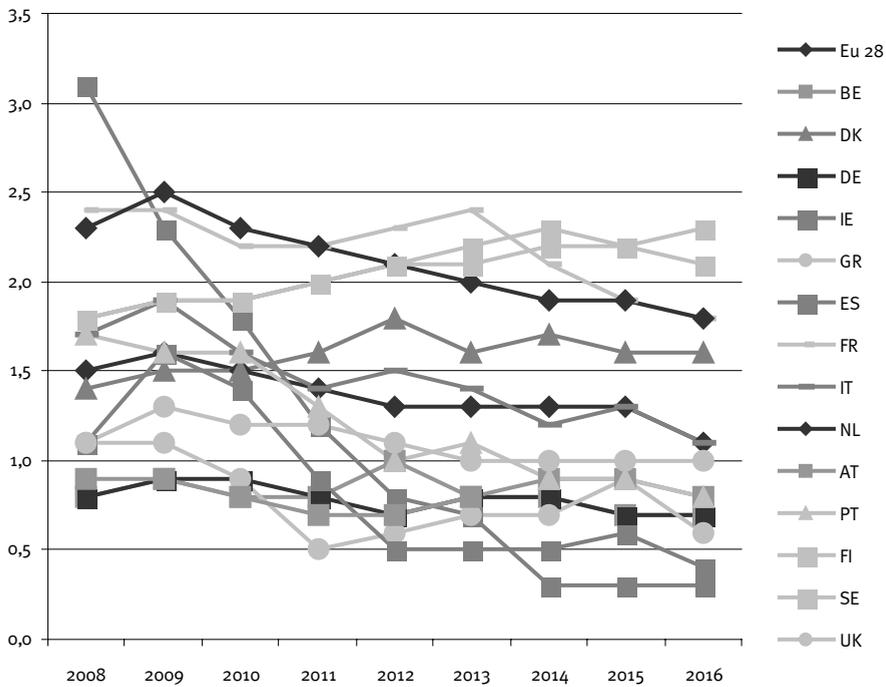


Fonte: Eurostat - Government finance statistics.

L'investimento a livello locale è strategico per una serie di ragioni. È soprattutto a livello locale che i cittadini percepiscono la presenza dei governi nazionali (ed europei) nell'assicurazione di un buon livello di qualità infrastrutturale. Oltretutto, è soprattutto a livello locale che il settore edilizio contribuisce alla crescita economica e alla creazione di nuova occupazione. Così un forte taglio nell'investimento a livello locale ha effetti politici ed economici negativi. Tuttavia perché avere investimenti a livello locale è stato così penalizzante durante la crisi? Il risanamento di bilancio è stato largamente effettuato attraverso i tagli nei trasferimenti dal livello centrale al livello sub-nazionale. Una delle ragioni principali di ciò è che le amministrazioni locali rappresentano una debole *constituency* politica in confronto al governo nazionale o agli

investimenti in grandi opere pubbliche nazionali. Inoltre, nel 2012 molti Stati europei hanno introdotto uno stringente principio di risanamento del bilancio pubblico, anticipando il *Fiscal Compact*. Questo ha fortemente ridotto il margine di bilancio a livello locale. Il risultato è che alcuni paesi membri – soprattutto quelli che hanno più difficoltà nel risanamento fiscale – hanno ridotto da circa la metà fino ai due terzi i loro nuovi investimenti nelle infrastrutture sociali, urbane e nel contesto locale.

Figura 4 - Gli investimenti lordi fissi delle amministrazioni sub-nazionali, Anni 2008-2016, val. % sul Pil



Fonte: Eurostat - Government finance statistics.

4. Le caratteristiche finanziarie degli investimenti nell'infrastruttura sociale

L'investimento nell'infrastruttura sociale ha alcune caratteristiche distintive. Tuttavia condividono le caratteristiche dell'investimento infrastrutturale generale, come ad esempio:

- in gran parte tendono ad essere illiquidi. L'illiquidità degli investimenti infrastrutturali ha un'importanza chiave: i ritorni sono probabili soltanto sul lungo periodo e quindi solo investitori con una prospettiva di lungo periodo possono permettersi questo tipo di investimento;
- i default sono relativamente bassi. Dalla ben nota analisi di Moody's (su un campione di 10.280 progetti per un valore totale di 3,17 trilioni di dollari Usa nel periodo tra il 1983 e il 2015) emerge infatti che il debito infrastrutturale è solitamente meno rischioso rispetto agli investimenti *corporate*, soprattutto nel lungo periodo. Il risultato è che il profilo rischio/rendimento degli investimenti in infrastrutture è in generale migliore di quello delle obbligazioni industriali (Moody's, 2016).

Queste caratteristiche definiscono largamente il profilo di rischio/rendimento degli investimenti in infrastrutture. L'investimento in infrastrutture sociali ha tuttavia alcune specificità:

- *Il ruolo cruciale del settore pubblico.* I progetti di infrastruttura sociale portano vantaggi infrastrutturali pubblici e servizi in cambio di un flusso d'entrata per lo più pagato direttamente dal settore pubblico. Il settore pubblico è responsabile per l'investimento nell'infrastruttura sociale dato che garantisce la continuità dei servizi. Quindi, a differenza delle infrastrutture economiche, come strade, porti, aeroporti o impianti di produzione d'energia – che solitamente assicurano entrate attraverso la vendita del servizio – le infrastrutture sociali dipendono in larga parte dalla disponibilità del settore pubblico di garantire un pagamento sotto forma di canone o tariffa.
- *Il comune e sistematico ricorso all'appalto pubblico.* A causa della natura «pubblica» dell'infrastruttura sociale, l'appalto pubblico è l'accordo contrattuale maggiormente utilizzato. Qui l'attore pubblico porta su di sé la maggior parte dei rischi connessi alla realizzazione dell'opera. Va inoltre detto che il ricorso all'appalto pubblico spesso comporta questioni di azzardo morale o distorsioni nelle scelte di investimento, dovendo l'attore pubblico comunque garantire ai privati una parte della remunerazione.
- *Le dimensioni ridotte.* I progetti infrastrutturali nei settori della salute e dell'istruzione sono di solito relativamente piccoli. Secondo l'Edhec-Risk Institute (2012) circa il 99% dei progetti infrastrutturali sociali esistenti in Europa comporta un capitale totale di investi-

mento di meno di un 1 milione di euro, con la maggior parte dei progetti al di sotto dei 30 milioni. Oltretutto, il costo della fornitura e distribuzione dei servizi è solitamente più alto del capitale d'investimento necessario per la costruzione e realizzazione dell'infrastruttura di per sé.

- *Delle buone opportunità per la diversificazione del portfolio.* Grazie alla quota ridotta di investimento in capitale, l'investimento nell'infrastruttura sociale fornisce una buona opportunità per diversificare i portafogli di investimento. Questo aspetto è chiaramente diverso rispetto agli investimenti nelle infrastrutture economiche, che implicano una più grande concentrazione del rischio. Il potenziale di maggiore diversificazione del portfolio rende l'investimento nelle infrastrutture sociali particolarmente attraente per gli investitori.
- *Bassa instabilità dei ritorni.* La disponibilità e la quantità di pagamenti per il finanziamento dell'opera da parte dell'amministrazione è di solito stabilito ex ante e indicizzato all'inflazione. Ritorni reali sugli investimenti prevedibili e stabili sono un aspetto importante nella scelta degli investimenti da parte di alcuni investitori, soprattutto quelli orientati al lungo periodo.
- *Bassa volatilità degli attivi.* La natura «pubblica» di un investimento nelle infrastrutture sociali le rende meno esposte ai rischi di volatilità e a quelli sistemici sul mercato finanziario.
- *La potenziale attrattiva per i grandi investitori di lungo periodo.* Le caratteristiche illustrate sopra rendono gli investimenti nelle infrastrutture sociali adatti agli investitori di lungo periodo, non orientati al breve termine o a ritorni speculativi dell'investimento. Gli investitori di lungo periodo sono infatti alla ricerca di costanti flussi finanziari nel tempo, indicizzati all'inflazione e diversificati nel rischio.
- *L'importanza degli intermediari finanziari.* La taglia media ridotta degli investimenti nelle infrastrutture sociali può tuttavia scoraggiare questi investimenti. I costi di gestione possono infatti diventare più alti rispetto al ritorno sull'investimento. Da questo punto di vista gli intermediari finanziari svolgono un ruolo fondamentale. È attraverso di essi infatti che si creano le condizioni per la trasmissione degli investimenti dagli investitori ai progetti.
- *La mancanza di strumenti in debito in cui gli investitori istituzionali possono investire parte dei loro fondi.* Gli investitori istituzionali hanno la possibilità di investire in capitale di rischio attraverso fondi quotati per le infrastrutture, fondi intermediari non quotati oppure direttamente attraverso società-veicolo (*Special Purpose Vehicle*). Sull'altro fronte si

riscontra invece una mancanza di strumenti di debito per le infrastrutture sociali. Oppure bond sociali stanno emergendo – in modo simile ai green bond – e potrebbero diventare un interessante strumento per finanziare le infrastrutture sociali.

- *Incertezza relativa ai rischi normativi e politici.* Infine non vanno sottovalutati i rischi politici e normativi, spesso correlati tra loro. Si tratta di una dimensione chiave dell'investimento dell'infrastruttura sociale. Le politiche pubbliche potrebbero infatti cambiare nel corso del tempo, così come la definizione stessa di attivo infrastrutturale. I governi potrebbero inoltre sottrarsi ai loro impegni e i legislatori potrebbero cambiare la cornice normativa. Questo chiaramente rappresenta un rischio serio per gli investitori.

5. Le banche nazionali di promozione e le istituzioni

I mercati finanziari sono sottoposti a una grande trasformazione. Per gli effetti prolungati della crisi finanziaria non stanno agendo a sostegno del finanziamento di lungo periodo dell'economia reale. La Banca europea per gli investimenti, così come le banche di promozione nazionali (in Italia la Cassa depositi e prestiti) e le stesse istituzioni europee possono parzialmente coprire questo gap, grazie alla loro alta capacità di assorbimento dei rischi e agendo da intermediari per lo sblocco di liquidità in favore degli investimenti. Come è stato sottolineato (Bassanini, Pennisi e Reviglio, 2015) c'è una buona opportunità per questi istituti finanziari di re-inventare se stessi alla luce della crisi e dei compiti nuovi che gli sono stati assegnati negli ultimi anni. Queste istituzioni hanno l'affidabilità di agire come intermediari dei flussi finanziari per alcune ragioni: la loro lunga storia (comprovata esperienza); la prevedibilità dell'azione di investimento (stabilità); la non contaminazione con gli abusi della crisi finanziaria; la credibilità data dalla conoscenza dei contesti territoriali e dalla capacità di esecuzione dei progetti. Va inoltre detto che le banche nazionali di promozione (cosiddetta *National Promotional Banks and Institutions - Npbis*) possono giocare un ruolo significativo nel colmare i fallimenti di mercato, bilanciando il ciclo economico, così come avere un ruolo sussidiario nei confronti delle banche commerciali, garantendo coperture ai costi sostenuti per prestiti su mutui e finanziamenti su progetti ad alto ritorno sociale. Nel 2005 le Nazioni Unite hanno definito queste organizzazioni come «istituzioni finanziarie pubbliche con l'obiettivo di soste-

nera lo sviluppo economico e sociale attraverso il finanziamento di attività ad alto ritorno sociale», aggiungendo alla stessa definizione il principio secondo cui le banche di sviluppo intervengono sui fallimenti di mercato. Nel fare questo esse diventano complementari alle istituzioni di mercato, nel senso che il loro intervento non compete con dinamiche del mercato (e quindi è complementare e non intende «spiazzare» i capitali privati). In attesa di un ritorno di stabilità nel sistema bancario europeo il ruolo delle grandi banche di sviluppo nazionali (KfW, CdC, Cdp ecc.) e multilaterali (Eib) è diventato sempre più importante. Esse hanno promosso nuovi strumenti finanziari a sostegno degli investimenti, hanno mobilitato risorse addizionali per l'economia reale, hanno lanciato nuovi fondi di capitale di lungo periodo, nazionali ed europei, per investire in progetti infrastrutturali. La cooperazione tra queste istituzioni potrebbe condurre in futuro a nuove iniziative, ad esempio agendo da catalizzatori per la partecipazione degli investitori istituzionali al finanziamento delle infrastrutture, attraverso il potenziamento del credito e l'attrazione di co-investimenti sul lato dell'*equity* dei progetti.

Il punto chiave è che le banche di sviluppo sono differenti dalle banche commerciali, da quelle universali, di sviluppo e d'investimento (cioè da altre categorie di banche), in quanto esse agiscono per fornire a medio e lungo termine capitale per investimenti produttivi, spesso accompagnati da una forte assistenza tecnica. Inoltre gli investimenti produttivi che effettuano dovrebbero essere selezionati sulla base di un doppio insieme di criteri. Nel breve periodo gli investimenti dovrebbero contribuire al pieno impiego dei fattori di produzione (e dunque sostenere l'occupazione). Nel medio e lungo periodo dovrebbero fornire capitale fisico, finanziario e tecnico (e quindi aumentare la produttività dei fattori di produzione). In breve, dovrebbero essere sia keynesiane che neoclassiche. Questa potremmo considerarla come una caratteristica distintiva tra le banche di sviluppo e le altre categorie di banche.

6. Verso la creazione di un Fondo europeo per il finanziamento delle infrastrutture sociali

Il rilancio degli investimenti in favore dell'Europa sociale richiede di agire su più fronti e con strumenti diversi. In questa direzione è stata di recente costituita una *High Level Task Force* sul finanziamento delle infrastrutture sociali promossa dall'Associazione delle banche pubbli-

che europee, dalla Commissione e dalla Bei². In breve, la Hlhf si propone di studiare: (1) la domanda di infrastrutture sociali in Europa alla luce dell'evoluzione futura dei sistemi di welfare, del quadro demografico e di finanza pubblica europea; (2) la dimensione e la natura della domanda in base ai modelli di finanziamento esistenti, con l'obiettivo di elaborare metodi innovativi – con particolare attenzione all'attrazione di capitali privati. La *Task Force* parte dall'assunto che le infrastrutture sociali hanno una serie di caratteristiche specifiche, tra le quali la componente di «bene pubblico» e, storicamente, una minore partecipazione dei privati nel loro finanziamento. Obiettivo della *Task Force* è di esplorare quanto tali caratteristiche possano essere oggetto di *policy* particolari e di modelli finanziari *ad hoc*. Esiste un gap infrastrutturale nell'Unione rispetto al capitale sociale e umano. Tale gap riduce le capacità economiche, occupazionali e di crescita sostenibile – va quindi colmato con politiche innovative e di lungo periodo.

A questo fine la Hlhf sta valutando la fattibilità del lancio di un Piano europeo per le infrastrutture sociali. Il piano dovrebbe basarsi su tre pilastri. Il primo è la creazione di un'agenda sociale con obiettivi di lungo periodo per la dotazione di infrastrutture sociali nei vari settori comuni a tutti i paesi membri. Il secondo, la presentazione di piani nazionali di lungo periodo, che tengano conto delle necessità di ciascun paese membro alla luce dello «spazio fiscale» disponibile. Il terzo, entro il 2020, la creazione di un Fondo europeo di convergenza per il finanziamento delle infrastrutture sociali in grado di assicurare un costo del finanziamento simile in tutti i paesi e dando la priorità a quelle regioni in cui le necessità sono maggiori. Il fondo dovrebbe essere dotato di un ampio sistema di assistenza tecnica, diffuso, capace di assistere le amministrazioni pubbliche nella progettazione e realizzazione delle opere attraverso la scelta degli strumenti finanziari più adatti, caso per caso, unendo al finanziamento del fondo anche l'utilizzo dei fondi strutturali europei e nazionali, misurati a seconda di valutazioni di impatto sociale e di altri strumenti di riduzione del rischio, come le garanzie. La base azionaria del fondo sarebbe costituita da governi, Banca degli investimenti europea, banche promozionali nazionali e da investitori istituzionali di lungo periodo secondo il modello del cosiddetto «capitalismo istituzionale».

² Sotto la presidenza di Romano Prodi la Hlhf ha avviato i lavori all'inizio del 2017, prevedendo di consegnare un rapporto finale alla Commissione alla fine del 2017.

Rilanciare e riformare l'Europa sociale può e deve diventare un grande investimento. Non dimentichiamo che il welfare è un settore che può creare molti posti di lavoro e dare un forte contributo all'industria delle costruzioni, all'innovazione e alle nuove tecnologie. L'«eccezionalità» dell'Europa sta nell'aver realizzato e mantenuto uno dei più avanzati sistemi di Stato sociale del mondo. Non disperdere questo patrimonio, ma anzi rafforzarlo e renderlo più efficiente, deve diventare uno dei grandi obiettivi politici ed economici dei prossimi decenni.

Riferimenti bibliografici

- Bassanini F., Pennisi G. e Reviglio E., 2015, *Development Banks: From the Financial and Economic Crisis to Sustainable and Inclusive Growth*, in Garonna P. e Reviglio E. (a cura di), *Investing in Long-Term Europe. Re-launching Fixed, Network and Social Infrastructure*, Luiss University Press, Roma.
- Commissione europea, 2017, *Libro Bianco sul Futuro dell'Europa*, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf.
- Edhec Institute, 2012, *Pension Fund Investment in Social Infrastructure*, febbraio.
- Ehlers T., 2014, *Understanding the Challenges for Infrastructure Finance*, «Bis Working Papers», n. 454, agosto.
- Inderst G., 2015, *Social Infrastructure Investment: Private Finance and Institutional Investors*, in Garonna P. e Reviglio E. (a cura di), *Investing in Long-Term Europe. Re-launching Fixed, Network and Social Infrastructure*, Luiss University Press, Roma.
- Inderst G., 2017, *Social Infrastructure Investment: Financing Sources and Investor Perspective*, Paper Prepared for the High-Level Task Force on Social Infrastructure, Working Group, giugno.
- Kappeler A. e Nemo M., 2010, *Public Private Partnership in Europe – Before and After the Recent Financial Crisis*, Economic and Report 2010/04, European Investment Bank, disponibile all'indirizzo internet: http://www.eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report1.pdf.
- McKinsey Global Institute, 2016, *Bridging Global Infrastructure Gaps*, giugno, disponibile al sito internet: www.mckinsey.com.
- Moody's, 2016, *Default Research: Infrastructure Default and Recovery Rates, 1983-2016*, Moody's Investor Service Report, New York.
- PwC, 2015, *Capital Project and Infrastructure Spending*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/capital-projects-infrastructure/publications/cpi-spending-outlook.html>.

Lavoro e welfare: il sindacato e il Pilastro europeo dei diritti sociali

Fausto Durante

Dopo anni di politiche di austerità in Europa, che hanno prodotto effetti negativi sull'occupazione e sugli standard del lavoro e sociali, è evidente la necessità di rilanciare il modello sociale europeo, nonché di imprimere un cambio di marcia e di impostazione nel campo delle politiche sociali e della contrattazione collettiva e dei salari. L'occasione per farlo è offerta dalla procedura di aggiornamento del Pilastro europeo dei diritti sociali promosso dalla Commissione europea. L'articolo dà conto

della posizione assunta dalla Confederazione europea dei sindacati che, insieme alle organizzazioni sindacali nazionali, è impegnata in una iniziativa di pressione sui governi e di stimolo verso la Commissione. L'azione sul Pilastro permetterà di verificare se esso diventerà effettivamente un punto di partenza per far avanzare l'Agenda sociale dell'Unione europea, oppure se resterà un catalogo di buone intenzioni senza la forza di invertire le politiche seguite nel corso degli ultimi anni.

RPS

1. Rilanciare il modello sociale europeo

Ricostruire il modello sociale europeo, smembrato e indebolito dagli attacchi della cultura e delle politiche neoliberiste negli ultimi venticinque anni. Questa ci sembra la sfida più grande, il compito ineludibile, la migliore risposta che le classi dirigenti degli Stati membri dell'Unione europea e i responsabili delle diverse articolazioni delle istituzioni europee a Bruxelles devono mettere in campo per rilanciare il progetto dell'integrazione, il sogno della realizzazione di uno spazio politico, economico e sociale comune per l'insieme del continente europeo. Un progetto e un sogno interrotti a causa del prevalere di una impostazione finanziaria e monetaria della costruzione dell'Europa unita, in luogo degli aspetti legati alla dimensione sociale e a quella dei diritti di cittadinanza e del lavoro. Per questo il progetto è in crisi. I cittadini sentono l'Europa sempre più come una entità fredda, burocratica, impermeabile alle richieste di democrazia nel processo decisionale e di partecipazione attiva delle forze sociali e delle rappresentanze intermedie, prigioniera del *mantra* del rigore, dell'austerità, della disciplina di bilancio.

Questa Europa sta allontanando da se stessa le simpatie dei cittadini, degli elettori, di fasce sempre più ampie di giovani e di lavoratori, di ceti medi impoveriti da politiche fiscali e salariali punitive e spaventati dalle conseguenze negative dell'assenza di un governo sociale dei processi legati alle migrazioni, alla globalizzazione dell'economia, al primato del potere delle imprese e delle multinazionali rispetto agli Stati e ai governi, all'integrazione dei mercati su scala globale. Molti dei partiti di estrema destra, dei movimenti populistici e xenofobi, delle forze contrarie all'Europa unita e all'euro, che guadagnano consensi e peso politico elezione dopo elezione in tutta Europa, hanno qui – nella crisi del processo di integrazione, nel ritorno alla dimensione nazionale come tentativo di risposta alla crisi, nel ripiegamento sul rassicurante contesto domestico, nel rifiuto di condividere tutele e protezioni con altri – il forziere delle proprie fortune e della crescente influenza sulla scena politica nazionale ed europea. Così come è questo quadro ad aver avuto un ruolo fondamentale nel definire il piccolo ma decisivo margine a favore della scelta di lasciare l'Unione europea nel referendum in Gran Bretagna dello scorso anno.

L'Europa è dunque, e ancora una volta, a un bivio tra rilancio e declino. Da una parte c'è la strada dell'auspicabile ripresa della convergenza e della paziente ma irreversibile costruzione della dimensione sovranazionale. Dall'altra c'è il rischio del disseccamento – che questa volta potrebbe avere carattere definitivo e irrimediabile – della fonte ispiratrice della corrente europeista e della sua capacità propulsiva. Noi siamo da sempre convinti assertori della strada europea, nella coerenza del percorso che ha portato le organizzazioni del lavoro, in Italia e in tutta Europa, a sostenere convintamente il progetto europeo in quanto generatore di coesione sociale e costruttore di un comune spazio europeo di diritti, di contrattazione collettiva, di protezione sociale, di inclusione.

Questa convinzione ci ha guidato nella relazione con la Confederazione europea dei sindacati, con i sindacati nazionali affiliati alla Ces, con le istituzioni europee in cui si sviluppa il confronto e il dialogo sociale, a partire dal Comitato economico e sociale europeo. Con il medesimo spirito il sindacato europeo ha accolto positivamente lo spirito e le espressioni con cui – dopo il triste e oscuro decennio di José Manuel Barroso alla guida della Commissione europea, un decennio di indebolimento e di crisi del dialogo sociale e del modello europeo di relazioni – il presidente Jean-Claude Juncker ha comunicato all'atto del suo insediamento, ormai più di tre anni fa, la volontà

di fare del suo mandato l'occasione per un rilancio e una rivitalizzazione del dialogo sociale, da egli considerato come fattore chiave per il successo e il progresso civile, economico e sociale dell'Unione europea. Un proposito ribadito in più circostanze e in occasioni solenni, come il discorso del presidente Juncker al congresso della Confederazione europea dei sindacati nell'autunno del 2015 a Parigi o come il recente discorso sullo stato dell'Unione europea dello scorso 13 settembre davanti al Parlamento europeo riunito a Strasburgo.

Certamente, si tratta di un'impostazione e di un'ambizione distanti anni luce dall'atteggiamento ostile e rinunciatario di Barroso e della precedente Commissione. E, tuttavia, alle buone intenzioni e alle dichiarazioni di principio di Jean-Claude Juncker non hanno fatto seguito scelte, iniziative, atti della Commissione europea in grado di imprimere la forza necessaria al processo auspicato. Su molte questioni, sui più importanti dossier, la forza dei governi nazionali e i meccanismi di gestione del processo decisionale europeo – ancora troppo orientati verso quel metodo intergovernativo dietro cui spesso si nascondono egoismo sociale, mancanza di solidarietà, resistenze alla cessione di sovranità, timori di perdere consenso elettorale – hanno frenato le iniziative sulle questioni sociali, sullo spazio europeo della contrattazione, sui tavoli negoziali aperti a livello settoriale come generale, sui diritti del lavoro, sulle politiche per l'occupazione, sul piano straordinario per gli investimenti. Un atteggiamento che non ha consentito l'adozione di scelte politiche condivise per contrastare efficacemente gli effetti della ormai decennale crisi economica e che, anzi, ha inserito elementi di esitazione e di rallentamento nel percorso di fuoriuscita dalla recessione.

L'Europa, invece, ha un disperato bisogno di nuove politiche sul versante dell'economia e delle questioni sociali. Se è vero che il 2016 ha fatto segnare il ritorno del Prodotto interno lordo europeo ai livelli precedenti alla crisi, è altrettanto vero che questa ripresa è debole e viene trascinata soprattutto dalle esportazioni, risultato derivante da un chiaro riorientamento dell'economia europea verso la domanda esterna. Così come è vero, purtroppo, che questa ripresa debole e lenta non permette di invertire la tendenza alla depressione dei consumi privati, non produce una significativa crescita dell'occupazione, non innesca il ritorno degli investimenti. Tutto ciò consegna l'Unione europea a una condizione di maggiore vulnerabilità rispetto agli sviluppi della politica e dell'economia su scala globale, mantenendo l'incertezza sulle prospettive e sul futuro. Un'incertezza che si manifesta

nelle attitudini concrete di Juncker e dei commissari europei. Essi riconoscono sempre più di frequente che le politiche degli anni passati si sono rivelate sbagliate e dannose. E, del resto, la più recente narrativa dei documenti di organismi quali l'Ocse o il Fmi sui bassi salari o sulla crescita delle disuguaglianze conferma che a livello internazionale comincia a insinuarsi il dubbio e a emergere qualche elemento di autocritica rispetto alla precedente convinzione sugli effetti miracolistici dell'applicazione delle teorie liberiste. Tuttavia la parziale correzione di rotta sull'analisi non produce da parte della Commissione europea una risposta coordinata e all'altezza della gravità dei problemi.

Appare sempre più evidente che l'elemento chiave per determinare una crescita sostenuta e duratura sta nello scegliere la strada di politiche espansive, in grado di aumentare la domanda e favorire l'aumento del prodotto interno. Ciò può essere fatto intervenendo tanto sulla quantità della spesa pubblica quanto sulle politiche salariali e redistributive, liberandosi dall'ossessione di tenere bassi i salari e favorendo quella crescita generalizzata delle retribuzioni, ad est come ad ovest dell'Europa, che molti osservatori considerano non più rinviabile e che è al centro di una specifica campagna, denominata *Our Pay Rise*, su cui da alcuni mesi è fortemente impegnata la Confederazione europea dei sindacati.

La Commissione europea, invece, continua ad apparire bloccata sull'ostacolo rappresentato dai vincoli delle regole e del *Fiscal Compact*, oltre che sulle presunte virtù salvifiche delle «riforme strutturali» che, sino ad ora, hanno avuto una direzione discutibile e prodotto risultati non positivi. Gli unici timidi segnali di parziale correzione di rotta sono stati la maggiore flessibilità accordata nell'ambito del Patto di stabilità e crescita ad alcuni paesi (con l'ostilità, è bene ricordarlo, dei paesi europei dalle economie più forti) e gli strumenti di iniezione di liquidità e di *quantitative easing* messi in campo da Mario Draghi e dalla Banca centrale europea (anche qui con i falchi dell'Europa rigorista all'opposizione). Il punto, però, è che queste timide iniziative non sono di per sé in grado di fare la differenza se non si affrontano contemporaneamente le questioni chiave del cambiamento complessivo del segno delle politiche economiche e del superamento dei vincoli derivanti dai vari patti e dai *compact* che ingabbiano le possibilità di azione dei governi e delle istituzioni e che frenano come una palla al piede le possibilità di riprendere un cammino virtuoso di crescita equilibrata, sostenibile e meglio distribuita.

2. Protezione sociale, salari, contrattazione collettiva, diritti sindacali

Nel campo delle politiche sociali e nella dimensione della contrattazione collettiva e dei salari il bisogno di un cambio di marcia e di una nuova impostazione è, se possibile, ancora più avvertito. Gli anni della recessione e della crisi hanno acuito le divergenze interne all'area euro e, più in generale, tra i ventotto Stati dell'Unione europea, interrompendo il processo di convergenza avviato con la realizzazione dell'Unione e con i suoi successivi allargamenti. Queste divergenze sono oggi particolarmente avvertite nella dimensione sociale, nelle protezioni individuali e collettive, nella tutela del lavoro e dei salari, nelle opportunità di accesso al mercato del lavoro, negli strumenti di difesa da riorganizzazioni e ristrutturazioni. Si è creato, in tal modo, un contesto nel quale il *dumping* di tipo salariale, sociale, fiscale è divenuto fattore permanente nel confronto tra aree economiche e paesi, strumento di competizione sleale, elemento di contrapposizione fra lavoratori di paesi diversi. Questa perversa spirale all'ingiù nella corsa al ribasso su diritti e condizioni sociali va interrotta. Si tratta di una preconditione, necessaria e imprescindibile per avviare la fase nuova di cui c'è bisogno.

Il quadro che abbiamo di fronte è impressionante. In tredici paesi su ventotto dell'Unione europea la percentuale di persone al lavoro sulla popolazione complessiva residente è diminuita rispetto al 2008. Nello stesso arco temporale in ventuno paesi su ventotto il tasso di disoccupazione è aumentato e in qualche caso il dato è raddoppiato rispetto a otto anni prima. Nell'insieme dell'Unione, il numero dei disoccupati di lunga durata (da uno a quattro anni e più senza lavoro) è passato da meno di sei a più di dodici milioni. Contemporaneamente è esploso il ricorso a forme di lavoro temporaneo, che oggi riguardano circa il 15% della forza lavoro europea. La quantità di ore lavorate è diminuita del 3,8%, una diminuzione maggiore rispetto a quella dei posti di lavoro, che è stata dell'1,5%. Il dato delle ore lavorate è oggi il peggiore dal 2003, un elemento che suscita particolare preoccupazione se lo si abbina con il fatto che in tutta Europa si continuano a creare più nuovi posti di lavoro part-time rispetto a quelli a tempo pieno e che normalmente questi nuovi posti di lavoro part-time riguardano figure professionali con bassa formazione e altrettanto bassi salari. Per i giovani europei, specie nell'Europa del sud e dell'est, la situazione era e resta dif-

ficilissima. Tutti i paesi europei, con la sola eccezione della Germania, hanno oggi un tasso di disoccupazione giovanile superiore a quello del 2008, circostanza che porta il dato complessivo nell'Unione europea al 23,5% di disoccupati tra i sedici e i ventiquattro anni. Per questo specifico segmento i dati peggiori sono quelli che si registrano in Grecia con un tasso del 48%, in Spagna con un tasso del 46%, in Italia con un tasso del 36%, in Portogallo e a Cipro con un tasso del 27%¹.

Davanti a questo quadro, pieno di tratti allarmanti e densi di interrogativi sulla prospettiva della coesione sociale dell'Europa, i governi nazionali hanno compiuto scelte incomprensibili e, per certi aspetti, al limite dell'irresponsabilità. Dal 2004 in poi, diciassette paesi su ventotto hanno scelto di ridurre la quota di risorse pubbliche volta alle politiche di sviluppo del mercato del lavoro: dalle politiche attive ai sussidi, dai servizi per l'impiego all'orientamento. In questa speciale classifica negativa spiccano Cipro, Spagna, Romania, Paesi Bassi, Bulgaria, Italia, Grecia e Portogallo, i paesi in cui la spesa complessiva per l'insieme di questi capitoli è stata maggiormente ridotta. Con riferimento ai servizi *tailor-made* e ai programmi di accompagnamento individuale delle persone in cerca di lavoro (col fine di migliorare il bagaglio di conoscenze e professionalità e di facilitare l'ingresso o il ritorno al lavoro) le riduzioni maggiori di spesa si sono verificate in Portogallo, a Cipro, in Slovacchia, in Irlanda, in Italia. Si tratta, e non è certamente un caso, dei paesi europei in cui più ha preso piede il fenomeno dei *working poor*, cioè delle persone che pur lavorando (e spesso con un contratto a tempo pieno e indeterminato e con la copertura della contrattazione collettiva) hanno un reddito inferiore al 60% della disponibilità mediana per nucleo familiare, calcolata combinando il reddito da lavoro con gli altri redditi o guadagni in capo alla famiglia del lavoratore interessato e mettendoli in relazione con la «soglia di povertà». Un fenomeno in continua crescita in tutta l'Unione europea, visto che è aumentato dal 2010 a oggi del 15% sul totale delle persone occupate e che riguarda soprattutto i dipendenti con un lavoro temporaneo, con un contratto part-time, con livelli di istruzione e formazione che sovente non vanno oltre la scuola dell'obbligo.

Se prendiamo in considerazione gli aspetti legati ai salari, alla contrattazione collettiva e ai diritti sindacali appare evidente come sia assolutamente necessario un nuovo approccio e un deciso cambiamento

¹ Jepsen M., 2017, *Benchmarking Working Europe 2017*, Etui, Bruxelles.

di rotta rispetto al passato recente. L'esame anche solo superficiale della serie storica delle Csr (*Country Specific Recommendations*, le raccomandazioni specifiche per paese pubblicate ogni anno dalla Commissione europea) mostra con grande evidenza come lo sforzo sia andato nella direzione di un decentramento sregolato della contrattazione, dello spostamento del suo baricentro verso il livello aziendale e individuale, dell'indebolimento delle forme di tutela e di rappresentanza generali, della «fluidificazione» dei rapporti di lavoro (termine apparentemente neutro e gentile per indicare la necessità di rendere più semplici e meno costose le procedure di licenziamento individuale e collettivo dei lavoratori). C'è uno spesso filo nero che unisce le indicazioni della Commissione europea ai governi nazionali su tutte queste materie, a volte con perentorie indicazioni di misure volte a diminuire i margini di manovra delle parti nella definizione dei meccanismi di adeguamento dei salari, a fissare regole sfavorevoli nella definizione dei salari minimi legali dove esistenti, a porre limiti alle concessioni salariali nei settori pubblici.

Anche qui i risultati sono sotto gli occhi di tutti. In sette paesi europei (Grecia, Croazia, Ungheria, Portogallo, Cipro, Regno Unito, Italia) gli anni di crisi alle nostre spalle hanno prodotto una diminuzione netta dei salari reali, dal -3,1% della Grecia al -0,3% dell'Italia². Nell'insieme dell'Europa i salari reali sono cresciuti di poco, meno dell'1%, a dimostrazione di una pressione sui salari e sul loro contenimento che prosegue. Al contempo continua ad allargarsi la forbice tra crescita della produttività e salari reali e non conosce sosta il tentativo di indebolire le basi della contrattazione collettiva e degli accordi nazionali, attraverso deroghe e spostamenti di pesi e funzioni tra livello nazionale e livelli di territorio e di azienda. A dimostrazione di ciò si possono osservare le sorti differenti che toccano ai tassi di copertura della contrattazione collettiva in Europa. In tutti i tradizionali cinque gruppi di paesi europei che gli esperti catalogano rispetto alle tendenze della contrattazione collettiva – il gruppo scandinavo, quello dell'Europa centro-occidentale, quello dell'Europa del Sud, quello dell'Europa occidentale *liberal* e quello dell'Europa centro-orientale – il grado di copertura degli accordi stipulati collettivamente dalle parti sociali tende a diminuire nel periodo 2004-2016. Certo, la diminuzione è minima nei paesi dell'Europa settentrionale mentre ha tratti più evidenti negli altri gruppi. Tuttavia la tendenza è chiara ed è il frutto evidente degli sforzi

RPS

Fausto Durante

² *Ivi*.

profusi al riguardo dalla Commissione europea e, in particolare, dai commissari di più marcata cultura liberista.

Ad ulteriore conferma degli effetti negativi di queste politiche si possono citare i «danni collaterali» subiti sia dai dati sulla sindacalizzazione sia dall'intensità e dalla quantità delle iniziative sindacali, a partire dallo sciopero. Il declino del tasso di sindacalizzazione riguarda pressoché tutti i paesi dell'Unione europea, per quanto con intensità diverse. Anche a questo riguardo le peculiarità del modello scandinavo (coinvolgimento dei sindacati nella gestione di domanda e offerta di lavoro, partecipazione diretta ai meccanismi di assicurazione contro la disoccupazione ecc.) mettono quello stesso modello più al riparo dalla diminuzione di iscritti. Ma nell'insieme il numero di iscritti a un sindacato in Europa continua a decrescere, chiamando in causa la necessità di scelte politiche e di *organizing* ineludibili, per tentare di invertire la china. Tra queste scelte, oltre alle iniziative specifiche che riguardano il reclutamento e la crescita di adesioni di nuovi lavoratori, vi è anche il tema della capacità di mobilitazione e delle forme di lotta. Il contesto generale, dominato dalle paure per la crisi e per le possibili ripercussioni nei luoghi di lavoro e segnato dalla crescente freddezza dei governi verso i sindacati (che sovente diventa vera e propria ostilità), certo non ha aiutato a favorire lo sviluppo di iniziative sindacali di mobilitazione e di lotta, se non per ragioni di carattere difensivo. Quali che siano le ragioni, e al netto di situazioni eccezionali come quelle determinatesi per l'asprezza degli effetti della crisi in paesi come Grecia e Cipro o come quelli legati alle riforme del lavoro in Italia e in Francia, tutti i dati disponibili mostrano un sensibile calo delle attività di sciopero in Europa, che sono ai livelli più bassi degli ultimi vent'anni.

Si potrebbe continuare citando le disparità territoriali e le divergenze tra paesi nelle spese per la protezione sociale, nella dispersione della ricchezza, negli indicatori delle disuguaglianze (a partire dal coefficiente di Gini). La conclusione ci pare netta: al di là di qualche piccolo e marginale miglioramento numerico, la ripresa in Europa sconta le impostazioni errate del passato recente, l'interruzione del processo di integrazione e convergenza, gli effetti delle riforme nazionali sul mercato del lavoro e sui sistemi pensionistici e di protezione sociale, l'inceppamento delle relazioni industriali e degli effetti della contrattazione collettiva su salari e condizioni di lavoro, che hanno reso più difficile la situazione concreta di lavoratori e pensionati in buona parte dei paesi europei.

3. Il Pilastro europeo dei diritti sociali

È in un contesto siffatto che nell'aprile del 2016 giunge la comunicazione della Commissione europea riguardante la decisione di realizzare il Pilastro europeo dei diritti sociali. Sono svariate le interpretazioni di questa scelta da parte di Jean-Claude Juncker. Le più benevole segnalano la volontà di imprimere un'accelerazione al percorso di rilancio del dialogo e della dimensione sociale dell'Unione europea, sempre annunciato dal presidente della Commissione ma mai effettivamente avviato. Quale che sia, il documento della Commissione si presenta come un elenco di temi, una raccolta ragionata di svariati argomenti relativi ai diritti sociali, in sé del tutto condivisibili. Si va dal *work-life balance* ai congedi parentali, dalla revisione della direttiva *Written Statement* (la previsione della forma scritta per i contratti di lavoro) all'accesso alla protezione sociale, dalle pari opportunità all'accesso al mercato del lavoro, dalle giuste condizioni di lavoro all'inclusione, dalla salute e sicurezza sul lavoro al diritto all'abitazione, e così via. Nell'insieme il Pilastro contiene riferimenti a venti principi e diritti in diverse aree, più un generico *Social Scoreboard* e un documento di indirizzo sul futuro della dimensione sociale dell'Unione europea.

Per chi conosce, anche non in maniera approfondita, i bizantinismi delle discussioni europee la prima e principale domanda da porsi riguarda la natura legale del Pilastro europeo dei diritti sociali e la relazione che si potrà stabilire con la legislazione europea e con i diversi sistemi e contesti nazionali. Non è una domanda dalla risposta semplice, poiché la raccomandazione proposta dalla Commissione prevede la «proclamazione» del Pilastro in occasione del vertice dei capi di Stato e di governo dell'Unione europea appositamente convocato nella città svedese di Göteborg nella seconda metà di novembre 2017. Ma, in realtà, i trattati vigenti non prevedono nessuna esplicita opzione di «proclamazione» di un documento di questa natura, dunque pare non esistere la base giuridica per il meccanismo prescelto. D'altro canto è noto che le opinioni sfavorevoli al Pilastro erano presenti tra gli stessi commissari che compongono la squadra di Juncker e tra diversi governi nazionali. In questo senso, la scelta di una semplice «proclamazione» potrebbe essere il tentativo di mettere comunque l'Europa davanti al fatto compiuto di uno strumento sui diritti sociali, evitando il possibile veto dei governi ostili.

In ogni caso, sia la raccomandazione della Commissione sia la proposta di una proclamazione interistituzionale del Pilastro dei diritti so-

ciali rappresentano strumenti di *soft law*, senza carattere vincolante e obblighi prescrittivi per gli Stati membri. Resta, con tutta evidenza, aperta la questione sul carattere reale del Pilastro. Nella migliore delle ipotesi i meno favorevoli alla sua adozione sono disposti a riconoscere ad esso solo il valore di un documento orientativo e di indirizzo, al fine di assicurare una dimensione sociale più sostanziale e una migliore protezione dei cittadini e dei lavoratori nell'Europa del futuro. Come è chiaro, siamo molto lontani dalla forza, dalla determinazione, dall'assunzione di responsabilità e di impegni da parte tanto dei decisori europei quanto dei governi nazionali, che la situazione sopra descritta richiederebbe. E, tuttavia, sarebbe a nostro parere un errore lasciar cadere nel vuoto la proposta del Pilastro dei diritti sociali. Il rischio, qualora ciò avvenisse, è di seppellire per un lungo tempo la possibilità di progredire sulla strada del rinnovamento e del rilancio del modello sociale, dopo anni in cui su questi temi in Europa è calata la coltre del gelo. Occorre, invece, assumere il valore dell'idea e della proposta e battersi affinché si pervenga alla proclamazione e si incardinino un percorso per attivare la migliore procedura possibile per l'attuazione degli impegni e dei principi che il Pilastro contiene.

La Confederazione europea dei sindacati ha scelto di perseguire questa strada ed è impegnata, insieme alle organizzazioni sindacali nazionali, in una iniziativa di pressione sui governi e di stimolo verso la Commissione. L'azione sul Pilastro permetterà di verificare se esso diventerà effettivamente un punto di partenza per far avanzare l'Agenda sociale dell'Unione europea, come più volte annunciato da Juncker, oppure se resterà un catalogo di buone intenzioni senza la forza di invertire le politiche seguite nel corso degli ultimi anni. Il sindacato europeo propone di rafforzare il Pilastro attraverso la realizzazione di diversi impegni programmatici. In primo luogo una rapida proclamazione del Pilastro stesso, visto che esso non è stato ancora approvato dal Parlamento europeo e da tutti i governi nazionali. C'è poi bisogno di un piano d'azione a sostegno degli obiettivi del Pilastro, per fare in modo che i diversi principi siano supportati da impegni precisi, se necessario anche di carattere legislativo e vincolante da parte degli Stati membri. Vi sono paesi europei in cui i lavoratori attendono nuovi diritti, ma anche situazioni nelle quali i diritti esistenti hanno bisogno di base legale. Crediamo, inoltre, che i principi del Pilastro debbano essere tenuti in adeguata considerazione, una considerazione almeno pari a quella riservata alle procedure della *governance* economica, dalle istituzioni europee e delle autorità come la Corte di Giustizia o la Banca

centrale europea. A queste richieste si aggiunge il tema del possibile cambiamento dei trattati, per includervi più e meglio la dimensione sociale; in questo senso l'adozione di un Protocollo per il progresso sociale, proposta da tempo avanzata dalla Ces, potrebbe favorire la crescita della considerazione dei diritti sociali nelle regole e nelle pratiche europee.

Noi avvertiamo la necessità di una riforma del cosiddetto semestre europeo, per trasformarlo auspicabilmente in un semestre economico e sociale in grado di far avanzare raccomandazioni sociali specifiche e di definire standard e obiettivi per una convergenza verso l'alto nel rafforzamento dei diritti sociali. Ciò implica, è chiaro, un effettivo coinvolgimento degli attori sociali e un ruolo attivo, nell'ambito di un semestre con queste caratteristiche, delle organizzazioni sindacali. Il dialogo sociale è il mezzo più efficace per tentare di raggiungere questi obiettivi. È per questo che proponiamo un pacchetto immediato di iniziative, sia legislative sia di supporto, per promuovere effettivamente il *work-life balance*, l'eguaglianza di genere, il superamento del divario salariale tra uomini e donne, il trattamento equo dei lavoratori in distacco transnazionale, l'integrazione e l'accesso al mondo del lavoro dei migranti.

Le attuali difficoltà nel promuovere il dialogo sociale, indebolito nel tempo recente sia per lo scarso impegno della Commissione europea, sia per il freno azionato dalle organizzazioni dei datori di lavoro, non devono fare da impedimento alla spinta per il suo rilancio. Ma è necessario essere consapevoli che per far funzionare il dialogo sociale serve soprattutto un diverso atteggiamento delle istituzioni europee e dei governi nazionali. Perciò serve che si metta un freno ai tentativi di intervento esterno sui meccanismi della contrattazione collettiva e della definizione dei salari, che cresca il numero dei lavoratori coperti da contratti collettivi, che questa copertura si estenda anche ai lavori atipici, che nelle gare d'appalto e nell'assegnazione di lavori pubblici si assumano come vincolanti le norme e le quantità salariali definite nei contratti, che si contrasti il *gender pay gap*, che si affrontino i temi legati alle discriminazioni che subiscono i giovani lavoratori sia sul salario sia sui diritti, a combattere il *social dumping*.

Si tratta di impegni che, se attuati, richiedono risorse economiche certe per il tempo necessario alla loro realizzazione. La nostra richiesta è che si mobilitino risorse dei fondi Ue esistenti e che il nuovo Quadro finanziario pluriennale, in altre parole il bilancio dell'Unione europea, assicuri la dotazione delle risorse perché agli obiettivi del Pi-

lastro sia data piena attuazione. È evidente che le trasformazioni del lavoro, il cambiamento tecnologico e organizzativo già ampiamente in atto, la nuova rivoluzione industriale e il lavoro 4.0 metteranno alla prova non solo i modelli produttivi e organizzativi delle imprese ma anche i sistemi di sicurezza sociale. A noi sembra che l'istituzione di un fondo per la giusta transizione potrebbe aiutare e incoraggiare la gestione socialmente responsabile delle questioni legate alla digitalizzazione e all'automazione, nonché quelle derivanti dalla trasformazione dell'economia europea verso produzioni ecosostenibili e a basse emissioni di carbone e polveri inquinanti. Un processo che non può prescindere dalla tutela del lavoro esistente, dall'accompagnamento solidale nelle trasformazioni, dalla creazione di nuovi posti di lavoro stabili e di qualità, dai diritti del lavoro, dall'aggiornamento delle competenze professionali, dalla protezione sociale.

Con questo spirito guardiamo al Pilastro europeo dei diritti sociali e al suo percorso. Se sarà, come ci si auspica, l'avvio di una fase nuova per il lavoro, i diritti e la dimensione sociale in Europa, noi saremo pronti a dare il nostro contributo. I lavoratori europei attendono misure concrete, azioni che facciano la differenza rispetto alla situazione attuale e migliorino realmente le loro condizioni di vita e di lavoro. Noi speriamo che si comprenda come l'Europa non possa pensare e concepire se stessa senza una forte dimensione sociale e senza politiche di respiro adeguate a questa necessità. L'appannamento di questo pensiero sta indebolendo l'idea dell'Europa e sta favorendo i suoi nemici. Per questo, senza enfasi e senza retorica ma guardando all'effettiva dinamica degli eventi politici ed elettorali in Europa, allo stato d'animo dei cittadini e dei lavoratori, pensiamo che il momento di scelte nuove e coraggiose è adesso. L'Europa ha futuro se è un'Europa sociale.

ATTUALITÀ
Politiche fiscali e welfare:
possibili riforme

Quali riforme fiscali per accompagnare la ripresa?*

Franco Gallo

L'articolo affronta in termini generali il tema delle possibili riforme fiscali attuabili nel nostro paese in tempi di crisi e, a maggior ragione, di ripresa della crescita. Si sofferma, in particolare, sulle linee di riforma dell'Irpef e dell'Ires e sulla possibilità di compensare la riduzione di tali imposte con l'istituzione di altri tipi di prelievo gravanti su nuove forme di ricchezza.

Si sottolinea, altresì, la necessità, allo stato attuale, di mettere comunque a punto un sistema tributario che garantisca il finanziamento dello Stato sociale e, nel contempo, consenta di ridurre le forti disuguaglianze. Il rilancio della produttività dovrebbe, invece, essere perseguito soprattutto attraverso la spesa per investimenti pubblici.

RPS

Franco Gallo

1. Alcune preliminari considerazioni

In tempi di crisi e, a maggior ragione, di ripresa, seppur congiunturale, della crescita un'accorta politica fiscale dovrebbe presupporre un sistema tributario in grado, da una parte, di resistere all'avversa congiuntura mantenendo l'attuale welfare e, dall'altra, di ridurre le sempre più forti disuguaglianze. Dovrebbe essere un sistema più rispondente alle mutate condizioni economiche e sociali e di mercato e, nello stesso tempo, più attento all'emersione di nuove forme di ricchezza tassabili quali, ad esempio, i redditi prodotti dalle *digital enterprises*.

Non è difficile rendersi conto che, finora, non sono state assunte iniziative legislative strutturali in questo senso. Salvo qualche eccezione, abbiamo avuto interventi estemporanei, incentivanti e disincentivanti, di ordinaria e straordinaria manutenzione. Nel provvedimento legislativo fiscale di fine anno, collegato alla Legge di Bilancio per il 2017, e in altri successivi tali interventi si sono condensati nella detassazione

* L'articolo riprende e sviluppa alcune considerazioni sulle prospettive di una organica riforma fiscale svolte più ampiamente dall'Autore nei seguenti due recenti saggi: *Idee per una organica riforma fiscale*, in «Italianieuropei», n. 3, 2017, pp. 101-118 e *Tributi, Costituzione e crisi economica*, in «Rassegna Tributaria», n. 1, 2017, pp. 177-187.

del salario di produttività, nell'istituzione dell'Iri per il reddito d'impresa, nei cosiddetti *super* e *iper* ammortamenti, nella tassazione Iva di gruppo e nell'imposta sostitutiva Irpef sui redditi di fonte estera. Interventi dal fiato corto e, comunque, non riconducibili a un disegno generale di riforma del sistema. Se, seguendo i suggerimenti dell'Ocse e dell'Fmi, si fossero usati i soldi dei «buoni» fiscali per gli investimenti, si sarebbero avuti probabilmente maggiori risultati in termini di riduzione del debito e del *deficit*.

Sono mancate, insomma, misure organiche riguardanti sia l'imposizione dei redditi delle persone fisiche e giuridiche in un contesto di economia globalizzata, sia la repressione e la prevenzione dell'evasione, sia la riduzione delle aree di erosione. Eppure – lo si è detto più volte – non può negarsi che il sistema fiscale è vicino al collasso, non è in grado di intercettare la ricchezza «moderna» e si fonda troppo su tributi tradizionali, come appunto quelli sul reddito e sul patrimonio, e cioè su prelievi che colpiscono in modo eccessivo e squilibrato le famiglie e le imprese.

2. La riforma dell'Irpef e dell'Ires

2.1 L'Irpef

Dovendo esprimere un seppur parziale giudizio sulla tenuta delle più importanti imposte alla luce del principio di uguaglianza orizzontale e verticale, sottolineerei, quanto all'Irpef, ciò che tutti, esperti o no, dicono da anni, e cioè che la sua progressività è stata lasciata morire, essendosi privilegiati interventi estemporanei piuttosto che strutturali e la cedolarizzazione e la forfettizzazione delle basi imponibili.

Sarebbe, quindi, giunto il momento di abbandonare quella progressività eccessivamente formale e nominalistica che ci trasciniamo dagli anni settanta e di optare, invece, per una più morbida e sostanziale. Da anni (non solo) gli esperti vanno dicendo che si dovrebbero ridisegnare le aliquote, gli scaglioni, le deduzioni, le detrazioni, la quota esente e ogni *tax expenditure* in modo tale che, a regime, le classi meno abbienti maggiormente colpite dall'attuale sfavorevole congiuntura risultino, in applicazione del principio rawlsiano del *maximin*, ragionevolmente più avvantaggiate o meno svantaggiate rispetto a quelle più ricche. Il che richiederebbe anche la previsione di un'imposta negativa sotto forma di credito d'imposta, da attribuire a quei contribuenti ri-

guardo ai quali il sistema delle deduzioni e delle detrazioni per carichi familiari si rivela incapiente (tra gli altri, Pennacchi, 2004).

Sia ben chiaro: questi interventi non sono sufficienti da soli a rimediare all'attuale difficoltà di differenziare sgravi e agevolazioni in proporzione alla situazione economica familiare. Per raggiungere anche questo obiettivo essi dovrebbero essere accompagnati da più impegnative riforme sul fronte della spesa di tipo solidaristico che consentano di applicare il «parametro famiglia». Si dovrebbe, in particolare, far convivere l'attuale regime fiscale, che privilegia una redistribuzione su base individuale, con l'erogazione anche di contributi sociali specifici e con il potenziamento dei servizi sociali di appoggio alla famiglia. Solo l'attribuzione selettiva di assegni ai nuclei familiari, con minori e anziani non autosufficienti e in condizioni di indigenza e di povertà estrema, può infatti incidere direttamente sul reddito familiare (Baldini e Bosi, 2005).

L'introduzione, con decorrenza 2018, del cosiddetto reddito di inclusione si muove in questa direzione. Il fatto, però, che esso, così come è stato costruito, sia godibile solo per diciotto mesi e, secondo prime valutazioni, sia fruibile da non più di 500.000 famiglie induce a considerarlo per ora un intervento categoriale più che solidaristico.

Per ragioni esposte in altra sede (Gallo, 2017a, 2017b), mi terrei, comunque, lontano in questi momenti dalla *flat tax* sia nella versione neoliberalista di Hall e Rabushka, sia in quella *liberal* di Meade. Questo tipo di imposizione potrebbe sembrare a prima vista interessante, specie se le si assegna il fine di superare i tradizionali meccanismi di progressività, di sostenere le famiglie più povere in attuazione del principio di solidarietà e di attuare una semplificazione amministrativa. Potrebbe, però, avere teoricamente un senso solo se divenisse il fulcro di un sistema di «dividendo sociale» di tipo universalistico, fondato sul cosiddetto reddito di cittadinanza destinato a fornire una garanzia incondizionata di reddito a tutti, in quanto cittadini, a prescindere da qualsiasi caratteristica socio-economica. Un reddito, si badi bene, ben diverso da quello minimo, di cui ho detto sopra, destinato invece alle sole famiglie in condizioni di indigenza economica (Toso, 2016).

Ma sono maturi i tempi ed esistono le risorse per attuare un tale ambizioso e così ampio progetto? Ed è in grado il nostro sistema di recepire questo tipo di tassazione e di non tradurlo, invece, in un mero appiattimento della tassazione reddituale, con inevitabili effetti, ancor più discriminatori, lesivi non solo del principio di uguaglianza verticale? Non si dimentichi che la *flat tax*, per avere una sua legittimità costituzionale, dovrebbe essere progressiva non solo attraverso la previ-

sione di una *no tax area* trasversale non collegata alla tipologia di reddito, ma anche e soprattutto in riferimento ai possessori di reddito più elevato. Se poi si volesse mantenere inalterato l'attuale gettito dell'imposta personale che la *flat tax* dovrebbe sostituire, sarebbe inevitabile fissare l'aliquota unica in una misura tra il 35 e il 40% e, perciò, ben superiore al 20-25% proposto dagli odierni propugnatori italiani di questo tipo di imposizione.

Nella mente dei fautori più evoluti di tale imposta, la *flat tax* dovrebbe accompagnarsi all'erogazione di un «minimo vitale» incondizionato e geograficamente differenziato, destinato a sostituire molte di quelle prestazioni sociali e di quei benefici che caratterizzano attualmente il nostro già incerto welfare state. Ciò significherebbe abbandonare quelle politiche selettive di welfare avviate in quest'ultimo ventennio in Italia e fondate, per la maggior parte, sugli ammortizzatori sociali, sul salario minimo di inserimento, sulle spese per i giovani e altro ancora. Significherebbe, soprattutto, rinunciare a politiche funzionali all'occupazione in cambio della costruzione *ex novo* di un oneroso, complesso e deresponsabilizzante sistema. Tutto questo – si badi bene – senza che sia stato mai dimostrato né che l'uniformità di trasferimenti monetari a titolo di assistenza sia eticamente sempre preferibile a politiche strutturali selettive, né che tutti i cittadini abbiano diritto a un identico ammontare di risorse che assicuri solo la parità formale dei punti di partenza e non anche un'uguaglianza coniugata con le differenze e con le capacità. In certi casi, si dovrebbe anzi dare per scontato il contrario, e cioè che la tutela dei bisogni debba essere differenziata come sono differenziati i bisogni stessi.

Questi discorsi sulla progressività dell'Irpef e sul suo giusto dosaggio con lo strumento della spesa, che taluno potrebbe considerare audaci, sono in gran parte condivisi dalla migliore dottrina economica del mondo occidentale. La maggior parte degli economisti pubblici è d'accordo nel ritenere che occorrono misure coraggiose se si vuole ridurre la pressione tributaria sulla famiglia e sulle imprese e se si vogliono ripristinare, quantomeno, i livelli di disuguaglianza precedenti la «svolta del 1980». Come sostenuto da Tony Atkinson (2015), per tornare ai tempi in cui l'Italia si trovava a metà classifica fra i paesi dell'Ocse e non fra quelli a livello più alto di disuguaglianza, non basta armeggiare, con una certa dose di scetticismo e pragmatismo, con gli strumenti esistenti della politica economica e sociale e resuscitare progetti superati di imposte proporzionali (Stiglitz, 2016; Ostry, Berg e Tsangarides, 2014; Piketty, Saez e Stantcheva, 2014).

2.2 L'Ires

Quanto poi all'imposta sul reddito societario, come già sottolineato più volte, essa non appare, allo stato attuale, soddisfacente (Gallo, 2017a). Mi limito qui a dire che, da una parte, attraverso il regime della *participation exemption* (*p.ex.*), la sua istituzione ha positivamente avvicinato l'ordinamento fiscale italiano ai parametri comunitari della tassazione societaria, dall'altra, però, ha aumentato, anziché ridotto come promesso, le differenze di trattamento tra i soci-soggetti Ires (parzialmente esentati) e i soci-persone fisiche soggetti Irpef (tassati con aliquote sempre più maggiorate).

Questo è il vero difetto dell'attuale regime Ires. Addirittura, l'introduzione del sistema *p.ex.* può essere considerata come una misura da paradiso fiscale a beneficio delle *holdings*, in quanto la sua applicazione ha comportato il non assoggettamento a tassazione delle plusvalenze da cessioni di partecipazioni sia nel caso in cui esse derivino da utili accantonati e precedentemente tassati (nel qual caso l'esenzione ha un senso), sia in quello in cui derivino da variazioni dei relativi prezzi o da maggiori redditi futuri meramente «attesi».

Il fatto è che, a seguito dell'alternarsi in questi ultimi dieci anni di governi di diverso orientamento, l'evoluzione della tassazione delle imprese in Italia ha avuto un andamento fortemente oscillante e in certa misura contraddittorio, con riforme che si sono succedute senza una logica complessiva, anzi spesso con l'obiettivo di smentire decisioni precedenti. Soprattutto, il cambiamento continuo della normativa non ha favorito le decisioni a medio termine delle imprese e le ha private degli importanti elementi della certezza e della stabilità del sistema. Sono significative al riguardo le vicende della Dit, dell'Ace, della deducibilità degli interessi passivi e quelle del disinquanamento, prima, e della riunificazione dei due regimi (civilistico e fiscale), dopo.

Ho l'impressione che l'unica via per razionalizzare a regime l'imposta societaria rimanga l'attuazione del progetto europeo di consolidamento delle basi imponibili proprio in questi giorni rilanciato dalle autorità comunitarie.

3. Nuove forme di imposizione

Nell'esposta situazione bisognerebbe non solo accompagnare l'auspicabile riduzione delle due imposte sul reddito con una più impegnati-

va lotta all'evasione e all'elusione fiscale, fondata, soprattutto, sull'utilizzo di strumenti informatici. Si dovrebbe pensare all'istituzione di altri tipi di prelievo gravanti su quelle nuove forme di ricchezza, diverse dal reddito, che sono emerse prepotentemente in questi ultimi anni. Di questi prelievi si parla ormai da tempo anche a livello comunitario. Essi sono: la cosiddetta *Carbon tax* (presa in considerazione dalla citata legge delega n. 23 del 2014 e consigliata dalla stessa Commissione europea) gravante su chi dispone di beni ambientali scarsi o emette gas inquinanti deteriorando l'ambiente; i tributi che colpiscono le più diverse forme di occupazione dell'etere (ad es., ma non solo, la cosiddetta *Bit tax*); quelli che potrebbero avere per oggetto tanto la stessa raccolta gratuita dei dati compiuta dalle imprese dell'economia digitale, quanto i profitti da queste realizzati nei territori dei singoli Stati e tassati in paradisi fiscali. Finora l'amministrazione finanziaria italiana ha operato per recuperare a tassazione queste ultime forme di ricchezza sforzandosi di dimostrare, spesso con successo, il radicamento delle *digital enterprises* nel territorio italiano e, quindi, la legittimità della tassazione in Italia dei loro redditi. Sarebbe, però, meglio se le imposte dovute da dette imprese con riferimento all'attività svolta nel nostro paese fossero non recuperate solo attraverso azioni di accertamento o facendo ricorso all'istituto del *ruling*, ma corrisposte fisiologicamente e puntualmente sulla base di uno specifico, chiaro obbligo previsto da una legge statale. È ciò che sta avvenendo in Gran Bretagna con l'introduzione della *Diverted profit tax* (Dpt) (Gallo, 2015) e, parzialmente, in Belgio con la cosiddetta *Cayman Tax*. Qualcosa si sta muovendo a livello legislativo pure nel nostro paese, anche se non sono ancora chiari l'obiettivo che si intende raggiungere e la strumentazione da adottare (cedolare secca o accertamento di una stabile organizzazione occulta). Andrebbe anche ricordata la possibilità di istituire una «vera» imposta comunitaria sulle transazioni finanziarie, tipo *Tobin tax*, ben diversa e, comunque, di maggiore consistenza di quella attualmente vigente in Italia. Il riferimento è, in particolare, al tipo di prelievo studiato dalla Commissione europea e sfociato in una proposta di Direttiva approvata, nel quadro della cooperazione rafforzata, dagli undici Stati aderenti e, dunque, in un contesto che per definizione dovrebbe comprendere solo Stati *like-minded*. Se si superassero le difficoltà di una sua concreta, generale applicazione, un siffatto prelievo avrebbe l'indubbio effetto positivo di frenare quelle numerose operazioni speculative che creano esternalità negative per l'intera economia (Gallo, 2015). Potrebbe costituire, in particolare, un freno all'eccesso di speculazione

finanziaria che si è registrata in questi ultimi anni, eccesso dimostrato dal crescente divario tra le transazioni finanziarie e le necessità dell'economia reale. Si è detto che queste tassazioni sarebbero controproducenti perché verrebbero trasferite sul prezzo (la pagherebbero i piccoli risparmiatori finali) e ridurrebbero i volumi di transazione (il mercato sarebbe senza dubbio meno liquido). È stato, però, replicato – a mio avviso validamente – che sono proprio questi gli effetti desiderabili di una siffatta imposta e che i piccoli risparmiatori possono essere poco lieti di pagare i prodotti finanziari un po' di più, ma dovrebbero rendersi conto che questa è la via migliore per ridurre la loro esposizione al rischio, visto che il mercato finora non lo ha fatto. Insomma, se la liquidità prosciugata è quella «tossica», il risultato finale di una siffatta imposta è desiderabile socialmente.

RPS

Franco Gallo

4. Una lotta all'evasione più tecnologicamente avanzata

L'istituzione delle indicate nuove forme di imposizione non significa certo abbandonare il disegno di perseverare nella lotta all'evasione. L'evidenza empirica ci insegna che la recrudescenza dei fenomeni evasivi e la dimostrata incapacità di contenerli in misura rilevante hanno prodotto quasi sempre l'effetto negativo di una difesa da parte dello Stato, che si è risolta in forme di tassazione di più facile applicazione, prevalentemente proporzionali, forfettarie e di solito «concordate» con le categorie dei «contribuenti a rischio di evasione» (mi riferisco, solo per fare degli esempi, alle imposte sostitutive e alla strumentazione dei redditemetri, degli studi di settore e, a maggior ragione, ai condoni «travestiti»).

Si dovrebbe uscire da questa logica avendo come obiettivo di fondo il recupero di una maggiore coscienza fiscale. Nel frattempo, però, si dovrebbe cogliere l'occasione dell'avvento dell'era digitale per rafforzare gli strumenti conoscitivi e le banche dati, in particolare quelli relativi ai saldi finanziari dei contribuenti. L'obiettivo dovrebbe essere quello di affinare una procedura informatica capace di selezionare adeguatamente i soggetti da sottoporre a controllo e di guidare l'amministrazione nell'interlocuzione con essi. Si tratterebbe di passare realmente da un'amministrazione passiva, che lavora in una logica formalistico-burocratica, ad un'amministrazione attiva, che sfrutta le tecnologie informatiche per recuperare un rapporto individuale con il contribuente in un'ottica non puramente repressiva.

Questi tipi di proposte hanno un loro timido ascendente nei recenti provvedimenti sulla cosiddetta *cooperative compliance* riguardanti le grandi aziende, varati in attuazione della legge delega fiscale n. 23 del 2014. La loro attuazione richiederà probabilmente del tempo e, soprattutto, un potenziamento delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche, nonché una maggiore capacità effettiva di monitoraggio dell'amministrazione stessa. Non c'è, però, altra via per contenere seriamente il fenomeno evasivo delle piccole e medie imprese e, in particolare, l'economia sommersa. Sono d'accordo, infatti, con chi ritiene che dei diversi tipi di disincentivi all'evasione – quello normativo, quello etico-morale e quello organizzativo-collaborativo – in questo momento storico sia da privilegiare quest'ultimo. Del resto, le informazioni oggi a disposizione dell'amministrazione finanziaria sono di portata e precisione tale da consentire di immaginare, in termini di tracciabilità, un vero e proprio salto di qualità nelle procedure e nella gestione del rapporto con il contribuente. Tutto sta a volerlo e a investire in questa opera risorse e capitale umano.

5. *Il taglio delle tasse e la crescita*

Il primo, più urgente problema di politica fiscale che l'Italia dovrebbe affrontare, approfittando anche dei recenti segnali di ripresa, non è dunque quello di una generale, complessiva riduzione della pressione tributaria. È piuttosto quello di mettere a punto un sistema che meglio garantisca, anche attraverso forme di contribuzione diverse dalle imposte sul reddito, il finanziamento dello Stato sociale e, nello stesso tempo, consenta una più equa distribuzione dei carichi pubblici in termini di progressività e una riduzione mirata di alcuni tipi specifici di imposizione (specie quelli incidenti sul costo del lavoro). Il che è già un'impresa ardua per un paese, come il nostro, che ha difficoltà a rispettare i parametri di bilancio fissati dall'Unione europea e che deve, nello stesso tempo, far fronte alla riduzione della sua sovranità fiscale conseguente ai processi di globalizzazione e di delocalizzazione della ricchezza in atto.

In ogni caso, anche se si istituissero tutte le nuove forme di imposizione di cui ho detto, difficilmente potrebbe affidarsi alla politica tributaria (pure) il compito, di natura allocativa, di reperire le risorse finanziarie necessarie a realizzare gli impegnativi interventi congiunturali e strutturali, richiesti per superare realmente la crisi in atto. In altri

termini, negli attuali frangenti lo strumento migliore a disposizione dello Stato per rilanciare la produttività e dare una direzione alla crescita non può essere (solo) il taglio delle tasse e il ricorso al credito privato, ma è l'incremento della spesa pubblica qualificata, e cioè della spesa per investimenti pubblici da finanziare pur sempre con il debito (fermo restando, beninteso, l'obiettivo di fondo della riduzione di quello strutturale). Il che richiederebbe, evidentemente, la revisione di tutti quegli accordi comunitari a valle del trattato di Maastricht che finora hanno limitato il ricorso degli Stati membri al debito, per primo il *Fiscal compact*.

Questo obiettivo è certamente difficile da raggiungere ma, se si rinunciasse a perseguirlo, si correrebbe il rischio che gli Stati Uniti d'Europa – costruiti, come è avvenuto finora, solo sulla lenta convergenza delle strutture economiche e sulla base di stati di necessità ed urgenza – siano destinati ad implodere o, quanto meno, che la crisi di quelli dell'area mediterranea si aggravi e divenga secolare. Come è stato autorevolmente proposto (per tutti, De Ioanna, 2016), per evitare ciò si tratterebbe di ripartire da un confronto approfondito tra gli Stati membri su quelle che dovrebbero essere le linee di riforma del *Fiscal compact* idonee a rilanciare lo sviluppo e la crescita.

L'occasione potrebbe essere offerta dall'art. 16 dello stesso *Fiscal compact*, dove è stabilito che entro cinque anni dall'entrata in vigore (1° gennaio 2013) le sue norme devono essere inserite nell'ordinamento comunitario. Si dovrebbe avere il coraggio di utilizzare questa occasione per prevedere l'esclusione dai vincoli di bilancio della maggior parte delle spese pubbliche di investimento, alla condizione che queste siano definite secondo regole comuni e siano sottoposte a controlli rigorosi da parte di organismi della Commissione del tutto indipendenti dai governi. Queste spese dovrebbero essere assistite da forme di copertura comunitaria a debito e da forme di garanzia, diretta e indiretta, del bilancio comunitario, cui andrebbe accompagnata la creazione di un significativo spazio fiscale europeo e di una vera unione bancaria e del mercato dei capitali.

Ciò non esclude che i diversi punti di vista degli Stati si ripropongano anche in questa difficile fase ricostruttiva del tessuto economico-sociale dell'Unione. Eppure sono convinto che un confronto fra gli Stati membri su tali temi cruciali è l'unico strumento che consentirebbe di uscire dall'attuale situazione di mera difesa dell'esistente e di rimettersi nell'originario solco tracciato dai trattati. Solo così operando può nutrirsi la speranza di ridare impulso al processo di integrazione.

RPS

Franco Gallo

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B., 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Cortina Editore, Milano.
- Baldini M. e Bosi P., 2005, *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, il Mulino, Bologna, pp. 157-177.
- De Ioanna P., 2016, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, «Federalismi.it», 29 giugno.
- Gallo F., 2015, *Giustizia sociale e giustizia fiscale nell'Unione Europea fra integrazione e unificazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Gallo F., 2017a, *Tributi, Costituzione e crisi economica*, «Rassegna Tributaria», n. 1, pp. 177-187.
- Gallo F., 2017b, *Una soluzione sbagliata*, «Il Sole 24 Ore», 10 luglio, pp. 1-2.
- Ostry J.D., Berg A. e Tsangarides C.G., 2014, *Redistribution, Inequality and Growth*, International Monetary Fund, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.
- Pennacchi L., 2004, *L'eguaglianza e le tasse*, Donzelli editore, Roma, pp. 179-181.
- Piketty T., Saez E. e Stantcheva S., 2014, *Optimal Taxation of top Labour Incomes*, «American Economic Journal: Economy and Policies», vol. 6, n. 1, pp. 230-271.
- Stiglitz J., 2016, *Le nuove regole dell'economia. Sconfiggere la disuguaglianza per tornare a crescere*, il Saggiatore, Milano.
- Toso S., 2016, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo*, il Mulino, Bologna.

RPS

QUALI RIFORME FISCALI PER ACCOMPAGNARE LA RIPRESA?

Cambiare verso? Spunti di riflessione su imposte, spesa e futuro del welfare

Gilberto Turati

La politica economica dei governi che si sono succeduti negli ultimi anni in Italia si è orientata a un taglio delle imposte accompagnato da politiche di contenimento della spesa come ricetta per far ripartire la crescita economica. La direzione di marcia – sostenuta anche da proposte radicali di riforma portate avanti da think-tank privati – sembra essere dunque quella

verso un modello di welfare state con meno Stato e un po' più mercato. L'articolo si sofferma sulle opzioni per l'organizzazione delle politiche sociali, su cosa stiano facendo gli altri paesi, su come conciliare la visione di un welfare «assicurativo» con quella di un welfare «redistributivo», nonché sui vincoli aggiuntivi alla riforma dovuta di un modello corporativo datato per il nostro paese.

RPS

1. La politica economica degli anni di crisi e le proposte di riforma

Nella Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza pubblicata lo scorso 23 settembre, che costituirà la base sulla quale verrà impostata la Legge di Bilancio per il 2018, il Governo Gentiloni elenca i pilastri della politica economica adottata negli ultimi anni e che, a parere dello stesso governo, hanno consentito di uscire dalla profonda recessione generata dalla crisi finanziaria mondiale e di consolidare poi la ripresa. Quali sono questi pilastri? Da un lato la progressiva riduzione della pressione fiscale e dall'altro «l'oculata gestione delle finanze pubbliche, la cui sostenibilità mira a contenere l'onere del debito e a preservare la stabilità finanziaria». Al di là delle questioni semantiche, sembra lecito affermare che la ricetta di politica economica adottata dal Governo Renzi prima e Gentiloni poi si sia orientata in anni recenti a una riduzione del peso del settore pubblico sul Pil per dare una spinta alla crescita. Un approccio certamente non keynesiano standard (pur in presenza di continue richieste di flessibilità sull'indebitamento netto), ma che si basa su ricette per il consolidamento fiscale che sono entrate nel dibattito pubblico sotto il nome di *austerity* (per esempio, Alesina, Favero e Giavazzi, 2015). I dati (Banca d'Italia, 2017) mostrano come le entrate complessive, dopo il picco

del 48,1% del Pil nel 2013, sono scese al 47,1 nel 2016, pur aumentando in termini nominali di una decina di miliardi di euro (il 2% circa sul 2013). Le spese complessive sono scese, sempre nello stesso periodo, dal 51% del Pil al 49,6%, grazie anche alla riduzione di una decina di miliardi della spesa per interessi che ha compensato l'aumento in termini nominali delle spese primarie correnti (il 3% circa sul 2013). All'interno della spesa primaria, alcune componenti, almeno in alcuni anni, si sono ridotte in termini nominali (un esempio è la spesa sanitaria corrente che si è ridotta di un miliardo dal 2012 al 2013, per poi crescere del 2,6% dal 2013 al 2016, cfr. Rgs, 2017). Se di *austerità* si può parlare, certamente la dose è leggera. Peraltro sarebbe forse più corretto parlare di una riqualificazione della spesa attraverso l'attività di *spending review* considerata la retorica con la quale si è affrontato il problema da questo lato del bilancio; ma al di là delle stime del governo (Mef, 2017) non si hanno evidenze a disposizione per capire davvero se la qualità della spesa sia o meno migliorata, o migliorerà in futuro (Imf, 2017). Nell'ambito della spesa sociale, la revisione si è concentrata sulla sanità e in particolare sulla spesa per l'acquisto di beni e servizi; un po' poco, viste anche le proposte del commissario straordinario Cottarelli (2014) per l'indennità di accompagnamento e le pensioni agli invalidi civili. Questa intonazione della politica di bilancio continuerà probabilmente negli anni a venire, dato l'obiettivo programmatico di pareggio di bilancio per il 2020 e un aumento del saldo primario dall'1,6% del Pil nel 2016 fino al 3,3% sempre come obiettivo programmatico per il 2020 (entrambi contenuti nella Nota di Aggiornamento). Non è un caso che la spesa sanitaria – la seconda componente per importanza della spesa per il welfare e quella più malleabile in qualche misura, viste le difficoltà politiche di rivedere la spesa previdenziale in senso restrittivo – sia prevista in diminuzione dal 6,7 al 6,3% del Pil tra il 2016 e il 2020 a *legislazione vigente*. Siccome nel Programma nazionale di riforma 2017 la sanità si considera solo per l'introduzione di tecnologie digitali per migliorare la competitività e non c'è un nuovo Patto per la salute dopo il triennio 2014-2016, è molto probabile che questa sia anche la visione programmatica del governo. Questo orientamento della politica di bilancio (ridurre le imposte e la spesa) Matteo Renzi lo aveva annunciato nel suo documento programmatico per il congresso del Partito democratico nel 2013. Interessante osservare come si allinei (almeno idealmente, la scala è diversa) con la proposta di riforma complessiva dell'intervento pubblico che è stata più dibattuta in tempi recenti, quella dell'Istituto Bruno

Leoni, un *think tank* liberale (Rossi, 2017a). È vero che il messaggio politico sul quale ci si è concentrati nel dibattito è quello della trasformazione dell'Irpef in una *flat tax* al 25%, un'idea invero non nuova nel panorama italiano ma che in questo caso viene studiata con un qualche grado di dettaglio attraverso modelli di microsimulazione. Al di là degli aspetti redistributivi (è previsto un meccanismo di restituzione agli incapienti e di deduzioni decrescenti nel reddito), è importante notare però come la proposta punti a una riduzione sostanziale del peso del settore pubblico: la riduzione del gettito Irpef è solo parzialmente bilanciata da un aumento del gettito Iva e da un nuovo contributo per il Servizio sanitario nazionale, che diventa facoltativo per i nuclei con reddito familiare superiore a una certa soglia (vista la possibilità di *opting out* rispetto alla soluzione pubblica, un po' come in Germania). Inoltre, il taglio delle imposte si finanzia soprattutto con un taglio della spesa assistenziale (una pluralità di prestazioni per invalidi, assegni familiari, pensioni di guerra) e la solita *spending review*. Le cifre della proposta sono discusse, per esempio, in Baldini e Gianini (2017), che ne mettono a nudo anche i limiti. Tuttavia, come suggerito dal suo proponente, la riforma è un «sasso nello stagno» per riflettere su come riformare le politiche fiscali e sociali del paese, in altre parole su come riformare l'intervento pubblico (anche Rossi, 2017b).

2. Quali alternative per l'organizzazione delle politiche sociali e dove si colloca storicamente l'Italia

In un lavoro molto noto, ormai un classico, Gosta Esping-Andersen ha proposto una classificazione dei sistemi di protezione sociale dei paesi a economia di mercato (Esping-Andersen, 1990). Come in tutti gli esercizi di tassonomia, accettando le dovute semplificazioni, nel lavoro di Esping-Andersen si identificano sostanzialmente tre modelli alternativi per l'organizzazione del welfare state nei paesi capitalistici. Esping-Andersen quindi si concentra sui mondi dove c'è un'alternativa tra Stato e mercato: i tre modelli sono quello socialdemocratico, tipico della Scandinavia; il secondo quello liberale, antitetico al precedente, tipico degli Stati Uniti d'America; il terzo quello corporativo, caratteristico dell'Europa continentale. Questi tre approcci alla protezione sociale si differenziano lungo una pluralità di profili: il più evidente (che è anche quello che ci interessa di più) è legato al ruolo relativo dello Stato rispetto al mercato, quindi alla spesa che implicita-

mente si genera e alle coperture garantite da ciascuno. Il modello socialdemocratico è quello che offre maggiori protezioni, avendo cura del cittadino «dalla culla alla tomba»; questo vuol dire anche che costa più degli altri in termini di quota di Pil da destinare alla spesa sociale e conseguentemente richiede un ammontare maggiore di imposte che debbono essere prelevate dai cittadini. Il cittadino è il soggetto della tutela e gli istituti del welfare costituiscono veri e propri diritti di cittadinanza, che quindi debbono essere garantiti a tutti coloro che ne godono. All'estremo opposto dell'impostazione socialdemocratica, il modello liberale è quello che offre le minori protezioni e che spinge – in tutte le situazioni nelle quali è possibile – verso una soluzione di mercato, sulla base dell'idea che ci si debba aiutare da sé e solo nei casi estremi (o nei quali il mercato palesemente non funziona) ricorrere all'intervento pubblico. In questo quadro, il soggetto della tutela sono coloro i quali si trovano in situazioni disperate (identificati in base a una qualche soglia di reddito e/o patrimonio) o in situazioni di difficoltà oggettiva se si dovessero cercare delle coperture sui mercati (per esempio gli anziani nel caso delle coperture sanitarie); tutti gli altri ci pensano da sé, se ritengono utile farlo. Offrendo poche prestazioni, il modello liberale è quello che costa di meno e che richiede un livello di tassazione relativamente basso. In una sorta di posizione intermedia, per volume di spesa (e di tassazione), si colloca infine il modello corporativo, che guarda al lavoratore, meglio ai lavoratori divisi in corporazioni, come soggetti da tutelare. I familiari dei lavoratori naturalmente si trovano in posizione subordinata rispetto alle protezioni sociali; anzi, i tipici servizi di cura (di bambini e anziani) vengono lasciati alla famiglia che in questo modello si deve auto-produrre i servizi di welfare che non vengono offerti dallo Stato. Una caratteristica tipica del modello corporativo è quella di offrire coperture diverse per corporazioni diverse, con una frammentazione dei programmi di spesa per categorie di lavoratori che non a caso si traduce in un finanziamento dei programmi di spesa basati sui contributi sociali: un meccanismo di assicurazione sociale che identifica un modello di stampo *bismarckiano* opposto rispetto al modello socialdemocratico di stampo invece *beveridgeano*, che finanzia il welfare con la fiscalità generale. Nella logica della classificazione di Esping-Andersen, l'Italia ha adottato un modello corporativo, o secondo alcuni mediterraneo, che accentua ancora di più la frammentazione delle coperture e il ruolo di vero e proprio ammortizzatore sociale giocato dalle famiglie. A ciò si aggiunga che la categorialità (la frammentazione dei programmi di

spesa) è uno dei grandi problemi nel processo di modernizzazione e riforma del welfare italiano: basti pensare alle regole che hanno governato e governano il sistema previdenziale o le tutele sul mercato del lavoro. È del tutto evidente che il percorso verso un maggiore universalismo comporta la riduzione di privilegi per alcuni a vantaggio almeno del mantenimento delle tutele per altri. Per esempio, è difficile oggi credere che ancora all'inizio degli anni novanta i lavoratori pubblici potevano godere del privilegio di una pensione a un'età alla quale si fanno figli; mentre per i lavoratori del privato la pensione arrivava molti anni dopo. Con storture evidenti generate dal modello adottato sulle percezioni dei diritti individuali: molti pensionati, ancora oggi, faticano ad ammettere la generosità implicita nelle regole precedenti soprattutto a favore di certe categorie di lavoratori (p.e., Galasso, 2015). Il modo di valutare la generosità non è il livello assoluto delle prestazioni, quanto la mancanza di una eguaglianza attuariale tra quanto si è contribuito e quanto si sta ricevendo dal sistema previdenziale pubblico. Le prime riforme previdenziali degli anni novanta si sono preoccupate proprio di rimuovere queste differenze macroscopiche per avviare un percorso verso regole più uniformi; così che oggi è difficile trovare nel bilancio spazi di razionalizzazione così ampi e si deve agire col bisturi della *spending review*. Peraltro, come ricordato all'inizio, le classificazioni di Esping-Andersen impongono necessariamente delle semplificazioni: in Italia, il Servizio sanitario nazionale è certamente un pezzo di universalismo in un mondo di tutele che rimane largamente corporativo. Anzi, il Ssn rappresenta il caso più chiaro in Italia di transizione da una impostazione corporativa a una universale, visto che è stato creato come fondo nazionale marcatamente rivolto alla ricerca di una maggiore equità nella salute dei cittadini per sostituire il precedente sistema basato su mutue categoriali. Ma dopo il 1978 si è dovuto attendere il Governo Monti per vedere qualche altro timido tentativo (l'Assicurazione sociale per l'impiego) di transizione verso un modello meno corporativo e più universale. Questa tendenza verso un maggiore universalismo, soprattutto nell'ambito delle politiche assistenziali, è proseguita anche in anni recenti e di questo va dato atto ai governi che si sono succeduti negli ultimi anni alla guida del paese: il Reddito di inclusione che partirà a gennaio 2018 nasce proprio come strumento universale di lotta alla povertà (per esempio, Baldini e Lusignoli, 2017). È vero che in fase di prima applicazione sono ammesse al beneficio solo alcune categorie di famiglie (quelle con figli minorenni o disabili, donne in stato di gravidanza e disoccu-

pati ultracinquantenni); ma è già previsto un meccanismo di allargamento della platea dei beneficiari verso il pieno universalismo.

3. Come si stanno muovendo i paesi e perché

Le modifiche recenti al welfare italiano, in particolare alle tutele del mercato del lavoro, risentono dell'impostazione che si è diffusa in Europa ormai da un po' di tempo di disegnare sistemi di protezione sociale universali e coerenti con gli incentivi individuali. Certo, non bastano per contrastare la diffusa sensazione di inadeguatezza che offre ai cittadini lo Stato sociale italiano. Esistono almeno due ragioni oggettive per spiegare le difficoltà: la prima è la demografia. Lo Stato sociale, in Italia ma non solo, è stato disegnato per un mondo che ormai non c'è più, dove tanti giovani lavoratori con carriere stabili contribuivano alla tutela di un numero relativamente contenuto di anziani. L'invecchiamento della popolazione sperimentato negli ultimi decenni è un fenomeno che ha due facce, come noto: si allunga l'aspettativa di vita alla nascita, una conquista del welfare stesso, figlia del miglioramento nell'accesso ai servizi e nella qualità della vita; si fanno però anche meno figli, per una pluralità di ragioni (alcune legate proprio al disegno delle istituzioni del welfare come si dirà tra poco). Se le regole che governano l'accesso alle tutele non si modificano, si devono necessariamente rivedere i conti per non incorrere in problemi finanziari: a parità di condizioni, l'allungamento della vita impone un aumento della spesa (perché i cittadini incassano le pensioni e utilizzano i servizi sanitari per un numero maggiore di anni) mentre la riduzione del numero di figli riduce contemporaneamente la capacità di finanziamento del sistema (di qui le discussioni sul ruolo, importante e innegabile, che possono giocare i lavoratori immigrati e sul disegno delle politiche per l'immigrazione). L'esempio più eclatante e più discusso da questo punto di vista è quello delle regole di accesso alle pensioni: una risposta comune a tutti i paesi è stata l'innalzamento dell'età pensionabile e l'introduzione di regole via via più restrittive. Al di là degli impatti finanziari, l'invecchiamento della popolazione ha anche conseguenze dal punto di vista politico: se gli anziani sono sempre più rappresentativi, inevitabilmente finiranno per essere anche più rappresentati, così che diventa sempre più difficile riformare il sistema di protezione sociale senza un patto politico fra generazioni. Una seconda ragione di insoddisfazione è il mutamento del ruolo

delle donne e della famiglia come soggetto auto-produttore di alcuni servizi di welfare. Abbiamo osservato negli anni un aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, pur con dinamiche differenti nelle diverse regioni del paese. Ma se le donne lavorano di più, la capacità della famiglia di produrre servizi di cura per bambini e anziani si riduce. Se non vengono più auto-prodotti, questi servizi saranno dapprima richiesti sul mercato, ma genereranno poi una domanda politica di tutele: si chiederà allo Stato di aumentare l'offerta di asili nido, di strutture per gli anziani o di servizi di assistenza domiciliare. E dove questa domanda non trova risposta, rimarrà l'insoddisfazione verso l'intervento pubblico: se pago tributi per servizi e tutele che favoriscono altri, forse è meglio pagare di meno. Si apre cioè una richiesta di *riduzione* dell'intervento pubblico così come è disegnato da parte delle famiglie più giovani che si scontra con le pretese degli anziani e accende la miccia di un conflitto intergenerazionale senza precedenti. Il fenomeno della «fuga dei cervelli» (della «fuga dei *giovani* cervelli») è uno specchio di questo scontro, è la *exit* di Hirschmann di fronte a un paese che fatica a intercettare le domande e le attese dei giovani. Spero sia evidente il rischio connesso con l'incapacità di una sintesi politica su questo fronte: se buona parte dei giovani se ne va, gli anziani che non hanno concesso nulla rischiano di trovarsi con una pretesa di diritti che non possono più essere soddisfatti in un sistema a ripartizione perché non c'è un numero sufficiente di lavoratori che contribuisce adeguatamente.

È interessante notare come più o meno tutti i paesi a economia di mercato stiano sperimentando modifiche del loro assetto di protezione sociale verso un modello in qualche misura più simile, con le connesse difficoltà politiche di arrivare a una nuova sintesi. Nell'ambito delle socialdemocrazie nordiche, ad esempio, Lindbeck (1997) ha parlato di *esperimento svedese*: un paese che ha esteso troppo la rete di protezione sociale, che è cresciuto meno degli altri partner Ocse e che ha minato le prospettive di crescita modificando le attese dei cittadini, che si sono seduti ad aspettare un aiuto da parte del governo, rinunciando a offrire lavoro e a investire capitale. Non a caso la Svezia ha sperimentato governi di centro-destra in tempi recenti dopo decenni di governi socialdemocratici, governi moderati che hanno adottato politiche di riduzione delle imposte finanziate con una riduzione delle tutele. Nell'ambito dell'impostazione liberale, l'esempio più eclatante è l'*Affordable Care Act*: la riforma della sanità americana da parte dell'amministrazione Obama va esattamente nella direzione opposta rispetto

RPS

Gilberto Turati

alle riforme svedesi, estendendo le coperture sanitarie obbligatorie in un paese dove solo gli anziani e i poveri avevano in precedenza una copertura pubblica. Pur rimanendo il sistema largamente basato sui mercati assicurativi privati, l'obbligo di coperture e un sistema di sussidi pubblici per i meno abbienti per la sottoscrizione delle polizze hanno reso il sistema invisibile a una parte del paese e hanno portato alla vittoria di Trump alle ultime elezioni, che subito ha proposto di smantellare l'*Obamacare*; non è chiaro tuttavia se l'operazione potrà avere o meno successo. Per quanto attiene al modello corporativo, la riforma Hartz del mercato del lavoro ha rivoluzionato in modo restrittivo il sistema di protezione sociale tedesco attraverso una riduzione dei sussidi per i disoccupati di lungo periodo, che ha sì ridotto il numero dei disoccupati ma ha anche originato la categoria dei «lavoratori poveri» e ha portato all'introduzione di un salario minimo per evitare lavori pagati uno o due euro l'ora. Insomma, negli Stati Uniti, si è cercato di riformare un po' il modello liberale estendendo le tutele; laddove invece la spesa era elevata (e, a parere di alcuni, penalizzava la crescita), si è cercato di riformare i modelli europei riducendo le tutele, disegnano sistemi di protezione che incentivano l'*attivazione* di chi si trova in età lavorativa.

Un tema chiave per ragionare sulle riforme è capire da dove viene il supporto politico per l'uno piuttosto che per l'altro modello idealtipico. Semplificando un po', da un lato abbiamo i modelli europei (alta spesa, alta pressione fiscale), dall'altro gli Stati Uniti (con meno spesa e una pressione fiscale più bassa). Ci sono sicuramente ragioni storiche per spiegare questi due approcci al welfare: per esempio, a differenza che in Europa, negli Stati Uniti non ci sono mai stati forti partiti di ispirazione comunista o socialista, partiti che invece proprio in Europa hanno giocato un ruolo chiave nella rappresentanza dei più deboli e nella richiesta di tutele. Una spiegazione importante viene a mio avviso da Alesina e Glaeser (2005), che si concentrano sulle credenze della gente in merito alla determinante principale del reddito di un individuo. La questione è perché i poveri si trovano nella condizione in cui sono: è perché non si impegnano? O per le circostanze sfortunate della vita? Conta di più l'impegno o conta di più la fortuna? Ecco, qui le due sponde dell'Atlantico si dividono nettamente: le risposte degli statunitensi alla World Values Survey – i questionari sui quali si basa la ricerca di Alesina e Glaeser – suggeriscono che per gli americani conta di più l'impegno, per gli europei la fortuna. Quello che fanno vedere i due economisti è che c'è una correlazione positiva

tra la percentuale di individui in ciascun paese che pensa che la fortuna sia una determinante importante del reddito e l'importanza della spesa sociale sul Pil. L'intuizione è semplice: se il mio reddito è influenzato dalla (s)fortuna, voglio che lo Stato mi aiuti nel caso la sorte avversa mi colpisca. Di qui il supporto politico verso una maggiore protezione sociale.

Se questa storia delle credenze è vera (e credo che lo sia), allora per capire le direzioni delle riforme del welfare nei diversi paesi diventa importante capire come e se cambiano queste credenze; e come e se si differenziano nei diversi strati della società. Mi limito a due osservazioni su questo punto. La prima è che ormai da anni si è sviluppata anche in Europa la retorica della «responsabilità individuale», l'idea cioè che lo Stato debba intervenire ad aiutare gli individui *solo* quando le circostanze che li hanno colpiti sono al di fuori del loro controllo (in altre parole, sono *davvero* sfortunati). È una retorica che si ritrova nel manifesto del *Labour Party* di Tony Blair già nel 1997. È la retorica dell'impegno, diciamo così, che ha preso piede anche nel nostro paese in modo esplicito. Per fare un esempio, Mario Calabresi, oggi direttore di *Repubblica*, ha sostenuto che «la fortuna non esiste» raccontando storie di americani che si sono aiutati da sé nonostante le avversità della vita e la crisi più spaventosa dal dopoguerra (Calabresi, 2009). La seconda è che questa retorica è alimentata anche dall'esperienza di continui episodi di assistenzialismo che vengono raccontati dalla stampa e dall'incapacità (quando non dalla mancanza di volontà) di porvi rimedio: un recentissimo esempio è il ricorso al Consiglio di Stato da parte della Regione Calabria per bloccare l'accentramento presso l'Inps dei controlli sui falsi invalidi di cui ha parlato per esempio Gian Antonio Stella sul «Corriere della Sera» (*Il muro della Regione Calabria ferma i controlli sui falsi invalidi*, 9 settembre 2017); una regione, la Calabria, con la più alta percentuale di invalidi civili: cosa penseranno i cittadini italiani di un episodio del genere? Come cambieranno le preferenze verso lo Stato sociale?

4. Assicurazione e/o redistribuzione?

La retorica dell'impegno, per un economista, identifica immediatamente un problema di «comportamento opportunistico» (di *moral hazard* per usare un anglicismo). Si tratta di un problema tipico dei mercati assicurativi che ha a che fare con la presenza di asimmetrie infor-

mative tra assicuratori e soggetti assicurati. Per fare un esempio banale e semplificando un po', immaginiamo di ragionare su una qualche forma di assicurazione contro il rischio di disoccupazione: se un certo soggetto perde il lavoro, l'assicuratore paga e continua a pagare finché l'assicurato non ne trova un altro. Per mettere in luce i malfunzionamenti dei mercati nell'allocazione di questo rischio, l'economista fa tipicamente il confronto con una situazione nella quale non ci sono asimmetrie informative e l'assicuratore può osservare l'impegno che il disoccupato mette nella ricerca di un nuovo posto di lavoro. Questo permette all'assicuratore di fissare un premio commisurato all'impegno dell'assicurato e di allocare il rischio nel migliore dei modi. Il problema è che, nel mondo che conosciamo, non è possibile osservare l'impegno dei disoccupati nella ricerca del nuovo posto di lavoro. I modelli economici, a questo punto, prevedono che se l'assicuratore continua a risarcire l'assicurato, costui non abbia alcun *incentivo* a cercare un nuovo posto di lavoro. Un assicuratore privato decide quindi di non offrire coperture di questo tipo, lasciando che se ne occupi lo Stato. Ma i termini del problema non cambiano se lo Stato sostituisce il mercato: la possibilità di un comportamento opportunistico rimane e per provare a risolverlo occorre disegnare le istituzioni del welfare in modo tale da incentivare il lavoratore a cercarsi un lavoro. Questa è la matrice culturale alla base delle recenti riforme delle protezioni sul mercato del lavoro in giro per l'Europa, riforme che hanno rivisto in senso restrittivo le coperture.

Consideriamo ora un altro problema assicurativo: immaginiamo una polizza che aiuti i genitori di figli disabili. Anche in questo caso l'assicuratore soffre di una asimmetria informativa, ma di tipo diverso: qui non è l'impegno, ma il rischio (genetico) per ciascuna coppia di avere un figlio con una qualche forma di disabilità. È una *caratteristica* della coppia al di fuori del controllo individuale che identifica un problema di «selezione avversa»: è *davvero* un problema di (s)fortuna e non di impegno (qui qualcuno potrebbe argomentare che con esami appropriati, con l'impegno, si può risolvere pure questo problema; ma per ragioni etiche non prenderò in considerazione un argomento simile). La storia che raccontano gli economisti è simile alla precedente: se gli assicuratori potessero osservare le caratteristiche genetiche delle coppie (e oggi lo possiamo fare, di qui le riflessioni sulla regolamentazione all'accesso di queste informazioni; vedi per esempio Joly, Braker e Le Huynh, 2010), avremmo mercati diversi per rischi diversi. Al momento, però, continua ad esserci asimmetria informativa: in questo ca-

so, in presenza di un unico contratto che mette insieme tutti i rischi, saranno più propense ad assicurarsi le coppie ad alto rischio di avere un figlio disabile. Come in precedenza, l'assicuratore privato si tira indietro e lascia l'allocazione della copertura di questo rischio allo Stato. Il meccanismo pubblico in questo caso funziona anche in presenza di un'asimmetria informativa a differenza del mercato privato, perché mette insieme tutti i rischi: le coppie ad alto rischio vengono «sussidiate» dalle coppie a basso rischio. Funziona in altre parole perché lo Stato *redistribuisce* dai più fortunati ai meno fortunati. Questi due esempi evidenziano come dietro al binomio impegno/fortuna ci siano anche due visioni alternative del welfare state: la prima è quella dello Stato sociale come meccanismo assicurativo, la seconda quella dello Stato sociale come meccanismo redistributivo. Il problema è che – se dal punto di vista teorico possiamo scindere selezione avversa e comportamento opportunistico in modo relativamente semplice – il mondo suggerisce che, molto spesso, questi due problemi si intersecano. Torniamo all'esempio dell'assicurazione contro il rischio di disoccupazione: a parità di impegno nella ricerca di un nuovo posto di lavoro è del tutto plausibile che lavoratori con *caratteristiche* diverse abbiano probabilità diverse di ottenere un nuovo impiego; e se queste caratteristiche non sono osservabili, abbiamo anche un problema di selezione avversa che si mischia con il problema del comportamento opportunistico. Una tipica caratteristica non osservabile dei lavoratori sono le loro capacità: osserviamo il livello di scolarizzazione e l'età, ma queste caratteristiche osservabili sono solo in parte correlate con le abilità individuali. Pensare solo in termini di impegno, con una visione puramente assicurativa dello Stato sociale, rischia di penalizzare gli individui che non ce la fanno *davvero* da soli a causa delle loro caratteristiche individuali slegate dall'impegno. Ecco perché le politiche di attivazione molto spesso uniscono al sussidio programmi per migliorare le abilità individuali, attraverso corsi di formazione dei disoccupati. Lo Stato sociale moderno deve evitare l'assistenzialismo, deve assicurare i cittadini in modo da evitare i comportamenti opportunistici, ma deve essere anche solidale con chi non riesce a uscire da solo dalle difficoltà: insomma, deve fare redistribuzione e non limitarsi ad assicurare, visto anche l'aumento delle disuguaglianze che abbiamo osservato con la crisi economica; *ma deve farlo in modo efficiente*. Fare proposte su come redistribuire in modo efficiente è la sfida di chi oggi vuole riformare senza tagliare lo Stato sociale (*en passant*, quindi, chi vuol fare la redistribuzione efficiente non può non essere d'accordo sulla revisione della spesa).

RPS

Gilberto Turati

Purtroppo il nostro paese non dà grande prova di sé nemmeno sul versante della redistribuzione: per esempio, in un esercizio di comparazione internazionale di nove paesi occidentali basato su dati di qualche anno fa che si concentra sui capifamiglia maschi tra i 25 e i 40 anni (Lefranc, Pistolesi e Trannoy, 2008), si evidenzia come in termini di diseguaglianza delle opportunità il nostro paese sia più simile agli Stati Uniti che non ad altri paesi europei; il gradiente sociale (misurato dall'istruzione del padre) in Italia ha un'importanza simile a quella che gioca negli Stati Uniti pur di fronte a un modello di protezione sociale completamente diverso. Ma la diseguaglianza delle opportunità si riflette anche in una diseguaglianza dei redditi che ci allontana dai paesi europei. Ovviamente, il costo in termini di efficienza (misurabile dalle differenze nel Pil pro capite) è piuttosto salato: facciamo poca redistribuzione pur con una pressione fiscale elevata e con un sistema di tutele esteso; e questo penalizza la crescita. Interessante notare come uno dei fattori che si associa alle difficoltà nella redistribuzione sia la corruzione (Padovano, Scervini e Turati, 2016).

5. *La finanza pubblica dello Stato sociale e alcune conclusioni provvisorie*

C'è un ulteriore elemento che complica la capacità di riformare in Italia: la situazione della finanza pubblica. Finora abbiamo dato per scontato che la scelta di un modello dovesse implicare la coerenza tra entrate e spese: l'approccio keynesiano è per la stabilizzazione del ciclo, non per problemi strutturali. In realtà, l'accumulo del debito pubblico fatto registrare dall'Italia negli anni ottanta suggerisce che si possono anche tentare altre vie: una di queste è rinviare al futuro i problemi. Per tutti gli anni ottanta si sono gestiti i conflitti sociali col debito, andando avanti a registrare disavanzi superiori ai dieci punti percentuali per un intero decennio. Si è speso tanto e male: basti pensare alle pensioni *baby*. I dati suggeriscono tuttavia che il paese era disallineato rispetto ai principali paesi europei non tanto sul versante della spesa quanto su quello delle entrate, che hanno cominciato a rincorrere le medie europee nella seconda metà del periodo. Semplificando, si può dire che il patto che ha retto il paese – storicamente diviso tra Nord e Sud – sia stato quello di dividere in qualche modo i benefici: al Sud i vantaggi di una occupazione pubblica inefficiente (non rivolta alla produzione di servizi, ma alla mera creazione di posti di lavoro

spesso inutili) che a sua volta generava altra spesa inefficiente con le regole pazzesche di pensioni in giovane età; al Nord i vantaggi di una tassazione relativamente contenuta e di un atteggiamento accondiscendente nei confronti dell'evasione fiscale. Questo patto esplode nel 1992, quando il paese sottoscrive il Trattato di Maastricht e le regole europee mettono a nudo tutti i limiti di un modello solo italiano. Si acuisce a questo punto anche la conflittualità tra le due aree del paese, che hanno attese diverse in termini di riforma e fanno diagnosi diverse dei problemi del paese: la retorica dei territori settentrionali è tutta legata alla spesa inefficiente del Sud finanziata coi soldi del Nord; ne discende che le riforme da fare sono quelle rivolte a rivedere la spesa ed eliminare gli sprechi per ridurre la pressione fiscale. La retorica dei territori meridionali è invece legata all'evasione fiscale e alle ricchezze nascoste; le riforme da fare riguardano allora le entrate e devono cercare di far pagare a tutti il dovuto, così da poter continuare a finanziare la spesa. Queste due visioni sono inconciliabili tra di loro: guardano allo stesso problema ma da versanti opposti. Identificano l'altra grande frattura che percorre il paese dopo quella generazionale di cui abbiamo parlato sopra. Le riforme degli anni novanta che vanno nella direzione di concedere un maggior grado di autonomia a Regioni ed enti locali possono essere viste come un tentativo di ricomporre la frattura: maggiore autonomia nella gestione della spesa in presenza di una maggior responsabilità dei territori anche dal lato delle entrate, non trascurando la perequazione delle risorse; ma queste riforme vengono di fatto cancellate con interventi a più riprese da parte della Corte costituzionale. Siamo in piena confusione; conviene però trovare in fretta una direzione, perché l'età del denaro a poco prezzo prima o poi potrebbe concludersi e per l'Italia, visto l'elevato debito, ciò significa una spesa per interessi più elevata. Questo ci ricorda anche che abbiamo un altro vincolo: se non riduciamo il debito rispetto ad altri paesi europei, dobbiamo dedicare almeno un paio di punti di Pil al servizio del debito invece che alla spesa sociale.

Che fare dunque? Credo serva una grande operazione di chiarezza: si tratta di capire se vogliamo continuare ad essere un paese con tutele relativamente estese (e alta pressione fiscale) o se vogliamo transitare verso un modello simile agli Stati Uniti. La risposta a questa domanda condiziona il percorso di riforma: il modello statunitense richiede scelte draconiane perché dovrebbe comportare una sensibile riduzione della tassazione in prospettiva e un taglio della spesa; la discussione da fare è quanti anni ci vogliono per arrivare a regime e la risposta è

RPS

Gilberto Turati

condizionata soprattutto dalle pensioni. Continuare con un modello europeo richiede invece scelte meno drastiche: le riforme devono concentrarsi sul disegno di un sistema di prelievo e di spesa più efficiente. Ma poi le riforme vanno fatte: per fare esempi banali, rivedere il sistema di detrazioni dell'Irpef o i controlli e le regole di accesso alle pensioni per invalidi e alle indennità di accompagnamento (temi sui quali discutiamo e scriviamo rapporti ponderosi da un po' di anni) sono cose che vanno fatte. Senza atteggiamenti schizofrenici, con un grande patto nazionale tra generazioni, territori e poteri dello Stato. L'alternativa è continuare a non fare chiarezza, a vivacchiare con una politica di piccoli passi senza una precisa direzione di marcia, fino a che la prossima crisi farà crollare tutto.

Riferimenti bibliografici

- Alesina A. e Glaeser E., 2005, *Un mondo di differenze*, Laterza, Roma-Bari.
- Alesina A., Favero C. e Giavazzi F., 2015, *The Output Effect of Fiscal Consolidations*, «Journal of International Economics», vol. 96, n. 1, pp. S19-S42.
- Baldini M. e Giannini S., 2017, *Flat tax: riforma strategica o salto nel buio?*, «davoce.info», 11 luglio.
- Baldini M. e Lusignoli L., 2017, *Con il Rei un po' di ossigeno a 500 mila famiglie*, «davoce.info», 23 giugno.
- Banca d'Italia, 2017, *Relazione annuale*, Roma.
- Calabresi M., 2009, *La fortuna non esiste*, Mondadori, Milano.
- Cottarelli C., 2014, *Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-2016)*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- Galasso V., 2015, *Pensioni: dove nascono i diritti acquisiti*, «davoce.info», 28 aprile.
- Imf - International Monetary Fund, 2017, *Italy - Selected issues*, «Imf Country Report», n. 17/238, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/27/Italy-Selected-Issues-45140>.
- Joly Y., Braker M. e Le Huynh M., 2010, *Genetic Discrimination in Private Insurance: Global Perspectives*, «New Genetics and Society», vol. 29, n. 4, pp. 351-368.
- Lefranc A., Pistolesi N. e Trannoy A., 2008, *Inequality of Opportunities vs. Inequality of Outcomes: Are All Western Societies Alike?*, «Review of Income and Wealth», vol. 54, n. 4, pp. 513-546.
- Lindbeck A., 1997, *The Swedish Experiment*, «Journal of Economic Literature», vol. 35, n. 3, pp. 1273-1319.
- Mef - Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017, *Revisione della spesa: obiettivi, attività, risultati 2014-2016*, Camera dei deputati, Roma.
- Padovano F., Scervini F. e Turati G., 2016, *How Do Governments Fare about Redis-*

tribution? New Evidence on the Political Economy of Redistribution, «CESifo Working Paper Series», n. 6137.

Rgs - Ragioneria generale dello Stato, 2017, *Il monitoraggio della spesa sanitaria*, Rapporto n. 4, disponibile all'indirizzo internet: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit-monitoraggio-RGS/2017/IMDSS-RS2017.pdf.

Rossi N. (a cura di), 2017a, *Ventacinque per tutti*, Ibl Libri, Milano.

Rossi N., 2017b, *Proposta flat tax: è solo l'inizio*, «davoce.info», 14 luglio.

RPS

Gilberto Turati

DIBATTITO

Ripensare il capitalismo

Mariana Mazzucato e Michael Jacobs (a cura di),
Ripensare il capitalismo, Laterza, 2017

Ripensare l'uscita dal capitalismo?

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

L'articolo si propone di dialogare con il volume curato da Mazzucato e Jacobs (2017), la cui intenzione è quella di ripensare la teoria economica, nella sua essenziale dimensione anche politico-economica. La crisi del neoliberismo è vista come l'occasione per discutere cosa sia necessario fare per «salvare» il capitalismo, instaurando una economia socialmente ed ecologicamente «sostenibile» e meno diseguale. Il merito del volume risiede nella intersezione

tra l'approccio macro-monetario post keynesiano e la visione neo-schumpeteriana ed evolutiva dell'innovazione, entrambe aggiornate per una migliore comprensione del capitalismo odierno. Alcune problematiche presenti nei saggi dei diversi autori sono qui messe in rilievo e, soprattutto, viene sottoposta a scrutinio la proposta che attraversa tutto il volume, sino a porsi il quesito: la socializzazione dell'investimento comporta salvare il capitalismo o uscire dal capitalismo?

RPS

1. Introduzione

Il volume curato da Mazzucato e Jacobs, *Ripensare il capitalismo*, edito da Laterza nella bella traduzione di Fabrizio Galimberti, esce a un anno dall'edizione originale inglese, che portava un sottotitolo che ben rappresenta l'intenzione degli autori: *Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. L'intenzione di riscrivere la teoria economica, nella sua essenziale dimensione anche politico-economica, attraversa tutti i saggi del libro, quali che siano le loro differenze di approccio. La crisi del neoliberismo è vista come l'occasione per «salvare» il capitalismo, instaurando un'economia socialmente ed ecologicamente «sostenibile» e meno diseguale. Da questo punto di vista si tratta di un testo che va ben al di là della mera raccolta di saggi, e che propone un discorso di grande coerenza e compattezza. La struttura dei capitoli tende ad essere la medesima. Si parte dalla crisi recente, la Grande Recessione, la più grave dopo il Grande Crollo degli anni trenta del Novecento; ciò dà l'occasione di ripercorrere le vicende del capitalismo, e soprattutto di valutare come l'approccio dominante abbia fallito nella comprensione e nell'intervento; si propongono infine gli strumenti teorici e i dati di fatto concreti che spingono a un'alternativa.

2. La teoria e la politica macro-monetaria nel capitalismo contemporaneo

I primi interventi sono di carattere macroeconomico. Il contributo di Wray e Nersisyan, dedicato al tema della moneta e della politica macroeconomica, mette bene in evidenza come tanto la dinamica statunitense quanto quella europea hanno sofferto, sia pure in modi diversi, del predominio di una teoria della moneta molto specifica, riconducibile alla teoria quantitativa della moneta e/o al keynesismo tradizionale. La moneta è esogena: il suo controllo sarebbe necessario per la lotta all'inflazione, e una politica fiscale espansiva «spazzerebbe» la spesa privata per investimenti. Ad essa viene contrapposto un keynesismo più autentico, nel loro caso nella versione della cosiddetta *modern money theory*. La moneta è endogena, dipende dai prestiti delle banche commerciali e dunque dalla domanda dei medesimi: provvede potere d'acquisto a chi la riceve. Al tempo stesso è un *I owe you*, un «pagherò» a corso forzoso emesso dal Tesoro o dalla Banca Centrale, che viene idealmente vista come una agenzia del governo. La moneta è dunque nella sua essenza non soltanto un segno, ma la sua natura è «statale». L'accettazione della moneta statale è imposta tramite il pagamento delle tasse. È questo il cosiddetto «cartalismo», nella sua forma più estrema attribuibile a Knapp. Oggi, in particolare, la moneta non è «stampata» e neppure creata con un «colpo di penna», ma viene all'esistenza «digitando una serie di tasti al computer». La conseguenza è che lo Stato può spostare a piacimento risorse dal settore privato al settore pubblico: il che non significa di per sé giustificare qualsiasi politica in cui questo potere si incarni. È chiaro che prima viene l'immissione nel circuito (la spesa pubblica), poi il suo prelievo (le tasse): il che replica l'idea che, nel sistema bancario, i depositi dipendono dagli impieghi, ed entrambe le proposizioni stanno in rapporto con l'idea keynesiana dell'autonomia e della priorità dell'investimento (e della spesa autonoma) rispetto ai risparmi (e più in generale ai profitti).

Il capitolo è di estrema chiarezza nel presentare gli aspetti tecnici di una moderna economia monetaria, e in particolare le procedure delle Banche Centrali di fissazione e difesa del tasso d'interesse obiettivo (che fanno delle riserve una variabile dipendente), come anche le politiche monetarie non convenzionali, come l'allentamento quantitativo. Per quel che riguarda il *quantitative easing*, la sua efficacia di stimolo all'economia reale via domanda aggregata è così dubbia che gli autori

lo definiscono un'arma spuntata. Su questi aspetti non possiamo intrattenerci qui. La morale è che l'azione di uno Stato sovrano non è costretta da vincoli di bilancio, ma soltanto dalla disponibilità di risorse reali. Sono tesi largamente, anche se non completamente, condivisibili. Come ha ben chiarito Graziani, la natura della moneta in una economia capitalistica è meglio compresa astraendo inizialmente dalla presenza dello Stato: inoltre lo Stato può fare molto per imporre l'uso di un particolare strumento di pagamento, senza che ciò faccia sì che l'essenza della moneta sia da considerarsi «statale». Era questa, tra l'altro, la posizione di Schumpeter. E se in astratto è vero che un governo emittente della propria moneta possa finanziare qualsiasi spesa in disavanzo, in concreto non è detto che questo sia politicamente, socialmente e anche economicamente sempre possibile: un punto che Minsky aveva ben chiaro. A meno, evidentemente, di non volersi rinchiodare in un forte isolamento: impraticabile e, forse, indesiderabile e non desiderato. Molto dipende dall'indebitamento verso l'estero, dall'interrelazione tra i bilanci (oggi la moneta è in larga misura originata all'interno del settore bancario e finanziario transnazionale), dalle relazioni sociali e di potere tra agenti, governi, grandi aree economiche. Ciò che pare essere spesso messo tra parentesi in queste analisi per altro verso molto stimolanti sul terreno della teoria come della politica economica, è la natura *capitalistica* della moneta. Ci torneremo in conclusione.

È allo stesso impianto teorico della teoria monetaria moderna che si rifà il saggio di Kelton. A fini espositivi l'autrice sceglie di basarsi su un articolo efficace di Krugman, un keynesiano spesso alquanto tradizionale. In quell'intervento Krugman segnalava provocatoriamente come il non ripetersi, almeno nelle sue forme più drammatiche, del crollo successivo al 1929 è stato dovuto all'operare degli stabilizzatori automatici, cioè del mutamento non discrezionale delle variabili monetarie e di bilancio dello Stato: «i disavanzi hanno salvato il pianeta». Quella tesi viene riletta, come è possibile, attraverso l'approccio dei saldi finanziari strutturali di cui è stato promotore Godley, in particolare nell'ultima fase della sua ricerca al Levy Economics Institute. Gli squilibri finanziari di un macro-settore (di solito si fa riferimento al settore pubblico, al settore estero e al settore privato nel suo complesso: anche se sarebbe meglio distinguere tra famiglie e imprese) devono essere compensati da uno squilibrio di segno contrario negli altri settori: si tratta di una identità contabile, dunque necessariamente vera. Di conseguenza, a meno di aver a che fare con paesi con un rilevante

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

avanzo commerciale, i saldi del settore statale possono andare in attivo solo se a ciò corrisponde un aumento del passivo del settore privato.

Kelton ripercorre l'itinerario della crisi, dal suo debutto nel 2007 come crisi di liquidità che fu seguita da una ondata di insolvenze, e che fu tamponata dall'intervento della *Federal Reserve* come prestatore di ultima istanza nell'arena nazionale e internazionale. Il punto chiave è però che dalla metà del 2008, e soprattutto dopo la catastrofe della *Lehman Brothers*, il peggio è stato evitato grazie alla presenza di uno Stato «interventista». Se la crisi era seguita a un'esplosione dell'indebitamento privato (all'inizio del terzo millennio ciò era sempre più dovuto al consumo a debito delle famiglie, oltre che delle banche), il suo scoppio attivava quella che l'economista della Nomura Koo definisce una *balance sheet recession*, una deflazione degli stati patrimoniali, per l'intenzione di tornare in attivo sia delle famiglie che delle imprese, anche queste ultime all'improvviso affogate nel debito forzato a causa della stessa crisi. Il fatto però che, pur dopo decenni di politiche neoliberaliste, si sia pur sempre in presenza di un *Big Government* (di uno Stato il cui bilancio è comunque «grande» rispetto al Prodotto interno lordo) fa sì che a queste variazioni nel desiderio di risparmio netto dei privati risponda per così dire meccanicamente il bilancio statale, che va in disavanzo. È stata la dimensione significativa di questi saldi negativi a impedire che la Grande Recessione replicasse interamente il Grande Crollo. Accanto a questa reazione «passiva» ha contato positivamente il fatto che i disavanzi statali hanno contribuito a fornire ai privati quelle attività finanziarie di cui si è avidi nelle crisi.

Il problema è che, usciti dalla fase acuta della crisi, ha ripreso piede la teoria dominante. Qui alla teoria quantitativa della moneta, con il timore dell'inflazione, si è accompagnata la teoria dell'equivalenza ricardiana, secondo la quale l'aumento dei disavanzi pubblici aprirebbe la strada a un aumento del risparmio privato per il timore di aumenti futuri delle imposte. Il ritorno dell'austerità, che alcuni (tra cui purtroppo anche noti economisti di origine italiana) hanno ritenuto potesse avere virtù espansive, è stato generale, ma fu particolarmente duro in Europa dal 2010. La tesi di Kelton, come di Wray e Nersisyan, è che la zona euro patisca il fatto che la moneta unica non ha uno Stato (federale) alle sue spalle, e che i governi non sono emittenti di una propria valuta, semmai utilizzatori di una moneta non sovrana. Kelton, più degli altri due autori, sembra cadere nella discutibile posizione secondo cui i paesi appartenenti all'eurozona dipenderebbero da una

«moneta straniera». Molte delle critiche all'euro trascurano di osservare che i fenomeni di cui si segnala la negatività erano già presenti *prima* dell'instaurarsi della moneta unica, e rischiano di riproporsi aggravati *dopo* un suo eventuale collasso. In particolare, il fatto di essere «colonia» e dipendenti da una moneta straniera era vero, alla lettera, nel lungo periodo di dominanza del marco.

Paradossalmente la Banca centrale europea è nata anche per il desiderio di sfuggire da uno stato di cose del genere, a fronte di una sorda resistenza tedesca, e di una compiacenza della finanza francese alle richieste del paese egemone nell'area. Ne è uscita una struttura istituzionale dell'euro che, oltre a fare di quest'ultimo una moneta unica incompleta, è un impedimento – allo stato insuperabile – a politiche di sviluppo, e lo chiariscono bene Wray e Nersisyan. Tra gli intralci, più che il divieto di acquistare titoli di Stato sul mercato dei titoli di nuova emissione (che, soprattutto con Draghi, è stato aggirato sul mercato secondario, e/o ricorrendo al canale indiretto delle banche ordinarie), giocano altri elementi, come la dimensione ridicola del bilancio dell'Unione europea, l'assenza di trasferimenti tra regioni, l'inesistenza di un'unione bancaria o di strumenti di debito su scala dell'eurozona. Il suggerimento a cui approdano nelle conclusioni dei rispettivi saggi Kelton e Wray-Nersisyan è difficilmente contestabile: solo una politica di bilancio pubblico più decisamente e attivamente espansiva può dare la certezza di uno stimolo della domanda aggregata. La natura politica di questo intervento consente evidentemente di mettere in questione la *composizione* di questa spesa, la sua «qualità»; e una diversa politica fiscale impone una diversa politica monetaria.

A questi due saggi possono connettersi il capitolo di Stiglitz e del politologo Crouch. Nel primo caso il fuoco è sul fatto che il neoliberalismo abbia determinato una esplosione della disuguaglianza come conseguenza di un approccio giustificazionista al fenomeno, nel secondo come la forma presa dalle privatizzazioni e dalle liberalizzazioni abbia rivelato come il neoliberalismo sia stato paradossalmente una configurazione capitalistica caratterizzata da una forte politicizzazione dell'intervento pubblico. Stiglitz ripercorre anche lui aspetti chiave della teoria dominante, e prima ancora l'evoluzione concreta dei dati sulla distribuzione del reddito. Il *trickle down* – la convinzione che un miglioramento relativo della condizione dei ricchi si sarebbe diffuso agli altri strati della popolazione – si è rivelato un'illusione, ma un'illusione piena di conseguenze. Si è trattato di una ideologia che ha preso piede con Reagan e la Thatcher, e che ha definito non solo le tendenze

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

del capitalismo anglosassone ma anche quelle dell'economia mondiale nel suo complesso, dall'Europa alle economie in transizione, dai Paesi in Via di Sviluppo sino alla Cina. La disuguaglianza, di reddito e di ricchezza, coinvolge molti aspetti, dalla connotazione etnica al genere alla classe. La spiegazione di Stiglitz rimanda alla ricerca di posizioni di «rendita» in senso lato e all'esercizio del potere di monopolio, ma non trascura la discriminazione e lo sfruttamento in senso marxista. A esserne favorite in modo sproporzionato sono state le fasce elevate del lavoro nella finanza e dei dirigenti nelle imprese non finanziarie. Mentre il salario mediano ristagnava, il rapporto ricchezza/reddito aumentava e il «ritorno» del capitale rimaneva elevato. Non è colpa del progresso tecnologico o della cosiddetta globalizzazione in sé, semmai del ruolo accresciuto di beni come terra, case, strumenti finanziari (vi è qui una ripresa di temi anche di Piketty), di una debolezza del sindacato, della natura asimmetrica della globalizzazione. Le istituzioni e le politiche non hanno contrastato questi processi ma li hanno favoriti, deregolamentando e favorendo le bolle speculative. Non solo la domanda aggregata si è ridotta nel lungo termine, ma anche lo stesso andamento delle economie è diventato più instabile.

Il nome di Crouch è legato all'espressione «keynesismo privatizzato», il paradossale interventismo politico tipico della fase neoliberista, dove l'indebitamento delle famiglie si è rivelato un anello essenziale del governo politico della domanda privata (come lo stesso Crouch ha riconosciuto l'idea del keynesismo privatizzato era stata anticipata in vari lavori di Bellofiore e Halevi). Nel saggio di questo volume Crouch presenta un altro paradosso, quello del «neoliberismo delle *corporations*»: un mondo dove i settori chiave sono dominati da oligopoli in condizioni di minore e non maggiore concorrenza, ben lontano dall'ideale di concorrenza perfetta. Così la privatizzazione di settori precedentemente di gestione statale e l'esternalizzazione della fornitura di servizi pubblici, due dei punti cardine dell'agenda neoliberista, hanno prodotto il contrario di quanto si gridava ai quattro venti fosse l'obiettivo, la depoliticizzazione dei mercati e dell'economia. Aggiungendo paradosso al paradosso, la proclamata deregolamentazione si è incarnata in una esplosione degli apparati di regolamentazione e vigilanza, dove i regolati riescono a «catturare» i regolatori, e dove la trasparenza è minima. Ciò ha comportato un coinvolgimento pesante dello Stato in forme discutibili, soggetto al potere di grandi aziende che hanno assunto un peso politico spropositato: insomma, una protezione dello Stato, dove però la relazione di potere è sbilanciata a fa-

vore delle imprese. La conclusione politica di Crouch potrebbe probabilmente stare a rappresentare il problema a cui approdano, per la *pars destruens*, un po' tutti i capitoli del volume: «[...] non sorprende che commentatori seri abbiano iniziato a domandarsi se la democrazia e il capitalismo siano ancora compatibili» (in Mazzucato e Jacobs, 2017, p. 270). Il riferimento è a Streeck, ma potrebbe essere esteso a Mirowski. Viviamo in una *post-democrazia* dove, pur nella permanenza formale dello Stato di diritto e delle elezioni, i cittadini sono troppo passivi per avere veramente voce, e i gruppi di interesse sono troppo potenti perché il mercato non sia semplicemente il luogo dell'esercizio del loro potere.

3. Investimenti pubblici e innovazione

I capitoli di Haldane, Lazonick, Mazzucato, Griffith-Jones e Cozzi trattano della scarsità degli investimenti e dell'innovazione, soprattutto in Europa. Il capitolo di Haldane si apre con una analisi dei cambiamenti avvenuti nella *governance* delle imprese a causa dell'ossessione del breve termine (*short-termism*) che «[...] può indurre le imprese a distribuire, sotto forma di dividendi, una quota eccessivamente alta dei profitti e ricavi, invece di trattenerli o reinvestirli nell'attività dell'impresa per finanziare opportunità di crescita future» (*ivi*, p. 116). La finanziarizzazione del sistema economico gioca un ruolo importante: si fanno profitti più velocemente speculando in Borsa anziché investendo in nuovi prodotti e/o processi. Ovviamente, questa specificità del capitalismo attuale si applica soprattutto a quei paesi dove la finanziarizzazione procede spedita (Stati Uniti e Regno Unito in testa). Non è ancora il caso italiano.

Partendo da questo problema di fondo, i successivi capitoli si concentrano sulla scarsità di investimenti, privati e pubblici, in particolare di carattere innovativo. Gli autori condividono l'approccio teorico: una critica serrata alla teoria ortodossa e la proposta di adottare nuove strade sia sul terreno della teoria che della politica economica. La teoria dominante viene ritenuta incapace di capire sia il funzionamento delle imprese innovative – per Lazonick «[...] l'adesione alla teoria dell'economia di mercato impedisce all'economista di comprendere le origini microeconomiche della crescita della produttività» (*ivi*, p. 127) –, sia il processo innovativo – secondo Mazzucato «[...] l'analisi economica ortodossa tende a vedere l'innovazione come un processo che

riguarda essenzialmente il settore privato, determinato da opportunità tecnologiche “esogene”» (*ivi*, p. 159). I suggerimenti di politica economica dell’approccio ortodosso sono contestati sulla base di questa debolezza degli assunti teorici, e per la stessa ragione viene contestato un intervento statale che si limiti a voler correggere i fallimenti del mercato. Gli autori dei capitoli in questione condividono, si è detto, la convinzione che la teoria evolutiva sia in grado di spiegare meglio il comportamento innovativo delle imprese. Si tratta di un approccio neo-schumpeteriano, che, pur facendo riferimento al contributo dell’economista austriaco, si definisce in nuova forma con la pubblicazione del volume di Nelson e Winter, nel 1982, che si proponeva di analizzare l’impresa, vista come organizzazione che apprende (*learning organization*) e non come agente massimizzante (*optimizing agent*). È senz’altro vero che, da allora, gli economisti evolutivi hanno offerto interpretazioni teoriche più realistiche e lavori empirici più adeguati rispetto alla teoria dominante. Tuttavia alcuni problemi rimangono aperti anche in questo filone, senza che siano completamente risolti dagli autori che stiamo considerando.

Prima di tutto, per anni, la teoria evolutiva si è concentrata quasi esclusivamente sul comportamento innovativo delle imprese private, trascurando il contesto socio-economico nel quale si trovano a operare. In questo senso, la teoria evolutiva condivideva con la teoria neo-classica una visione limitata all’impresa privata: studiava il suo comportamento innovativo, i suoi scambi di conoscenza con altre imprese private, la sua capacità di apprendimento, trascurando quegli elementi che sono «esterni» all’impresa privata ma che contribuiscono e/o facilitano i suoi processi innovativi. È stato solo con l’avvento del concetto di *sistema nazionale di innovazione* (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; Nelson, 1993) che si sono aperti i confini e l’impresa innovativa privata è stata, finalmente, inserita nel contesto socio-economico di riferimento. Questo nuovo approccio teorico avrebbe dovuto evidenziare il ruolo fondamentale di agenti «altri» rispetto all’impresa privata nei processi di innovazione, sottolineando così la sua dipendenza dal sistema di innovazione nella quale è inserita. Si sarebbe dovuto evidenziare il legame simbiotico tra l’impresa innovativa privata e alcune istituzioni pubbliche (si pensi, prima di tutto, alle università o al sistema di istruzione), necessario ai processi innovativi. Si sarebbero potuti sottolineare i benefici che l’impresa innovativa privata ottiene dal sistema innovativo nazionale, ponendola così nella condizione di essere uno dei *tanti* elementi del sistema innovativo. Invece, troppo

spesso, le analisi sui sistemi nazionali di innovazione continuano a guardare all'impresa privata innovativa come all'elemento determinante. I suggerimenti di una politica economica per l'innovazione hanno così portato al risultato paradossale di mimare la teoria dominante: una *supply-side economics* per l'innovazione. Nel sistema nazionale di innovazione lo Stato ha il solo scopo di creare un ambiente favorevole all'innovazione e di offrire i fattori socio-economici ritenuti rilevanti per l'impresa privata innovativa.

L'esempio più concreto riguarda l'istruzione e l'università, cui si chiede di adattarsi alle esigenze delle imprese private e del mercato. Ma l'istruzione e l'università hanno altre funzioni sociali: alfabetizzare la popolazione e creare e diffondere conoscenza pubblica di alto livello. Abbiamo già sostenuto, nelle pagine di questa rivista, che lo Stato deve farsi innovatore di prima istanza (*innovator of first resort*) per soddisfare i bisogni sociali valutati più importanti (Bellofiore e Vertova, 2014). Lo Stato dovrebbe essere il soggetto primo dell'innovazione: creando nuova conoscenza e applicandola ai processi di produzione in una catena del valore largamente pubblica; e, nel fare questo, dovrebbe indirizzare le attività innovative verso i bisogni sociali che sarebbero più equamente soddisfatti fuori dalle logiche di mercato.

Agli autori di questo volume va riconosciuto il merito di presentare un approccio al di là della visione ortodossa dove lo Stato si limita a correggere i fallimenti del mercato. Mazzucato è su questo molto chiara: «[...] questa teoria del fallimento del mercato suggerisce che il ruolo dei governi è quello di “correggere” o “aggiustare” i mercati investendo in beni pubblici [...]» (in Mazzucato e Jacobs, 2017, p. 166), ma «[...] il ruolo dello Stato è molto più ampio e cruciale di una semplice azione di correzione dei fallimenti del mercato» (*ivi*, p. 164). Già il precedente volume della stessa autrice aveva ampiamente dimostrato come, da Internet alle nanotecnologie, l'intervento statale non si è limitato al sostegno finanziario alle imprese private, ma ha creato e plasmato nuovi mercati e nuovi settori che, altrimenti, non sarebbero mai nati (Mazzucato, 2014). Altrettanto chiari sono Griffith-Jones e Cozzi quando dimostrano empiricamente che un aumento degli investimenti pubblici, soprattutto se in infrastrutture, avrebbe l'effetto di trascinare anche gli investimenti privati. In questo caso la sfida è alla visione ortodossa dell'effetto spiazzamento (*crowding out*): gli investimenti pubblici non produrrebbero un aumento della domanda aggregata, ma si limiterebbero a prendere il posto di quelli privati. Al contrario, nelle condizioni economiche attuali, un aumento degli investi-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

menti pubblici non entrerebbe in competizione con quelli privati, semmai li stimolerebbe e li integrerebbe.

L'impressione che molti dei capitoli danno è che ci si fermi però alla visione di uno Stato che si limita al pur necessario impegno di finanziare i migliori progetti innovativi, che dovranno poi essere valorizzati dalle imprese private. Gli autori ritengono che «[...] una banca di investimenti statale con un mandato chiaro è in grado di fornire quel genere di finanza – paziente a lungo termine e *mission-oriented* – necessario per supportare investimenti in infrastrutture e nuove tecnologie» (in Mazzucato e Jacobs, 2017, p. 194). In questo quadro i finanziamenti pubblici per i progetti innovativi che mirano a una crescita di lungo periodo, equa, inclusiva e sostenibile, dovrebbero diventare l'asse della nuova politica economica. Nella tradizionale visione di Schumpeter il sistema bancario e finanziario giocava il ruolo di eforo dell'economia di scambio e di complemento monetario all'innovazione, creando quel potere d'acquisto che permette alle imprese di portare avanti le loro attività innovative. Nella visione degli autori che stiamo considerando il compito di indirizzare il processo innovativo, preferibilmente verso infrastrutture o tecnologie «verdi», dovrebbe ricadere su una banca d'investimento pubblica *mission-oriented*, più che su banche private attente solo al rendimento.

In questa visione lo Stato «diventa» imprenditore solo nella funzione di finanziamento all'innovazione, perché «[...] il ruolo dello Stato non è dirigere imprese commerciali, ma creare la scintilla che accende l'innovazione» (*ivi*, p. 177). Una banca pubblica per il finanziamento di attività innovative è una condizione necessaria ma non sufficiente per raggiungere gli obiettivi che gli autori si prefiggono: una crescita equa, sostenibile e inclusiva. L'idea di Stato come innovatore di prima istanza (*innovator of first resort*) fa un passo in più: l'intervento statale non viene auspicato soltanto per dirigere l'attività innovativa verso settori ritenuti strategici per una crescita equa, sostenibile e inclusiva; si considera la possibilità, e in molti casi la desiderabilità, che se ne faccia *direttamente* carico.

Dopo aver insistito sulla necessità di un intervento statale diverso e più incisivo rispetto a quanto viene pensato dalla teoria dominante, gli autori affermano giustamente che non è importante soltanto la quantità di investimenti innovativi ma anche, e soprattutto, la loro direzione. Il problema che si pone è, ovviamente, chi decida quale sia la direzione «giusta» da prendere. Come si è anticipato in questo volume l'urgenza a cui si vuol dare soluzione – assieme al contrasto a una cre-

scita debole e instabile e all'aumento delle disuguaglianze – è costituita dal rischio ambientale. È possibile una «rivoluzione verde»: si sviluppano nuove tecnologie in grado di fermare, o almeno rallentare, i cambiamenti climatici estremi; siamo in presenza di innovazioni che permetterebbero di ridurre la dipendenza e/o il consumo di petrolio e di sfruttare fonti di energia alternative ed ecologicamente compatibili; è nell'orizzonte delle possibilità concrete trasformare la produzione verso sistemi a basso impatto ambientale (per esempio, producendo beni che usino meno energia o energia più pulita, come le automobili elettriche). L'obiettivo è di mutare in profondità le modalità di produzione, distribuzione e consumo di merci e servizi. Un cambio di paradigma tecnologico che, come i precedenti, si rivelerebbe così pervasivo da rivoluzionare la forma del capitalismo, da avviare un nuovo stadio nella sua dinamica ciclica.

Questi sono gli argomenti al centro degli ultimi due capitoli del volume. Zenghelis propone una «decarbonizzazione» dell'intera economia: «Sfruttando le fonti di energia non basate sul carbonio – in particolare due fonti inesauribili come il sole e il vento – e spostando sempre più l'economia verso il capitale di conoscenza e i beni e servizi basati sull'informazione diventa possibile decarbonizzare senza fermare la crescita economica» (*ivi*, p. 285). Pérez propone di indirizzare le tecnologie digitali verso una crescita «verde», così da poterne sfruttare al massimo le opportunità e fare di questa nuova rivoluzione tecnologica il motore di una sesta onda lunga del capitalismo. La letteratura evolutiva sulle onde lunghe dello sviluppo sostiene che, dalla nascita del capitalismo, si sono alternati sinora cinque paradigmi tecnologici: la Rivoluzione industriale inglese alla fine del Settecento, con la meccanizzazione della produzione e il conseguente sviluppo del regime di fabbrica; nel corso dell'Ottocento il cambiamento radicale avvenuto con il carbone, il vapore, il ferro e il treno; a fine Ottocento l'epoca dell'acciaio e dell'industria pesante (elettricità, chimica, civile e navale); poi l'era dell'automobile e delle autostrade, del petrolio e della plastica, con la *moving assembly line* (la catena di montaggio in movimento) che portò alla produzione per il consumo di massa, nata negli Stati Uniti nel corso dei primi decenni del Novecento e arrivata nell'Europa occidentale nei «trent'anni gloriosi» del secondo dopoguerra; quindi dal 1971, cioè da quando l'Intel lanciò il suo primo microprocessore, la rivoluzione dell'informazione e della comunicazione. Ciascuno di questi salti tecnologici non ha semplicemente introdotto nuovi prodotti e/o processi di produzione, ma ha sovvertito radical-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

mente l'intero sistema economico, con cambiamenti strutturali che hanno investito l'intera società. La proposta di Pérez è di intervenire attivamente per accelerare e indirizzare il passaggio alla nuova fase.

Vale qui quanto detto in precedenza. Anche Zenghelis e Pérez ritengono che la modalità per innescare una crescita verde sia il finanziamento pubblico a determinati progetti di investimento «che vadano nella direzione giusta». Zenghelis sostiene che «[...] la sfida di sostituire l'infrastruttura di produzione e consumo attuale, basata sui combustibili fossili, con forme di energia pulita richiederà politiche forti da parte dei governi, con l'obiettivo chiaro della decarbonizzazione (è l'approccio che la Mazzucato definisce *mission-oriented*)» (ivi, p. 290). In questa impostazione, di nuovo, se è lo Stato a dover guidare l'innovazione verso questi settori, è compito delle imprese innovative private svilupparli: ancora una volta l'intervento statale è proposto come detonatore che deve accendere la scintilla per la creazione di nuovi settori e mercati. Pérez è ancor più determinata in questo modo di vedere: «[...] un ritorno alle burocrazie centralizzate degli anni cinquanta e sessanta, che funzionavano alla perfezione ai tempi della produzione in serie, è assolutamente da escludere...» (ivi, p. 340), senza, purtroppo, offrire alcuna motivazione. Negare la possibilità che imprese pubbliche si facciano carico di investimenti e innovazioni nei settori strategici rischia di essere una concessione alla teoria dominante, che per altri versi gli autori si impegnano con tanto successo a falsificare.

Nel caso dei settori ritenuti strategici per una crescita «verde» le perplessità che avevamo manifestato rispetto a questo modo di vedere le cose si approfondiscono. È proprio in questi settori che l'intervento dello Stato dovrebbe essere più diretto, fino a ipotizzare la proprietà pubblica di grandi imprese che, innovando, creino opportunità anche per le imprese private. La storia economica italiana ne è stata un esempio paradigmatico: il miracolo economico italiano non avrebbe avuto luogo senza la presenza di grandi imprese pubbliche che hanno operato nei settori strategici di allora, attraverso il Ministero delle Partecipazioni statali, qualcosa che era stato incubato dalla stessa politica economica del fascismo e che si era poi dispiegato nella Ricostruzione (si vedano su questo anche gli studi importanti ma poco noti di Gualerni, 1976 e 1980). La politica energetica italiana, all'interno dell'allora paradigma tecnologico dominante basato sul petrolio, non sarebbe esistita senza Enrico Mattei, presidente dell'Eni, azienda multinazionale creata dallo Stato come ente pubblico. La stes-

sa storia dell'Iri pubblicata da Laterza in più volumi è piena di insegnamenti.

Si potrà ribattere che questi esempi si riferiscono a un'epoca storica e a un modello di sviluppo capitalistico passati, ma esistono anche esempi più recenti. La transizione cinese, secondo la *vulgata* economicamente più di successo di quella russa, è certo avvenuta anche attraverso un processo di privatizzazione delle vecchie imprese statali (*state-owned enterprises*), ma la Cina si è ben guardata dal privatizzare le imprese nei settori strategici. Nel 2003, in Cina, è stata istituita la *State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council* (una sorta di Ministero delle Partecipazioni statali) che gestisce circa cento imprese di proprietà pubblica, spesso operanti nei settori strategici. È abbastanza singolare che, per sostenere la sua tesi, Mazzucato porti come esempio la Banca cinese per lo sviluppo come una fra le più attive banche di investimenti statali e non le imprese pubbliche cinesi.

Come indicano gli autori, se i nuovi prodotti digitali devono creare l'onda della nuova rivoluzione tecnologica verde, riteniamo che un coinvolgimento più diretto dello Stato sia non solamente possibile ma auspicabile. Avendo in mente il consumismo di brevissimo periodo (l'economia dell'usa e getta) oggi dominante, gli autori stabiliscono una discutibile contrapposizione tra beni e servizi *materiali* – considerati dannosi per l'ambiente, inefficienti energeticamente, dissipatori di risorse e materie prime scarse – e beni e servizi *immateriali* (conoscenza, notizie, filmati, musica, e così via). In realtà, riprendendo una vecchia osservazione di Gallino, si deve ricordare che la produzione di «immateriale» è tangibilissima e materialissima, spesso deleteria per l'ambiente e per gli esseri umani quanto la produzione di massa. Il coltan, *input* fondamentale per la produzione di tutta l'elettronica di consumo (dai telefoni cellulari ai computer), da anni sta alimentando la guerra nell'Africa congolese, proprio per il controllo dei territori di estrazione. Come in passato si scatenavano guerre per il petrolio quando la rivoluzione tecnologica ruotava intorno alla produzione e al consumo di massa il cui *input* energetico era appunto il petrolio, così oggi si scatenano conflitti armati per la proprietà delle materie prime necessarie alla manifattura dei prodotti digitali. La cinese Foxconn, una delle aziende più grandi che produce componentistica elettronica per le multinazionali occidentali (Apple, Dell, HP, Microsoft, Motorola, Nintendo, Nokia ecc.), è venuta alla ribalta dei mass media occidentali assumendo la triste nomea di «fabbrica dei suicidi», visto l'e-

levato numero di suoi lavoratori che si toglievano la vita a causa delle terribili condizioni di lavoro. È proprio una falsa contrapposizione del genere che porta Zenghelis a sostenere che «[...] alla fine l'economia materiale dovrà arrivare a una condizione stazionaria dal punto di vista dell'uso sostenibile delle risorse» (in Mazzucato e Jacobs, 2017, p. 285). Come rileva Garibaldo in questo stesso numero, come l'impresa innovativa ha bisogno degli *sweatshop* per crescere, così l'economia immateriale si ciba di quella materiale. Amazon non sopravviverebbe un giorno se non esistesse un sistema di distribuzione e logistica per la distribuzione dei suoi prodotti. Una proposta di crescita equa, sostenibile e inclusiva, basata su un miglior utilizzo dei nuovi prodotti digitali, e che tenti di superare il contesto ereditato dal paradigma tecnologico esistente, non può che partire dalle interconnessioni e dai legami profondi tra produzione materiale e immateriale.

4. La sfida della socializzazione degli investimenti come risposta alla crisi

Due ultime osservazioni. La prima è questa. Il punto che dovrebbe accomunare i capitoli con un taglio di economia macro-monetaria, discussi nella prima parte di questo intervento, e quelli con un taglio di economia evolutiva e dell'innovazione, discussi nella seconda parte di questo intervento, è la *socializzazione degli investimenti*; e in qualche misura è così, sia pure sottotraccia e in modo non sempre esplicito. La formulazione di Keynes viene citata da Mazzucato: «La cosa importante per il governo non è fare ciò che gli individui fanno già, e farlo un po' meglio o un po' peggio, ma fare ciò che al momento non si fa del tutto» (Keynes, 1971 [1926]). Ora, la socializzazione degli investimenti di keynesiana memoria aveva un'altra ottica da quella che a noi pare opportuna. Quella di Keynes fu una posizione lungimirante, ma anche a ben vedere contraddittoria. Era in fondo più coraggioso il *New Deal* di Roosevelt che pensava lo Stato come produttore e occupatore diretto e di prima istanza – certo, sull'onda anche di spinte sociali dal basso con cui interagiva positivamente –; e però patendo il limite di una visione negativa dei disavanzi pubblici. Dall'altro lato, come rilevò Minsky, Keynes si ferma a vedere l'intervento pubblico come *sussidiario* all'economia privata. Risolto il problema della disoccupazione involontaria, e pur nella preoccupazione di una minore disegualianza, sono pur sempre la produzione privata e il mercato a garanti-

re la migliore efficienza e l'ottima allocazione delle risorse. Una contraddizione del genere, in maggiore o minore misura, caratterizza tutti i saggi del volume. La fase storica che viviamo ci conferma però che così non è, o così non necessariamente deve essere. Bene lo aveva visto lo stesso Minsky, tanto che aveva proposto una ben più radicale visione della socializzazione dell'investimento e dell'economia. La socializzazione degli investimenti alla Keynes non si estende, come noi riteniamo auspicabile e ormai sempre più necessario, oltre che alla socializzazione dell'occupazione e alla socializzazione della finanza, anche alla socializzazione *dell'uso delle capacità produttive*. Si tratta, sì, di mettere al centro della politica economica l'obiettivo del pieno impiego, ma trainato da un piano del lavoro dello Stato e da una dimensione *imprenditoriale fuori dal mercato e fuori dal privato* che ha di nuovo nello Stato – uno Stato, di nuovo, stimolato dal basso dal conflitto sociale – il suo perno (Bellofiore e Pennacchi, 2014).

Qui va messa a tema la seconda osservazione. Una posizione del genere – quale noi riteniamo auspicabile, in dialogo e non in contrasto con il volume che stiamo discutendo – può essere davvero rinchiusa nello slogan troppo angusto di «ripensare il capitalismo», di volerlo ancora una volta «salvare», quasi fosse una realtà perenne e naturale? A noi pare che invece di parlare di fallimenti *nel* capitalismo si debba tornare a parlare di fallimento *del* capitalismo: se non dopo l'ultima «grande crisi», quando? Lo stesso discorso di Minsky che abbiamo richiamato poche righe fa si rivela, a nostro parere, non compatibile ma in contrasto con il capitalismo, nello stesso senso in cui Kalecki riteneva nel 1943 che un capitalismo di pieno impiego permanente *non* sia possibile. Il paradosso in cui dobbiamo vivere e pensare e agire oggi, e però noto da molto tempo, è che se si vuole avere una qualche *chance* di «salvare» il capitalismo si debba ragionare e agire *contro* il capitalismo, violandone i vincoli e non dandone per scontata la permanenza. Così molte delle conclusioni dell'approccio macro-monetario dei primi saggi sono del tutto sensate, se viste come elementi di un discorso programmatico di superamento del capitalismo: altrimenti rischiano di rivelarsi illusorie. Allo stesso modo molte delle suggestioni legate alla proposta di cavalcare e governare una nuova fase tecnologica meno iniqua e più rispettosa della natura, se anch'esse radicalizzate e messe con i piedi per terra della dura realtà sociale in cui viviamo, sono senz'altro parte di un discorso di alternativa. Ma bisognerà una volta o l'altra prendere il toro per le corna e comprendere che se lo stato delle cose presenti è – come è – quella post-democrazia che Crouch defini-

RPS

Riccardo Bellofiore e Giovanna Vertova

sce con estrema e preoccupante precisione, allora riconciliare economia e società comporta non tanto ripensare il capitalismo piuttosto *ripensare l'uscita dal capitalismo*. Per quanto possa apparire, appunto, paradossale, la possibilità di un capitalismo «decente» passa *comunque* di qui, e non da un nuovo libro dei sogni, come già avvenne ai tempi del dibattito sulla programmazione in Italia.

Riferimenti bibliografici

- Bellofiore R. e Pennacchi L., 2014, *Crisi capitalistica, socializzazione degli investimenti e lotta all'impoverimento*, introduzione all'edizione italiana di H.P. Minsky, *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma.
- Bellofiore R. e Vertova G., 2014, *Neoliberalismo, ecosistema e sistemi nazionali di innovazione: verso uno Stato innovatore di prima istanza*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 211-221.
- Freeman C., 1987, *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Pinter Publisher, Londra.
- Gualerni G., 1976, *Industria e fascismo: per una interpretazione dello sviluppo economico italiano tra le due guerre*, Vita e Pensiero, Milano.
- Gualerni G., 1980, *Ricostruzione e industria: per una interpretazione della politica industriale nel secondo dopoguerra, 1943-1951*, Vita e Pensiero, Milano.
- Keynes J.M., 1971 [1926], *La fine del laissez-faire*, in *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Utet, Torino.
- Lundvall B.-Å. (a cura di), 1992, *National Systems of Innovations. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publisher, Londra.
- Mazzucato M., 2014, *Lo Stato innovatore: sfidare il mito del pubblico contro il privato*, Laterza, Roma-Bari.
- Nelson R. (a cura di), 1993, *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Nelson R. e Winter S., 1982, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

Innovazione e capitalismo

Francesco Garibaldo

L'articolo riassume, nella prima parte, il volume di Mazzucato e Jacobs (2017) seguendo la ricostruzione fatta dai curatori nell'introduzione. Nella seconda parte sintetizza e analizza criticamente il saggio di Lazonick mettendo in evidenza il limite di un concetto di innovazione senza una direzione, ben presentata da altri contributi,

in particolar modo quello di Mazzucato. Viene, infine, criticata l'idea che sia possibile un processo di trasformazione sociale basato sulla contrapposizione tra aziende innovative e no. Il carattere sistemico e interconnesso del capitalismo, infatti, richiede politiche radicali di sistema come sostenuto da molti dei contributi del volume.

1. Ripensare il capitalismo: un quadro di sintesi

I curatori del volume collettaneo – Mariana Mazzucato e Michael Jacobs – ritengono che «rimodellare e reindirizzare il capitalismo per correggere i suoi limiti attuali è possibile, ma solo ripensando l'impianto intellettuale della scienza economica e adottando approcci nuovi alle politiche» (Mazzucato e Jacobs, 2017, p. 5). Il volume quindi prende le mosse da quelli che definiscono «due fallimenti» (*ivi*, p. 3), cioè quello del capitalismo attuale e della teoria economica, per proporre tale ripensamento e suggerire nuovi approcci alle politiche.

Per realizzare tale compito i curatori hanno raccolto esponenti di «importanti scuole di pensiero» (*ivi*, p. 5) che sono state «dimenticate o lasciate ai margini» (*ivi*, p. 5), quali quelle di Polanyi, Schumpeter, Keynes, e più recentemente quelle dell'economia evolutiva, istituzionale e post-keynesiana. Il libro è quindi organizzato, oltre all'introduzione dei curatori, in dieci capitoli, ognuno dei quali affronta un problema economico fondamentale, sottoponendo a una critica stringente il punto di vista dominante, proponendone uno alternativo, e traendone delle conclusioni sul piano delle politiche.

I tre problemi fondamentali sono:

1. il fatto che «il capitalismo occidentale non è più in grado di generare una crescita forte e stabile» (*ivi*, p. 6) e quando, come nel decennio precedente, la crisi sembrava aver prodotto una crescita «apparentemente benevola» (*ivi*, p. 7) in realtà si trattava di una crescita legata al debito che poi ha generato la crisi. L'assenza di una cre-

scita forte e stabile è stata inoltre accentuata da un crollo degli investimenti (*ivi*, p. 10) e da un rallentamento dell'innovazione (*ivi*, p. 12). Il tutto ha prodotto un periodo prolungato di crescita bassa e instabilità finanziaria (*ivi*, p. 12);

2. anche quando la crescita è stata consistente si sono avute, nei paesi sviluppati, tre tendenze negative sui redditi e sul lavoro. In primo luogo la quota di stipendi e salari sul Pil è calata mediamente del 9% nel periodo 1980-2007. In secondo luogo la crescita dei salari reali non ha tenuto il passo con l'aumento della produttività, con la conseguenza che, secondo l'Ocse, dal 1999, nelle trentasei economie avanzate, la produttività è cresciuta di tre volte rispetto alla crescita dei salari. In terzo luogo si è avuta una distribuzione di guadagni più iniqua con varie conseguenze sociali. Si è prodotta una polarizzazione tra le paghe più elevate che hanno avuto una crescita significativa e le altre che sono rimaste indietro; il mercato del lavoro si è a sua volta frammentato tra un gruppo che ha un lavoro stabile e un terzo degli occupati, nei paesi Ocse, con contratti atipici. Il 50% dei posti di lavoro creati negli anni novanta e il 60% di quelli creati dopo la crisi sono atipici;
3. infine, si sono prodotti rilevanti cambiamenti climatici che hanno elevato enormemente il rischio ambientale.

Questa «carente *performance* del capitalismo» non è una carenza temporanea, ma discende da «difetti strutturali» del capitalismo e gli approcci correnti non «lasciano intravedere la possibilità di soluzione a nessuno di questi problemi» (*ivi*, p. 19).

Il carattere strutturale dei difetti del capitalismo occidentale non significa che esso sia «irrimediabilmente destinato a fallire, ma è necessario che venga ripensato» (*ivi*, p. 19). I saggi di questo libro chiariscono perché la teoria economica ortodossa «non spiega bene come funziona il capitalismo moderno, e di conseguenza come può funzionare meglio» (*ivi*, pp. 19-20).

I primi due capitoli, dopo l'introduzione, affrontano (Kelton, e Wray & Nersisyan) il tema dell'austerità e del suo fallimento, della natura della moneta, della crisi dell'eurozona e dell'importanza delle politiche di bilancio.

I successivi quattro capitoli (Haldane, Lazonick, Mazzucato, Griffith-Jones & Cozzi) cercano di identificare le ragioni del crollo degli investimenti e del rallentamento dell'innovazione, e come uscirne. Essi affrontano, quindi, il tema dell'orientamento delle aziende al breve termine e della loro finanziarizzazione, in cosa consiste un'impresa inno-

vativa e che ruolo può giocare per uscire da questa situazione, il ruolo dello Stato e dei capitali pazienti, e come si può organizzare una crescita guidata dagli investimenti.

I successivi due capitoli (Stiglitz, Crouch) affrontano il secondo problema fondamentale: la disuguaglianza e le sue ricadute negative sullo sviluppo economico e un aspetto particolare della crisi del lavoro che discende dai processi di privatizzazione e di esternalizzazione dei servizi pubblici.

Gli ultimi due capitoli (Zenghelis, Pérez) si occupano delle conseguenze ambientali del capitalismo. L'uno sostiene che un'azione forte e coerente degli attori pubblici può orientare l'innovazione verso soluzioni a bassa emissione; l'altra sostiene che la combinazione delle tecnologie informatiche possa «ridurre il contenuto di emissioni e materiali della produzione e del consumo», favorendo una nuova ondata di crescita che combinerebbe virtuosamente la difesa dell'ambiente con la crescita di un'occupazione stabile, riducendo le disuguaglianze.

Dopo aver illustrato le ragioni e la struttura del libro, i curatori traggono alcune conclusioni, a partire dalle proposte fatte dai vari autori.

Il ripensamento del capitalismo sviluppato nel libro «poggia su tre intuizioni fondamentali» (*ivi*, p. 30):

1. La necessità di una descrizione più «ricca dei mercati e delle imprese al loro interno» (*ivi*, p. 31):
 - i mercati sono «incastonati» in strutture istituzionali in determinate condizioni sociali, legali e culturali;
 - i mercati hanno una forma oligopolista caratterizzata da economie di scala ed «effetti di rete» che «portano alla concentrazione e favoriscono gli operatori già presenti sul mercato» (*ivi*, p. 31);
 - le imprese capitalistiche non sono tutte eguali e mosse dal mercato ma sono eterogenee, caratterizzate, ad esempio, da strutture di proprietà, di *governance* e di organizzazione diverse. Questa diversità è una caratteristica di lunga durata e spiega le diverse capacità di interazione delle imprese con il mercato. Ad esempio non tutte seguono il criterio della massimizzazione del guadagno per l'azionista. Vengono citati i casi della Germania, della Scandinavia e del Giappone per i quali si può verificare empiricamente che ciò non ha effetti negativi sulle performance aziendali. Queste ultime, inoltre, investono di più in innovazione.
2. «La forza trainante della crescita economica e dello sviluppo sono gli investimenti, sia pubblici che privati, nell'innovazione tecnologica e organizzativa» (*ivi*, p. 33):

- la dinamica dell'innovazione, quindi, gioca un ruolo centrale, ed essa è una forza sostanzialmente squilibrante, non orientata a un equilibrio stazionario;
 - «la crescita è il prodotto di una coevoluzione delle strutture tecnologiche, aziendali e industriali e delle istituzioni sociali e pubbliche che le sorreggono collegate fra loro attraverso complicati processi di retroazioni» (*ivi*, p. 33);
 - l'innovazione, quindi, non ha solo «un ritmo ma una direzione» che le politiche pubbliche possono determinare attraverso politiche «*mission-oriented*» (*ivi*, p. 34);
 - le politiche *mission-oriented* non si limitano a creare le regole del gioco, ma a orientarle per ottenere degli obiettivi «pubblicamente selezionati» (*ivi*, p. 35). Essi oggi sono il raggiungimento di un ritrovato livello di benessere sociale e la difesa ambientale.
3. «La creazione di valore economico è un processo collettivo»; di qui l'importanza delle politiche pubbliche che non servono solo a correggere i fallimenti del mercato, ma a contribuire a creare e plasmarne i mercati:
- si riprenda il Keynes della socializzazione dell'investimento per garantire «maggiore stabilità alla funzione di investimento e di conseguenza alla crescita» (*ivi*, p. 36);
 - lo Stato non ha solo il compito di costruire le infrastrutture, deve occuparsi dell'innovazione e di investimenti per la realizzazione di «una forza lavoro qualificata e adattiva» (*ivi*, p. 37);
 - la tassazione, in questa prospettiva, cambia di ruolo: non è un peso negativo sulle attività economiche, dato che esse, essendo iscritte in un rapporto collettivo e di coproduzione del Pil, hanno bisogno di un settore pubblico dinamico;
 - la distribuzione equa del reddito diventa anche una necessità economica dato che è dimostrato «che le politiche redistributive che riducono la disuguaglianza hanno un impatto positivo sulla crescita» (*ivi*, p. 38);
 - è quindi necessario «riequilibrare la distribuzione degli utili tra capitale e lavoro» (*ivi*, p. 38), ma ciò richiede politiche pubbliche perché «i lavoratori dipendenti sono diventati troppo deboli»;
 - tutte le economie «operano all'interno di sistemi biofisici» e oggi si è raggiunto un limite. Il limite è legato alla «centralità del carbonio nelle economie industriali» (*ivi*, p. 39). Si tratta di decarbonizzare le nostre economie e ciò richiede una modifica profonda del sistema economico.

2. L'impresa innovativa

La critica di Lazonick al pensiero economico ortodosso tocca un punto fondamentale, se cioè l'economia capitalistica vada concepita «come un'economia di mercato» e quindi i mercati sono delegati a «trovare l'allocazione delle risorse in grado di produrre una performance economica superiore, misurata in termini di stabilità ed equità della crescita economica» (*ivi*, pp. 126-127). O se, invece, come sostengono Marx e Schumpeter, sono in realtà «le strategie di investimento e le strutture organizzative delle imprese» (*ivi*, p. 127) che determinano la crescita della produttività. L'uso dei termini è qui, a mio giudizio, molto rilevante, l'endiadi utilizzata riguarda gli investimenti e le strutture organizzative; su questo si tornerà.

Il saggio, per sviluppare la sua critica, demolisce la teoria neoclassica dell'impresa in concorrenza perfetta, dimostrando che essa è in realtà una teoria dell'impresa improduttiva. In sintesi: «l'impresa neoclassica in concorrenza perfetta ricorda molto da vicino uno *sweatshop*, uno stabilimento in cui gli operai lavorano in condizioni di sfruttamento» (*ivi*, p. 134) e in tal modo l'economia liberista, sia nella versione «non regolamentata (nella tradizione della destra americana alla Milton Friedman)» sia in quella «interventista tesa a mitigare le imperfezioni e ovviare ai fallimenti del mercato (nella tradizione della sinistra americana alla Paul Samuelson)», trova una giustificazione intellettuale, ma «rivela anche la pochezza del pensiero neoclassico» (*ivi*, p. 134).

Bisogna quindi ripartire dal Marx del *Capitale* e dalla tesi che le fonti della produttività e del plusvalore stanno non nel processo di scambio ma nel processo di produzione. Lazonick sottolinea che Marx insiste sugli investimenti in capacità produttiva e sulla gestione della forza lavoro: questi sono gli elementi concreti di una qualsiasi teoria dell'impresa. Marx, in conclusione, «afferma che una teoria della capacità del capitalismo di generare produttività deve partire da una teoria della produzione organizzata» (*ivi*, p. 136). Di qui il suo punto di forza: «l'accento sull'interazione dinamica fra tecnologia e organizzazione» (*ivi*, p. 137).

Il punto critico, l'errore di Marx, secondo Lazonick, sta nella sua interpretazione su come i capitalisti riescono «a spremere profitti da un presunto equilibrio generale di mercato» (*ivi*, p. 136).

Spremere è la traduzione italiana di *extract* nel testo originale inglese, che ammette sia la versione spremere che quella più neutra estrarre. Stando a estrarre, che pare più convincente, dove sta l'errore di Marx?

Lazonick ripercorre, con una sua interpretazione, la distinzione tra forza lavoro e lavoro e dunque la formazione del plusvalore. Nella sua interpretazione la combinazione di una formazione di un esercito industriale di riserva e il progresso tecnologico sono il punto chiave: «la dipendenza del lavoratore dal salario per la sopravvivenza, combinata con l'introduzione di macchine che sostituivano le competenze lavorative, rappresentava, secondo Marx, la base per quell'appropriazione del lavoro che costituiva la fonte del "plusvalore", o profitto capitalista» (*ivi*, p. 137).

Il progresso tecnologico, infatti, consente di rimpiazzare i lavoratori, allargando le dimensioni dell'esercito di riserva, ma anche di rimpiazzare «le loro competenze, tagliando l'erba sotto i piedi ai sindacati di categoria» e per questa via «incrementando la capacità del capitalista di spremere lavoro non remunerato dal lavoratore – ora più facilmente sostituibile – nel processo di produzione» (*ivi*, p. 137).

Il plusvalore nasce quindi da una situazione che Lazonick connota come tipica anche oggi degli *sweatshop*, quindi delle *imprese improduttive*; ma cosa succede nelle imprese tecnologicamente più avanzate?

Lazonick contesta a Marx, a partire dalla storiografia economica più recente sull'industria tessile inglese, la non comprensione dell'importanza della cooperazione attiva di una fascia di lavoratori esperti, l'aristocrazia operaia. Essa è ineliminabile e «questa efficace cooperazione tra capitalisti e lavoratori accrebbe la produttività dei cotonifici, spartendo fra le due categorie i guadagni di produttività» (*ivi*, p. 139); per Lazonick questo non è solo un fatto storico, ma un insegnamento teorico essenziale man mano che il capitalismo diventa più avanzato. A quel punto, infatti, «l'esigenza di motivare i lavoratori a generare produttività e condividere con loro i guadagni di produttività diventa un principio ancora più fondamentale per lo sviluppo dell'economia» (*ivi*, p. 140). Questa è la base dell'impresa innovativa.

Senza soffermarsi più di tanto sugli aspetti storici va detto che Marx nei *Lineamenti* non solo ha chiara l'importanza della scienza e della tecnologia nello sviluppo capitalistico, ma anche la necessità di uno strato di personale specializzato che gestisce queste possibilità. Sul piano sociologico della previsione della composizione della classe operaia futura Marx ha certamente sottovalutato la possibilità di una più articolata stratificazione del mondo del lavoro salariato; d'altronde analizzava ciò che aveva davanti. Lazonick sembra pensare che l'estrazione del plusvalore sia legata a una situazione di equilibrio regressivo del capitalismo e che gli indicatori essenziali siano da un lato un fatto socio-

logico, una classe operaia «miserabile» dato l'equilibrio regressivo, e dall'altro un indicatore macroeconomico, lo stato del mercato del lavoro. Specificatamente le dimensioni dell'esercito industriale di riserva sono un indicatore importante. Contrariamente alle previsioni di Marx, sostiene Lazonick, esso si allarga e si restringe a seconda del ciclo economico, che a sua volta, quanto più è dinamico, caratterizzato da imprese innovative, tanto più restringe l'esercito industriale di riserva.

L'estrazione del plusvalore, per Marx, non dipende né da un fatto sociologico né da un fatto macroeconomico, ma dall'analisi del rapporto sociale di produzione, in quel segreto laboratorio della produzione, la cui valorizzazione analitica Lazonick giustamente indica come il punto di rottura con ogni impianto neoclassico. Il fatto analitico non scompare se invece che uno *sweatshop* si analizza una fabbrica altamente innovativa, anzi non scompare nemmeno in sfere dell'attività economica molto lontane dalla fabbrica tradizionale. Il capitalismo quindi «ha bisogno della collaborazione dei lavoratori» in un senso molto preciso, essi sono la fonte del valore. Lazonick ovviamente parla di collaborazione in un altro senso: la disponibilità soggettiva. La sociologia ha da tempo dimostrato che anche nei lavori più ripetitivi c'è un ineliminabile processo di soggettivizzazione che può assumere varie forme: dalle gare di destrezza, i giochi di produzione di Burawoy (1985), alla ricerca della qualità dell'oggetto come proiezione della qualità del proprio lavoro.

La maggiore o minore articolazione nella composizione sociale del lavoro salariato dipende, a sua volta, dal rapporto tra plusvalore assoluto e plusvalore relativo, dall'intensità tecnologica nei diversi settori economici e dai diversi modelli di business. Un'impresa che produce su commessa prodotti di altissima precisione richiede un livello di investimento soggettivo del lavoratore nell'esecuzione del proprio lavoro diversa da quella di chi produce le parti di un iphone. Un'impresa oligopolista può utilizzare margini economici elevati per attrarre lavoratori specializzati e/o con capacità innovative ecc. Resta il fatto che ognuno di essi soggiace alla condizione che lo stesso Lazonick ricorda: la dipendenza del lavoratore dal salario per la sua sopravvivenza.

In che consiste un'impresa innovativa?

Lazonick rimette al centro le organizzazioni, contro i mercati, come il fattore chiave nella creazione ed estrazione del valore. Ecco quindi la sua definizione di un'impresa innovativa: «un'azienda che genera per un periodo di tempo prolungato prodotti di maggiore qualità e minor costo» (*ivi*, pp. 141-142). Ciò, a sua volta, dipende da scelte organizzative e gestionali dell'impresa, dato che i costi «non sono semplicemente

qualcosa di esogeno, imposti all'impresa dalla tecnologia e dai mercati dei fattori di produzione [...] sono il risultato della strategia innovativa dell'impresa» (*ivi*, p. 142). Tale strategia ha un nocciolo duro che è dato «dall'apprendimento collettivo e cumulativo (cioè dell'organizzazione)» (*ivi*, p. 142).

Tutto ciò è possibile anche per la presenza di beni pubblici, come mette in evidenza Mazzucato nel suo saggio, e quindi l'impresa innovativa è un'organizzazione sociale nel senso che le sue condizioni sociali fondamentali «hanno la loro base nelle relazioni sociali» (*ivi*, p. 143). Lazonick individua tre condizioni sociali fondamentali: il controllo strategico da parte dei manager, l'integrazione organizzativa basata su una «divisione del lavoro gerarchica e funzionale nei processi di apprendimento collettivi e cumulativi che costituiscono l'essenza dell'innovazione» (*ivi*, p. 144) e l'impegno finanziario. Il cuore di ogni strategia innovativa sta nell'integrazione organizzativa e il resto deve a ciò essere subordinato; di qui il carattere disfunzionale della pratica della massimizzazione del valore per l'azionista, come ben spiega Haldane nel suo saggio (*ivi*).

La struttura organizzativa di cui Lazonick parla all'inizio del suo saggio acquista una connotazione precisa. Essa è una delle variabili strategiche di cui il management dispone per dare una connotazione innovativa all'impresa. È sì una relazione sociale, ma unilaterale. L'impresa innovativa cessa di essere il centro di una relazione sociale fondamentale, quella tra capitale e lavoro; una relazione intimamente conflittuale, dato il necessario processo di estrazione del plusvalore. L'impresa innovativa è una struttura sociale – un'istituzione – perfettamente integrata sia dal punto di vista della gestione, sia dal punto di vista delle sue finalità e, infine, nelle sue relazioni con la società complessiva. La differenza tra un'azienda innovativa e una non innovativa sta infatti, come dimostrano, secondo Lazonick, gli esempi storici di Usa e Giappone, tra le altre cose, nell'esclusione contro «l'integrazione organizzativa» (*ivi*, p. 146) delle maestranze nei processi di apprendimento organizzativo. Si tratta, nel modello giapponese, di un'integrazione che è «gerarchica degli operai e funzionale degli specialisti tecnici» contro «la segmentazione, tipicamente americana, tra “direzione” e “dipendenti”» (*ivi*, p. 146). La ricostruzione storica di Lazonick del confronto Usa-Giappone non è del tutto convincente. Se, infatti, nell'economia degli anni settanta e ottanta i giapponesi hanno surclassato gli Usa nel settore dell'elettronica di consumo e nell'auto, è anche vero che l'ondata innovativa, nella quale siamo immersi, è originata da aziende Usa estremamente innova-

tive. Lazonick spiega che nelle aziende della *new economy* «i principi del controllo strategico, dell'integrazione organizzativa e dell'impegno finanziario hanno continuato a rivestire un ruolo fondamentale» anche se esse «non erano costrette a investire nella costruzione di basi di competenze integrate vaste e approfondite come le imprese della “Old Economy”, perché potevano attingere alla conoscenza accumulata dai laboratori di ricerca» (*ivi*, p. 148) delle precedenti grandi aziende e, direbbe Mazzucato, nei laboratori finanziati dallo Stato. L'ondata innovativa insomma non ha affatto liquidato le imprese che non reinvestono in innovazione; si è creato un nuovo ecosistema industriale con aziende che controllano oligopolisticamente il mercato e altre che esplorano le possibilità innovative. Il ciclo delineato da Pérez (*ivi*) mostra le varie fasi di questo processo e rende chiara la coesistenza delle due tipologie. Le imprese della *new economy* sempre più spesso acquisiscono l'innovazione comprando gli «esploratori», cercando così di confermare la struttura oligopolista data. C'è un limite oltre il quale un innovatore mette in discussione la struttura data; è stato il caso delle terribili cinque (Amazon, Apple, Facebook, Microsoft e l'impresa creata da Google Alphabet) verso quelle della prima ondata della *new economy*, è quella che sta maturando nella regina della *old economy*, l'industria automobilistica, grazie a Musk con la Tesla. È un ecosistema molto dinamico basato proprio sui cicli di distruzione creatrice di Schumpeter e sull'idea di Marx del carattere intrinsecamente rivoluzionario, instabile, dinamico del capitalismo. Lazonick contrappone l'impresa ottimizzante, cioè quella che «assume come date le condizioni tecnologiche e di mercato», a quella innovativa, che «diventa dominante trasformando la struttura dei costi del settore e producendo volumi maggiori e vendendoli a prezzi inferiori» (*ivi*, p. 150). Il punto è che le imprese innovative moderne, si pensi ad Apple, quella per antonomasia, stanno in realtà al centro di un sistema reticolare di imprese. Esse, per un verso, sono quelle della classica catena gerarchica di subfornitura, per altro verso sono quelle di un ecosistema – la definizione è di Eamonn Kelly della Deloitte – di imprese con loro prodotti e/o servizi che utilizzano i prodotti delle aziende centrali per vendere i loro prodotti e/o servizi. L'azienda innovativa è parte di un sistema che, come negli strati geologici, contiene campioni di diverse ere del capitalismo. Ognuno di questi è necessario funzionalmente per le prestazioni dell'azienda innovativa. Essa ha bisogno degli *sweatshop* del Sud-Est asiatico e per crescere ha bisogno di comprare degli «esploratori», per incamerarne le «scoperte» o l'industrializzazione di alcune

RPS

Francesco Garibaldo

scoperte ecc. Il capitalismo è un sistema; contrapporre le aziende innovative a quelle ottimizzanti e le due agli *sweatshop* è corretto sul piano descrittivo ma corre il rischio di nascondere il nesso profondo che le lega e che, come ha insegnato Marx, è per l'appunto di essere capitaliste e quindi dominate dalla logica dell'accumulazione. I teorici dei «capitalismi» che contrappongono le diverse configurazioni storiche del capitalismo colgono sicuramente un dato empirico, ma corrono il rischio di perdere di vista l'albero; il che non è tanto rilevante come contrapposizione di diversi punti di vista analitici, ma per le conseguenze pratiche, cioè per le politiche. Si pensi alla contrapposizione, che emerge anche in questo volume, tra il capitalismo renano e quello anglosassone. Il capitalismo renano della Volkswagen ha bisogno delle aziende polacche che non sono *sweatshop* ma neanche aziende innovative nella definizione di Lazonick. Si può, anzi, dire di più; quel capitalismo indicato a modello, secondo Bellofiore e al. (2015, pp. 484-485), ha prodotto «una funzionalizzazione di molta parte dei sistemi nazionali alle esigenze tedesche». Simonazzi e i suoi colleghi (2013, p. 664) hanno dimostrato che i meccanismi di integrazione industriale sono asimmetrici tra la direzione Est Europa e quella Sud Europa. Mentre verso Est la progressiva integrazione «ha accelerato un processo di diversificazione produttiva combinata con uno di specializzazione», l'effetto verso Sud è di un «impoverimento della matrice produttiva»; in particolare è il caso, ad esempio, dell'Italia centrale e meridionale, di «quelle regioni meno collegate alla Germania».

Se, infatti, la logica di fondo è quella che conta allora ogni processo di trasformazione, nel senso indicato all'inizio del volume – *il raggiungimento di un ritrovato livello di benessere sociale e la difesa ambientale* – non può avere un fondamento legato a dei casi eccellenti, secondo la tesi che l'esempio positivo si generalizza. Se il sistema è fatto di vari strati e modelli legati funzionalmente, allora il processo trasformativo di lì deve partire, deve riguardare cioè la struttura. Vi è quindi una differenza tra il contributo di Lazonick e altri contributi che sottolineano non un generico processo innovativo, il cui criterio è il successo di mercato, ma parlano ad esempio di direzionalità, come fanno Mazzucato e Pérez, e di una trasformazione strutturale di fondo dell'intera economia, come fa Zenghelis e di occasioni sprecate come dice Pérez: «La natura intangibile delle tecnologie informatiche, quindi, non si è espressa in strategie fantasiose che incoraggiano un utilizzo minimo di materiali e un livello massimo di aggiornabilità» (*ivi*, p. 336). Non a caso Pérez ritiene che siamo di fronte alla stessa sfida degli anni qua-

ranta; allora ci furono il keynesianesimo e Bretton Woods. Quelle politiche produssero trent'anni di crescita civile, almeno in una parte del mondo. Oggi quelle politiche non sono più disponibili, come giustamente sostiene Pérez, perché esse «funzionavano per la produzione in serie e nel contesto di economie nazionali relativamente chiuse, a paesi che operano in condizioni globalizzate, con tecnologie di produzione flessibili e un aumento dei flussi commerciali e finanziari intangibili attraverso la rete» (*ivi*, p. 339).

Il concetto di direzionalità del cambiamento e dell'innovazione va oltre il criterio del successo dell'azienda innovativa e oltre il concetto di relazioni sociali funzionali al raggiungimento di obiettivi strategici decisi dal management. Essa implica il concetto di scelta rispetto a un insieme di fini che non sono solo economici e che pertanto devono far parte di una discussione pubblica. I termini di possibili scelte devono confrontarsi con i limiti biofisici, ma anche con la natura conflittuale degli interessi in campo, a partire da quella tra capitale e lavoro. La struttura oligopolistica delle imprese produttive, la concentrazione del potere finanziario e la finanziarizzazione del sistema economico complessivo: la sussunzione reale del mondo del lavoro alla finanza (Bellofiore) pone il problema di come ribilanciare il potere nella società. Come giustamente dice Crouch: «Il predominio delle grandi imprese implicito nel neoliberismo effettivamente esistente mette in discussione la sua compatibilità sia con l'ordine di mercato sia con la democrazia politica» (*ivi*, p. 272). Questo sbilanciamento, l'assenza di «countervailing powers» (Galbraith, 1952), ha sicuramente origine dalla neutralizzazione dei sindacati di cui parla Crouch. Né si può pensare che tale riequilibrio avvenga con un sindacalismo corporativo tutto assorbito nella logica competitiva della singola azienda come purtroppo sta avvenendo.

L'alternativa va cercata nella socializzazione degli investimenti, nella versione di Minsky, per il quale «il sistema finanziario è anche lo strumento attraverso il quale le imprese private si appropriano del surplus sociale»; ne consegue, nell'idea di come bisognerebbe riformare il capitalismo, che «i manager delle grosse società di capitali sono essenzialmente servitori pubblici e i detentori di un'ampia parte della ricchezza accumulata sono essenzialmente amministratori fiduciari pubblici. La gestione civile e l'uso sociale delle aggregazioni di capitale devono diventare la spinta fondamentale della riforma» (Minsky, 1972, p. 198).

La socializzazione degli investimenti acquista quindi una connotazione precisa.

RPS

Francesco Garibaldo

Essa è l'unica strada che consenta di mantenere uno stato di piena occupazione stretta, senza generare tensioni e instabilità attraverso la realizzazione, Minsky (1975, p. 216) di «Un'economia dove i settori guida sono socializzati, dove i consumi collettivi soddisfano una grossa quota di bisogni privati, dove la tassazione dei redditi e della ricchezza tende a ridurre le disparità economiche, dove esistono leggi che limitano la possibilità di speculare sulla struttura delle passività».

In questa prospettiva i beni pubblici contribuiscono in modo molto significativo al tenore di vita e alla qualità della vita – ad esempio con il servizio sanitario pubblico – dei percettori di redditi medi e bassi; il valore di questi beni, a differenza dei trasferimenti monetari o di una crescita puramente nominale dei redditi – in una situazione di inasprimento inflazionistico dei redditi –, è intrinsecamente non inflazionistico. L'investimento pubblico, infine, è sicuramente produttivo, anche se «una passeggiata sicura in un parco non è inclusa nel Pil, a differenza di un programma televisivo» (Minsky, 1972, p. 193).

Come giustamente fa notare Crouch, criticando le privatizzazioni e le esternalizzazioni di industrie e servizi controllati dalla pubblica amministrazione, «beni pubblici e diritti di cittadinanza sono due cose diverse, ma nella pratica c'è una notevole sovrapposizione fra i due concetti: i beni pubblici e collettivi possono essere interpretati come un aspetto della cittadinanza, e diversi servizi di cittadinanza individuali, come l'istruzione e la sanità, hanno una componente collettiva» (*ivi*, pp. 251-252).

Riferimenti bibliografici

- Bellofiore R., Garibaldo F. e Mortagua M., 2015, *A Credit-money and Structural Perspective on the European Crisis: Why Exiting the Euro is the Answer to the Wrong Question*, «Review of Keynesian Economics», vol. 3, n. 4, pp. 471-490.
- Burawoy M., 1985, *The Politics of Production – Factory Regimes Under Capitalism and Socialism*, Verso, Londra.
- Galbraith J.K., 1952, *American Capitalism: the Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston.
- Minsky H.P., 2014 [1972], *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma.
- Minsky H.P., 2009 [1975], *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Simonazzi A., Ginzburg A. e Nocella G., 2013, *Economic Relations between Germany and Southern Europe*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 37, n. 3, pp. 653-675.

RUBRICA
Questione sociale e neopolulismi

I giovani sono populistici? Collusioni e collisioni tra questione populista e cultura politica dei giovani

Elisa Lello

RPS

Il populismo oggi appare, ancor prima che un'ideologia precisa, un repertorio di stili di azione e di comunicazione a cui è difficile per qualunque soggetto politico non fare ricorso. Anche perché, nelle diverse democrazie occidentali, diventa sempre più significativa la linea di frattura che oppone la classe politica tradizionale alla protesta anti-establishment. Una frattura che si intreccia con i temi della globalizzazione neoliberale, per cui se da una parte ci sono i «globalisti», ovvero i sostenitori delle élite (politiche, economiche, culturali, mediatiche) che ne governano i processi, dall'altra monta la rabbia dei «perdenti della globalizzazione», ovvero di quegli strati sociali che hanno maturato un distacco

sempre più ampio rispetto alle élite, al loro linguaggio e alle loro politiche, incapaci di porre rimedio all'impovertimento dei ceti medi e all'aumento delle disuguaglianze. Si tratta di cambiamenti che incidono profondamente nel modificare «l'offerta» politica in senso, appunto, populista. In questa chiave è interessante chiedersi quale incontro si possa verificare tra offerta e domanda, in particolare rispetto a un segmento specifico della domanda, ovvero i giovani, che rappresentano l'avanguardia del cambiamento sociale. Obiettivo di questo contributo è quindi quello di rintracciare possibili contiguità e differenziazioni tra questione populista e cultura politica dei giovani.

1. La questione populista oggi: la frattura anti-establishment

Il populismo è un concetto dalla lunga storia, che prende le mosse dalla Russia di metà Ottocento per sbarcare poi in America settentrionale, dove si fonde con i simboli della frontiera e i valori dei pionieri, e poi ancora, dagli anni '30 del secolo scorso, in America Latina. A partire dagli anni '80 il «nuovo» populismo imperversa nel Vecchio Continente¹, con una moltitudine di partiti e formazioni politiche pre-

¹ Prima di allora sono da evidenziare, per l'importanza e la capacità di anticipare aspetti e temi che diventeranno centrali, l'esperienza del Fronte dell'Uomo Qua-

valentemente vicini al campo della destra radicale². In tempi più recenti, le esperienze che sono state connotate come «populiste» – spesso in termini denigratori – sono state così numerose, ed eterogenee, che la stessa capacità analitica del concetto è stata profondamente messa in dubbio. Solo per restare nel nostro paese, si è parlato di «populismo» a proposito dell'esperienza politica di Silvio Berlusconi e, prima di lui, di Bettino Craxi (Flores d'Arcais, 1996); lo stesso aggettivo è stato attribuito all'Italia dei Valori, guidata da Antonio di Pietro, e alla Lega Nord, fin dal suo apparire, per poi arrivare alla figura dell'ex premier Matteo Renzi (Tarchi, 2015; Tranfaglia, 2015; Revelli, 2015); e, ancora, il concetto di populismo è stato spesso utilizzato per descrivere il Movimento 5 Stelle e lo stile politico dei suoi esponenti, primo fra tutti il suo fondatore Beppe Grillo.

Un termine utilizzato, fin dalla fine dell'Ottocento, in senso dispregiativo³, e che in questo modo continua ad essere prevalentemente utilizzato, spesso con la finalità di liquidare analisi più approfondite sul significato e sul ruolo dei diversi soggetti politici a cui, di volta in volta, si attribuisce l'etichetta di «populista».

Tuttavia, di recente, questa etichetta è stata invece rivendicata da alcuni soggetti politici, che si sono appropriati con orgoglio di un concetto capace di sottolineare un loro rivendicato legame «preferenziale» con il popolo, in aperta polemica con élite colpevoli, invece, di averlo spezzato. Si pensi a Marine Le Pen in Francia, ma anche a formazioni che si collocano a sinistra, tra cui le più rappresentative possono essere considerate Podemos, in Spagna, e Syriza, in Grecia. Di particolare interesse, da questo punto di vista, risulta essere il caso di Podemos, un esperimento fondato esplicitamente sulla rivalutazione del concetto di populismo elaborata da Ernesto Laclau (2005) e sulle teorie gramsciane sull'egemonia (Palano, 2016; Iglesias, 2015), dove la rivendicazione del proprio «populismo» si fonda sul tentativo di democratizzare la democrazia e di ridare voce al popolo.

lunque di Guglielmo Giannini nell'Italia della fine della guerra e il poujadismo in Francia (Palano, 2016).

² Le distinzioni analitiche tra populismo e New Radical Right sono state discusse dalla letteratura: cfr. ad esempio Kitschelt (2002), Tarchi (2015).

³ Cioè fin dalla critica mossa dai teorici marxisti ai movimenti populistici russi, rei nella loro prospettiva di incarnare una visione mitizzata ed edulcorata del popolo e di non tenere in adeguata considerazione le trasformazioni già indotte dallo sviluppo capitalistico e il ruolo del conflitto di classe (Palano, 2016, pp. 160-161).

Le esperienze politiche accostabili al populismo sono diventate così tante, ed eterogenee, che riprendono forza ipotesi interpretative, come quella di Margaret Canovan (1981), che lo leggono nei termini non tanto di un'ideologia precisa quanto di un repertorio di stili di azione e di strategie retoriche affini⁴. Un elemento, questo, capace di garantire un buon livello di flessibilità strategica e adattiva ai diversi movimenti populistici, all'interno di una cornice comune caratterizzata principalmente da 1) il riferimento al popolo inteso come entità monolitica, in cui vengono negati i *cleavages* orizzontali e sostituiti da fratture verticali, che lo distinguono sia verso il basso – dagli stranieri, dagli immigrati – sia verso l'alto – dalla classe politica, ma anche dalle stesse istituzioni rappresentative; 2) il tema del tradimento del popolo da parte delle élite, e quindi 3) la necessità di spodestarle (Meny e Surel, 2002).

Il punto è che quello «populista» è un repertorio a cui, oggi, è sempre più difficile non fare ricorso, nel quadro dei cambiamenti che stanno investendo i sistemi politici occidentali.

Si tratta di mutamenti complessi, al cui interno possiamo riconoscere i segni di una ridefinizione del quadro delle fratture – ovvero delle linee di divisione rilevanti all'interno della società e che, secondo il classico lavoro di Lipset e Rokkan (1967), sono alla base del formarsi dei sistemi di partito⁵ – e dei loro pesi relativi.

Un processo ancora in corso, di cui non è ancora possibile tracciare un quadro netto, anche perché, di fronte alla diminuzione dell'inci-

⁴ Anche in altri autori come Taguieff (2002) e Tranfaglia (2015) troviamo riferimenti all'inopportunità di definire il populismo come un'ideologia ben caratterizzata, al fine di sottolinearne invece la flessibilità, risorsa utile ad adattarsi ai diversi contesti storici e sociali.

⁵ Rispetto al quadro delineato dal lavoro seminale di Lipset e Rokkan, che individuava i principali *cleavages* nelle fratture centro-periferia, Stato-Chiesa, città-campagna e capitale-lavoro, mutamenti storici successivi hanno contribuito a modificarlo. In particolare, l'emergere dei valori post-materialisti in seguito alla «rivoluzione silenziosa» (Inglehart, 1977) avrebbe portato all'affacciarsi di nuove domande e istanze, come quelle legate ai temi dell'ambientalismo e della lotta alle discriminazioni (razziale, di genere, di orientamento sessuale) e quindi all'allargarsi dei diritti civili. Secondo Kitschelt e McGann (1995) questo processo sarebbe all'origine di una rotazione dell'asse tradizionale destra-sinistra che avrebbe portato i partiti della sinistra ad abbracciare le istanze post-materialiste in senso libertario e quelli di destra a slittare conseguentemente verso posizioni autoritarie, incarnando la reazione di senso opposto rispetto a quelle stesse domande.

denza di alcune di esse, nuove linee di divisione si stanno affacciando, intrecciando temi e tendenze solo parzialmente sovrapponibili.

Un primo aspetto che va sottolineato, all'interno di questo contesto, attiene alla perdita di peso che riguarda la frattura tra i principali partiti dell'area di (centro)destra e di (centro)sinistra. Non si tratta del venir meno del significato dei concetti di destra e di sinistra, quanto dell'accorciarsi delle distanze tra i principali partiti eredi, nei diversi paesi, di quella contrapposizione.

Ci troviamo al punto di arrivo di un lungo processo che ha visto i principali partiti che si collocavano da una parte e dall'altra della più importante linea di frattura – quella tra capitale e lavoro – smussare e ridimensionare intensità e toni del conflitto. Questo è potuto accadere per via della progressiva «depolarizzazione ideologica», conseguente al distendersi dei conflitti e alla crescente differenziazione sociale che ha segnato la storia dell'Europa occidentale dal dopoguerra fino, all'incirca, agli anni '80 (Kirchheimer, 1966; della Porta, 2001). Un percorso di graduale convergenza delle posizioni programmatiche che ha interessato i principali partiti di (centro)destra e di (centro)sinistra, portandoli infine a riconoscere come, tra loro, fossero ormai di più i punti di convergenza che quelli di contrasto: primo fra tutti il bisogno comune di garantirsi risorse per la sopravvivenza organizzativa, mettendosi al riparo dalle turbolenze causate dalla crescente volatilità elettorale e dal declino delle identificazioni partitiche (Dalton e Wattenberg, 2000).

Sono queste le precondizioni della *cartellizzazione* dei partiti: di quel processo, cioè, in virtù del quale ai partiti cosiddetti *mainstream*, ovvero quelli che da una parte e dall'altra coltivano realistiche aspirazioni a costituire maggioranze di governo, a un certo punto «converrebbe» adottare pratiche e assumere decisioni rivolte a garantire la sopravvivenza organizzativa degli uni e degli altri (Katz e Mair, 1995)⁶.

⁶ La tesi della cartellizzazione dei partiti ha incontrato diverse critiche tra gli studiosi. Tra queste, una delle più significative è stata mossa da Herbert Kitschelt (2003), che ha preferito descrivere i mutamenti in corso ricorrendo alla chiave interpretativa della «differenziazione funzionale» dei canali di intermediazione degli interessi. Soprattutto, secondo Kitschelt, la tesi della cartellizzazione non spiegherebbe perché, se esistono interessi significativi non rappresentati dai partiti che aderiscono al cartello, non converrebbe a uno di quei partiti spezzare l'accordo di cartello per rispondervi, traendone così un vantaggio elettorale. Queste critiche hanno stimolato altri lavori, molto interessanti, basati sui modelli della teoria razionale, che hanno ben evidenziato i mutamenti che stimolano,

I *cartel party* sono la risposta funzionale a un problema operativo contro cui cozzavano i partiti pigliatutto: ovvero che il consenso, a un certo punto, non poteva più essere alimentato attraverso l'espansione della spesa pubblica. Il cartello serve, in fondo, a restringere il *range* entro cui possono variare le politiche pubbliche: a rimanere saldamente al potere, restringendo, tutti insieme, la portata delle promesse e della spesa sociale (Blyth e Katz, 2005).

Il problema, già sottolineato dagli stessi autori della tesi della cartellizzazione più di vent'anni fa, è che il conflitto tende a spostarsi fuori dal cartello, tra questo e i nuovi sfidanti che possono sorgere fuori dal fortino, a insidiarne le mura. Perché la cartellizzazione porta con sé e amplifica la percezione popolare di irrilevanza delle differenze interne al cartello e la visione del ceto politico come élite, come casta indifferenziata, lontana e autoreferenziale⁷.

Così sta prendendo piede una nuova frattura, quella tra il cartello e i suoi sfidanti, che tende a sovrapporsi, in maniera certo non lineare, ai temi della globalizzazione neoliberale. Da una parte ci sono i «globalisti», ovvero i sostenitori dei partiti di governo e delle élite – non solo politiche, ma anche economiche, culturali, mediatiche ecc. – che governano i processi di globalizzazione. Sono coloro che Cantaro (2016) definisce i «sostenitori della società complessa», e che in nome di tale complessità hanno invocato e sostenuto il ricorso a processi decisionali opachi, come quelli che caratterizzano la *governance multilivello* e che giustificano la cessione di ambiti di competenza e prerogative dallo Stato a istituzioni sovranazionali o comunque sottratte al verdetto delle urne.

E, dall'altra parte, la rabbia dei «perdenti della globalizzazione». Una

dal punto di vista della convenienza elettorale, il formarsi dei cartelli, pur senza alcun bisogno di ricorrere a ipotesi complottistiche. Senza, quindi, dover ipotizzare il verificarsi di espliciti accordi tra partiti di una parte e dell'altra. È sufficiente invece che uno dei partiti restringa, ad esempio, il *range* di variazione delle politiche – per esempio annunciando la necessità di un taglio della spesa sociale: questo, nella metafora del cartello, equivale a un taglio nella produzione (delle politiche). Agli altri partiti del cartello conviene di più stare al gioco piuttosto che sconfessare la posizione dell'«avversario», perché, in questo modo, si ottiene un vantaggio reciproco a costo zero (Blyth e Katz, 2005).

⁷ Le conseguenze della cartellizzazione dei partiti in termini di perdita di legittimità delle istituzioni e di restringimento della sovranità popolare, nonché di impulso alla protesta «antipolitica», sono state discusse più diffusamente in Mair (2005).

reazione spesso urlata e agita con i toni della rabbia, della sfiducia e della frustrazione, che difficilmente perviene a un elevato livello di analisi e di elaborazione teorica o politica, ma che, negli ultimi decenni di globalizzazione finanziaria, politiche neoliberiste e programmi di austerità, ha maturato un distacco sempre più profondo rispetto alla narrazione predominante della politica e dell'informazione *mainstream*. Ne ha via via rifiutato il linguaggio (*politically correct*), le categorie, le politiche che non sono riuscite a porre rimedio all'impoverimento dei ceti medi, alla contrazione del welfare, alla polarizzazione sociale derivante da un brusco aumento delle diseguaglianze (Harvey, 2010; Galli, 2016). E si è così risolta in risentimento e in sfiducia generalizzata nei confronti della classe politica, sfociando nell'«antipolitica».

È il *fil rouge* che, d'altro canto, lega eventi per altri versi eterogenei, quali l'elevato consenso a formazioni politiche come il Front National in Francia o Ukip nel Regno Unito, la Brexit e la vittoria di Donald Trump alle elezioni presidenziali statunitensi. Fino all'esito del referendum costituzionale italiano del dicembre 2016.

Che la protesta dei «perdenti della globalizzazione» debba necessariamente piegare a destra, peraltro, non è detto. Dipende, essenzialmente, dal significato che si attribuisce al concetto di «popolo» (Palano, 2016; Biorcio, 2015). Un conto è se questo viene interpretato nel senso escludente dell'*ethnos*, della comunità di destino che deve essere protetta essenzialmente dall'esterno, ovvero dalle ondate migratorie che premono ai suoi confini e alle sue coste; un altro se, come suggerisce Cantaro (2016), la rabbia dei perdenti viene invece indirizzata verso i vincenti della globalizzazione, e il popolo viene invece concepito come *demos*, ovvero come comunità elettiva e includente.

Da questo punto di vista, è interessante osservare come le élite protagoniste della globalizzazione neoliberale sono considerate come un blocco unico, senza distinzioni rilevanti al proprio interno, e come tali sfidate, anche da un altro «popolo»: quello, variegato, dei movimenti *altermondialisti*.

Un arcipelago di esperienze che affonda le proprie radici nei movimenti protagonisti dei grandi contro-vertici degli anni al volgere del millennio, ma che, nel corso degli ultimi quindici anni, ha continuato a rappresentare, attraverso le molteplici esperienze di protesta su base territoriale, il più significativo esempio di partecipazione nell'ambito dei movimenti sociali (della Porta e Piazza, 2008; della Porta e Mosca, 2015). Stiamo parlando delle mille esperienze di mobilitazione territoriale volte a contrastare grandi opere (per esempio la Tav Torino-Lio-

ne, il Dal Molin a Vicenza, il Ponte sullo Stretto di Messina, il Muos, il Mose, le trivellazioni in Adriatico e svariate campagne contro i casi cosiddetti Lulu - *Locally Unwanted Land Use*) o trattati sovranazionali, come la recente campagna Stop Tip.

I «nemici» degli altermondialisti sono gli stessi individuati dalla prima frattura, quella tra «popolo» e «cartello» (o establishment). Tuttavia, dall'altra parte, abbiamo un «popolo» ben diverso. Che, politicamente, guarda a sinistra: verso lo spazio a sinistra del Pd, su cui insistono diverse formazioni in incerte geometrie di alleanze; e verso il Movimento 5 Stelle, dove si trova a convivere, non senza tensioni, con componenti più rivolte a destra (Diamanti e Natale, 2013; Bordignon e Ceccarini, 2013).

Si tratta di una frattura visibile più a livello di partecipazione sul territorio che sul piano dell'opinione pubblica. Perché gli orientamenti da essa prodotta sono, dal punto di vista numerico, meno diffusi rispetto alla classica frattura anti-establishment: questa componente non risulta quindi così evidente nella fotografia dell'opinione pubblica prodotta dai sondaggi di opinione. Malgrado ciò, si tratta di ambienti sociali dotati di radicamento, reti e risorse organizzative, grazie alle quali anche minoranze portatrici di «opinioni profonde» come queste possono risultare determinanti nell'influenzare i processi di formazione dell'opinione pubblica a loro favore (Ceri, 1994; Grossi, 2004). Qualcosa di simile è avvenuto, ad esempio, in occasione del referendum sui «beni pubblici», nella primavera del 2011⁸. Si tratta di una linea di conflitto che oppone i fautori della globalizzazione, da una parte, che sottolineano l'importanza di saper valorizzare occasioni di crescita economica, volani di sviluppo e visibilità a livello, appunto, «globale»; e, dall'altra, movimenti e frange di opinione che invece sottolineano le ricadute critiche e contraddittorie che grandi opere, o grandi eventi, producono sui territori, causando danni ambientali e compromettendo già provati equilibri sociali; arrivando infine ad articolare un più ampio ripensamento che coinvolge il modello di sviluppo collegato ai processi di globalizzazione, l'idea stessa della crescita e la ricerca di nuovi stili di vita maggiormente sostenibili (della Porta e Piazza, 2008).

⁸ Cfr. i dati del 28° Atlante Politico realizzato da Demos & Pi., consultabile al seguente link: <http://www.demos.it/a00603.php>; si veda anche l'articolo di Ilvo Diamanti, *Il movimento che rende visibile il cambiamento del Paese*, apparso su «la Repubblica» il 27 giugno 2011.

Si tratta di un mondo variegato ma non privo di significativi punti comuni, collanti e anche forme di coordinamento, che risulta poco visibile, al di là delle episodiche manifestazioni di protesta, anche perché privo di referenti politici rilevanti.

La prima frattura, invece – quella che vorrebbe incarnare gli interessi del «popolo» contro l'establishment – è stata articolata, a livello partitico, in maniera efficace soprattutto dal Movimento 5 Stelle, al cui interno convivono tendenze e sensibilità differenti. Sebbene oggi, grazie anche all'affermarsi della leadership di Di Maio, tenda a spostarsi verso destra, soprattutto in tema di gestione dei fenomeni migratori e dei rifugiati. E da Matteo Renzi, protagonista di un tentativo di rilegittimazione dell'(o nell') establishment attraverso un importante ricorso al repertorio populista (Revelli, 2015).

Se queste, in estrema sintesi, sono le linee di un cambiamento profondo e ben lungi dall'essere compiuto, che sta mutando la fisionomia dei sistemi di partito e delle logiche che guidano la scelta di voto degli elettori, diventa di grande interesse chiedersi quale incontro si possa verificare tra le mutate logiche dell'offerta e quelle che, invece, caratterizzano il lato della domanda, secondo la metafora del mercato elettorale.

Ci concentreremo, in particolare, su un segmento specifico della domanda, interessante anche perché rappresenta l'avanguardia del mutamento: i giovani.

Nel paragrafo seguente, ricostruiremo brevemente il quadro delle caratteristiche principali della loro cultura politica⁹. Al fine di individuare – nelle conclusioni – quali sono i punti di incontro, o di scontro, tra la questione populista, così posta, e gli orientamenti, le preferenze e le aspettative con cui i giovani guardano alla politica.

2. *La cultura politica dei giovani*

Rappresentazioni, orientamenti e preferenze dei giovani in fatto di politica sono, da un parte, conseguenza dei mutamenti sociali che hanno segnato i contesti in cui questi hanno vissuto le fasi formative

⁹ Lo faremo affidandoci, oltre che alla letteratura esistente, ai risultati di ricerche condotte sia attraverso dati quantitativi (sondaggi prodotti da Demos e LaPolis, Università di Urbino) che attraverso materiali qualitativi (interviste semi-strutturate): si rinvia in proposito a Lello (2015a, 2015b).

della loro personalità, e continuano a viverle. Ma sono anche il prodotto delle narrazioni – politiche, culturali, mediatiche, financo pedagogiche – dominanti all'interno degli ambienti sociali in cui vivono.

Per capirli, occorre dunque innanzitutto chiedersi come si forma la loro identità in tempi segnati da diseguaglianze sempre più profonde e da aumentati rischi sociali da cui i giovani sono investiti con intensità maggiore rispetto alla popolazione adulta e anziana, con particolare forza nel contesto italiano (Ambrosi e Rosina, 2009; Boeri e Galasso, 2007; Livi Bacci e De Santis, 2007), ma anche nello scenario internazionale (Furlong e Cartmel, 2007).

Più ancora delle attuali condizioni materiali in cui si dipana la vita quotidiana dei giovani, ciò che conta davvero è la crisi dell'idea di futuro. L'idea di un futuro «aperto», cioè svincolato dalla predestinazione operata dal passato, ma al contempo sostenuto dall'ottimismo dell'idea di «progresso», è stata la colonna portante, in fondo, della modernità (Benasayag e Schmit, 2004). Si tratta di un'idea che ha avuto il suo apice, a livello di senso comune, tra l'immediato dopoguerra e la fine degli anni '70 (Jedlowski, 2012). Quell'idea, e quell'ottimismo, costituiscono in fondo il substrato indispensabile, senza il quale la generazione del sessantotto non avrebbe fatto la propria comparsa sulla scena pubblica con le parole d'ordine e la carica innovatrice di cui è stata portatrice (Leccardi, 2012). Tuttavia, oggi, quell'idea di «futuro aperto» è entrata in crisi, un po' in tutto il mondo occidentale, per via dei progressi della scienza e della tecnologia, che sono diventati essi stessi fonte di nuove potenziali minacce; per via, insieme, dell'autonomizzazione della finanza dalla produzione reale, che ha creato quella che D. Harvey (1993) ha definito un'economia da casinò, in cui alcuni hanno potuto realizzare grandi guadagni in poco tempo, mentre per il grosso dei cittadini è diventato più difficile risparmiare¹⁰. E per via, infine, dei processi di riorganizzazione della produzione in senso postfordista e della precarizzazione del lavoro che ne è seguita, unitamente a una concreta riduzione delle opportunità, che ha colpito il nerbo della società novecentesca, ovvero i ceti medi (Jedlowski 2012, p. 9).

La distanza tra l'idea ottimista e fiduciosa del futuro che ha sostenuto l'attivismo sociale e politico dei *baby boomers* e quella attualmente prevalente, che appare piuttosto il suo inverso – ovvero un'idea di futuro

¹⁰ Anzi, la tendenza è piuttosto quella ad indebitarsi, ma, come fa notare Jedlowski (2012, p. 9), indebitamento e risparmio intrattengono rapporti significativamente diversi con il futuro.

come sinonimo di minaccia e declino (Benasayag e Schmit, 2004) – rende conto del divario nella formazione dell'identità tra la generazione di giovani che è stata protagonista del sessantotto e quella attuale.

Una generazione di giovani, quella dei nostri giorni, che è cresciuta nel disincanto, non tanto verso l'idea di progresso in sé – nota ancora Jedlowski – quanto verso la possibilità che la ricchezza possa essere redistribuita. Ne deriva un diffuso risentimento: «La fiducia nel progresso generalizzato includeva. La prospettiva di un progresso selettivo divide» (Jedlowski, 2012, p. 10). Il tramonto dell'idea di futuro come promessa implica anche la fine delle aspirazioni collettive (Benasayag e Schmit, 2004) a favore di aspirazioni individuali, a scapito degli altri: le alleanze si fanno strumentali e transitorie, perché, in una prospettiva di competizione per risorse scarse, prima o poi si finisce per essere contro gli altri (Bauman, 2003). Si apre così la possibilità di una «privatizzazione del futuro», capace di favorire il sorgere di mentalità «opportunistiche e predatorie» (Bodei 2010, p. 2)¹¹.

La ricerca recente mette in luce tratti caratteristici dell'attuale generazione di giovani, che li differenziano in modo significativo anche da generazioni vicine a loro dal punto di vista anagrafico, come quella dei giovani del volgere del millennio, protagonisti dei controvertici *new global* di cui si accennava poco sopra (Lello, 2015a).

I giovani di oggi, di fronte all'incertezza biografica derivante dalla crisi dell'idea del futuro, optano per strategie volte a recuperare un certo grado di controllo sul tempo attraverso il «riferimento privilegiato a progetti a breve e brevissimo termine» (Leccardi, 2012, p. 44).

Ma, oltre alla contrazione del *tempo* in cui proiettare azioni e progetti, assistiamo anche a una riduzione del *raggio di azione*. Significativi, in questo senso, i dati raccolti dall'Istituto Iard, che con le sue serie storiche ci mostra un profondo cambiamento avvenuto dagli anni '80 fino alla metà del decennio scorso (Cavalli e de Lillo, 1988, 1993; Buzzi, Cavalli e de Lillo, 1997, 2002, 2007): evidente è soprattutto il passaggio da valori e priorità aperti alla dimensione pubblica e politica a una dimensione di vita sempre più centrata sulla sfera individuale, familiare e micro-sociale.

Un aspetto fortemente sottolineato anche in una ricerca condotta su un campione di studenti universitari da Birindelli (2014), attraverso l'analisi di autobiografie redatte dagli studenti stessi. Emerge come «gli assi cartesiani» nelle narrazioni della propria storia di vita siano rap-

¹¹ Cit. in Jedlowski (2012, p. 11).

presentati dalla progressione delle scuole frequentate e, soprattutto, dalle relazioni sentimentali. I momenti di svolta, i temi cruciali ruotano essenzialmente intorno alle relazioni più intime: le storie d'amore, la cerchia più ristretta di amicizie, la famiglia. Ogni riferimento di carattere più universalistico, che trascenda l'esperienza dell'individuo e del suo gruppo di riferimento, sembra aver perso ogni rilevanza nell'orizzonte di vita degli studenti coinvolti dalla ricerca, ad eccezione, per alcuni di loro, dell'esperienza religiosa. È il trionfo, sottolinea l'autore, della socialità a corto e cortissimo raggio.

Si tratta di conclusioni coerenti con altre indagini che mettono in luce un universo valoriale dei giovani in cui le priorità sono essenzialmente di stampo *individuale, tradizionale e materiale*, come a cercare appigli e sicurezze con cui difendersi da uno scenario globale che per molti versi non piace loro, ma che sono convinti di non poter cambiare (Lello, 2015a).

Il punto fondamentale, anche al fine di capire i loro orientamenti verso la politica, è questo: la sfiducia verso il cambiamento. Le loro risposte appaiono di ordine difensivo e al più adattivo, perché ad essere tramontata è la fiducia di poter apportare cambiamenti significativi alla direzione verso cui la società, l'economia, la politica stanno volgendo.

Questa disillusione verso il cambiamento si riflette in un basso senso di efficacia politica, che viene registrato da recenti rilevazioni: i giovani, cioè, sembrano poco propensi alla partecipazione anche perché convinti che non serva¹². E questa percezione di inefficacia pare coinvolgere non solo le modalità istituzionalizzate, bensì anche alcune tra le forme più significative di coinvolgimento diretto e «non convenzionale», come le pratiche di consumo critico (Lello, 2015b).

Ma questa stessa disillusione verso l'idea del cambiamento sembra incidere più in profondità anche nel rimodellare la loro rappresentazione della politica e le loro aspettative verso di essa. Una politica che

¹² Né la loro distanza dalla partecipazione politica sembra poter essere arginata dalle nuove tecnologie della comunicazione, che, se certamente abbassano in molti casi i costi (di tempo, energie) necessari all'espressione di posizioni e punti di vista, ciononostante non riescono a traghettare verso la partecipazione i giovani che non siano già mobilitati *offline*. Come scrive Raffini (2009, p. 6), «se è vero che per partecipare on line è sufficiente un click del mouse, la distanza che separa la maggioranza dei giovani da questo gesto pare ancora più ampia rispetto a quella che li divide dalle forme tradizionali della politica». Sul tema si veda anche Brooks e Hodkinson (2008).

non può ambire a immaginare scenari diversi, in qualunque direzione ma in una qualche misura significativa, dallo statu quo, diventa necessariamente una politica «tecnica», quasi spoliticizzata (Lello, 2015a). Da cui ci si può aspettare, al massimo, che tenti di fornire piccoli aggiustamenti alle «emergenze» del momento, senza poter ambire a incidere sulle cause di ordine più generale. Le caratteristiche salienti di questa particolare concezione della politica che caratterizza i giovani possono essere individuate nei seguenti punti:

- a. *Rifiuto di ideali e ideologie a favore di un approccio concreto.* Le indagini effettuate mettono in luce una tendenza dei giovani a considerare qualunque discorso politico intessuto di valori e idee di cambiamento come meramente illusorio, e forse pericoloso, perché gli ideali sono percepiti come qualcosa che svia l'attenzione dai «problemi veri». Questo rende la maggior parte di loro diffidente verso il prendere una posizione netta, come se già solo il dirsi di destra, o di sinistra, coincidesse con il prendere una posizione troppo ideologica ed estremista. L'ansia di non cadere negli estremismi – «mattia» che colpisce troppo spesso chi scende in piazza e si mobilita, nella loro prospettiva – li conduce così a una forte *domanda di moderazione*, a una preferenza per le posizioni mediane e per modalità di azione dialoganti e concilianti, che costituisce senz'altro un aspetto di novità nella caratterizzazione dei giovani (Diamanti e Ceccarini, 2006).
- b. *Prevalenza dell'obiettivo della governabilità a scapito della rappresentanza.* Se le differenze tra identità e ideali si svuotano di significato, allora perde senso anche la necessità di assetti istituzionali complessi, capaci di contemperare l'efficacia decisionale con l'obiettivo di rappresentare e includere quelle differenze. L'enfasi ora si sposta sul «fare», e sul fare rapidamente: che diventa anche più importante di *cosa* effettivamente si fa. Da qui alcuni (apparenti) paradossi su giovani avversi alla maggioranza di governo del momento che però ne apprezzano la capacità di azione. Il «cosa» fare appare peraltro un dato *oggettivo*, dettato dalle *emergenze* del momento. Un aspetto strettamente legato al seguente.
- c. *Semplificazione della politica all'insegna della riduzione dei costi e dei tempi.* La *Politics*, ai loro occhi, tende a tradursi (e ridursi) in *policy*, in esercizio di gestione dello statu quo, che deve essere soprattutto efficace ed efficiente, ovvero puntare a fornire soluzioni (discrete e frammentarie) con minimo dispendio economico e di tempi. Un tema, questo, in cui si riversano e con cui colludono – nel senso psicolo-

gico del termine – risentimenti, diffidenze e ostilità di stampo «antipolitico» verso una politica percepita come ambito di corruzione e privilegi insopportabili.

- d. *Personalizzazione: persone più importanti dei partiti*; le differenze tra identità e tradizioni politiche perdono rilevanza, tutto dipende dalle qualità personali degli esponenti politici.
- e. *Onestà e competenza professionale come criteri guida di valutazione dell'azione politica*: queste le qualità necessarie e forse sufficienti rispetto alle nuove, e più modeste, prerogative della politica.
- f. *Auspicio di collaborazione trasversale rispetto a partiti e schieramenti*. Tanto hanno perso di senso la rappresentanza e la dialettica tra punti di vista differenti che emerge, dalle interviste, un frequente auspicio a che i diversi partiti e schieramenti collaborino tra di loro, portando gli esponenti più preparati e competenti di qualunque provenienza a collaborare: un governo «tecnico», visto però non come *extrema ratio* a cui ricorrere quando strade alternative – e ritenute migliori – non sono praticabili, bensì come una soluzione ritenuta desiderabile a monte, perché pienamente coerente con il loro set di aspettative e preferenze¹³.

D'altra parte, i giovani sono cresciuti in un contesto segnato, non solo sotto il profilo economico o politico, ma anche sotto quello culturale, dai processi della globalizzazione neoliberale. La realtà in cui sono immersi è stata loro descritta in termini di ordine naturale delle cose, più che come esito di scelte e decisioni. Il discorso sulla modernizzazione liberale condiviso dalle élite politiche, ma anche dal dibattito culturale corrente, nonché dalle agenzie pedagogiche, «non esprime una delle opzioni possibili ma pretende di porsi come realtà, per cui chi cerca di confutarlo pecca di posizione *ideologica*» (Le Goff, 2002, p. 56). In questo contesto, le decisioni non vengono presentate come tali, bensì quali esiti naturali, «oggettivi» da un lato della constatazione delle necessità, e, dall'altro, della consultazione della domanda sociale attraverso sondaggi e indagini demoscopiche (*ivi*).

Un contesto, peraltro, dove le responsabilità per fallimenti e difficoltà sono fatte ricadere sull'individuo, in un processo di crescente individualizzazione del rischio, delle responsabilità e delle scelte (Dardot e

¹³ Per una trattazione più analitica dell'approccio alla politica dei giovani e per la presentazione dei materiali di ricerca su cui questa si è fondata rinvio a Lello (2015a).

Laval, 2013) che agisce come forte deterrente per l'azione politica intesa prima di tutto come capacità di immaginare uno scenario sociale differente.

Da questo punto di vista, la cultura politica dei giovani ci appare coerente, oltre che con i processi di cambiamento sociale sopra descritti, anche con il mutamento profondo che ha interessato le narrazioni politiche. La de-politicizzazione di cui i giovani sono portatori può infatti essere letta anche come prodotto di un confronto politico che nel corso degli ultimi decenni ha sempre più rinunciato a qualsiasi azione trasformatrice, forse perché – come sostiene Le Goff (2002) – sospettata di essere potenzialmente totalitaria. È quello che è stato letto come il complesso della *democrazia post-totalitaria*, per cui le grandi tradizioni politiche sono state delegittimate dalla loro incapacità di porre un freno al sorgere dei totalitarismi del secolo scorso. Un processo alimentato dalla svolta degli anni '60, che ha portato con sé l'interiorizzazione di un senso di colpa per cui «ogni espressione di una convinzione coerente con sé stessa, ogni volontarismo orientato all'azione appare irrimediabilmente macchiato da potenzialità totalitarie» (Le Goff, 2002, p. 185, traduzione nostra). Ne consegue una sostituzione della politica con l'etica dei buoni sentimenti, che non riesce ad andare più in là dei diritti umani: che tuttavia possono nascondere impotenza, rappresentando «la pillola per mandare giù una politica ridotta alla sua versione più minimalista» (*ivi*, p. 119).

Un aspetto, questo, che sottolinea come gli orientamenti sociali – dei giovani e no – sono frutto non solo dei processi di cambiamento sociale, ma anche delle rappresentazioni che vengono formulate e che circolano nel tessuto sociale. Un punto su cui torneremo nelle conclusioni.

3. Dove narrazione populista e cultura politica giovanile colludono, e dove collidono

Possiamo, arrivati a questo punto, accostare e mettere a confronto il set di orientamenti e aspettative dei giovani nei confronti della politica e le questioni portate alla ribalta dalla questione populista, intesa come affermarsi della frattura *anti-establishment*.

Un primo elemento di vicinanza tra la cultura politica giovanile e il fenomeno populista è rappresentato dalla *sfiducia istituzionale e verso la (classe) politica*. Un sentimento che i giovani condividono, certo, con

un'ampia fetta della società nel suo complesso, ma da cui sembrano essere investiti con particolare intensità (Metz, 2007; Bontempi e Pocaterra, 2007; Bettin Lattes, 2006).

Si tratta, peraltro, di una sfiducia che non li porta verso la partecipazione, bensì rinforza la loro convinzione che la politica sia qualcosa di sporco e corrotto, da cui è meglio tenersi alla larga (Lello, 2015a).

In particolare, la tendenza è quella di *tenersi a distanza dalla politica tradizionale*, cioè proprio da quella espressa dai partiti «del cartello». Visti, senza differenze significative, come partiti vecchi, che hanno fatto il loro tempo. Quello che occorre, come molte interviste segnalano, è una politica «nuova», capace di fare a meno di desuete tradizioni ideali che sembrano fatte apposta per litigare, per creare divisioni e per sviare l'attenzione dai problemi reali, concreti, della vita di tutti i giorni.

La loro diffidenza verso i partiti tradizionali si collega così ad un altro tema: lo scetticismo e la distanza verso ogni proposta politica ispirata a ideologie, ma anche più prosaicamente a ideali e progetti di cambiamento.

Un tema, questo, che appare ben compatibile con un elemento tradizionale del populismo, ovvero il richiamo al «popolo» come entità unica, monolitica, divisa artificialmente in classi e interessi da élite che mirano solo a conservare il proprio potere. Infatti, un elemento ricorrente e tipico del populismo consiste in un risentimento popolare contro la classe politica che si risolve, essenzialmente, nell'identificazione del «popolo» in un leader carismatico; senza una formulazione precisa della direzione verso cui dovrebbe tendere il cambiamento, e senza chiarezza, soprattutto, sulle modalità con cui il potere e la sovranità dovrebbero effettivamente ritornare verso il popolo e rispondere più efficacemente ai suoi problemi.

Su questo punto l'incontro tra i giovani e la narrazione populista si gioca, in qualche misura, sulla questione dell'individuazione del leader forte e carismatico: i giovani manifestano più consenso delle altre fasce di età verso l'idea dell'«uomo forte» al governo e verso ipotesi di maggiore centralizzazione del potere nel leader, in coerenza con il loro quadro di preferenze orientato alla governabilità e al «fare», nonché alla personalizzazione (Lello, 2015b).

Ma, soprattutto, l'incontro – la collusione – prende forma sul punto dell'*indeterminatezza* – e della *limitatezza* – delle soluzioni proposte.

I giovani, infatti, esprimono un sentimento di rabbia e di sfiducia che sembra volere investire con forza la politica tradizionale, accontentandosi però di *cambiamenti molto modesti in termini programmatici*. Non è

casuale che la fiducia dei giovani si indirizzi su un soggetto politico come il Movimento 5 Stelle, alfiere di una rivoluzione contro il «sistema» che si risolve nelle parole d'ordine dell'*onestà* e della *trasparenza* – oltre che del rinnovamento della classe politica – virtù che in altri tempi sarebbero parse condizioni magari auspicabili per l'azione politica, ma in nessun modo sufficienti come suoi fini. Ma, al di là del fenomeno grillino, il richiamo al popolo in senso meramente moralistico, e svincolato dunque da qualunque radicalità o da progetti di emancipazione delle classi medie e inferiori, rappresenta un tratto frequente dei populismi (Goebel, 1997).

Del resto, i ragazzi di oggi fanno fatica a immaginare «un altro mondo possibile». Perché diffidano della possibilità stessa del cambiamento, e dell'efficacia della politica come suo strumento. Così, sembrano più tentati dal recuperare modalità, stili di vita, valori tradizionali e rassicuranti dal repertorio delle generazioni precedenti, anziché inclini a costruire nuovi modelli e significati intorno a cui tratteggiare un futuro più soddisfacente: in questo senso ci appaiono poco «ribelli». Perché, come ha argomentato Bourdieu (1998), la precarietà del presente non costituisce un serbatoio di sicurezza sufficiente a permettere loro di immaginare un domani dai contorni differenti dal modo in cui vanno le cose nell'oggi. E perché, come abbiamo visto, sono cresciuti in mezzo a una narrazione dell'esistente che si presenta con i tratti dell'oggettività, piuttosto che come esito di decisioni politiche.

Infine, un ultimo aspetto merita di essere sottolineato: la *semplificazione*. La semplificazione della politica, perché la contrazione delle sue prerogative non giustifica tanta complessità (con i suoi corollari di costi e tempi necessari alle decisioni), è un tema centrale nelle aspettative e nei *desiderata* dei giovani verso la politica. Che ben si attaglia a un'altra battaglia per la semplificazione: quella contro la complessità che giustifica politiche impopolari per accontentare l'opaca nebulosa dei mercati, degli investitori, delle agenzie di rating o degli organismi politico-economici sovranazionali (Cantaro, 2016). La battaglia dei sostenitori della società «semplice», del ritorno a una politica e a un'economia comprensibili, a livello dei cittadini comuni e non delle élite, dei «professoroni» o dei tecnocrati, ben si accosta al desiderio, espresso dai giovani in una venatura solo in parte diversa e specifica, per una politica semplice e semplificata.

Semplificata, innanzitutto, in termini di sveltimento procedurale nell'ottica di una politica che, più che a rappresentare identità e interessi *astrusi e complessi*, «serve» a produrre risultati e decisioni ben circostan-

ziate. Ma «semplice» anche perché i ragazzi spesso individuano nella sua complessità un problema, per cui fanno fatica a capirla, a decodificarne il linguaggio. È una difficoltà legata, certo, alle limitate motivazioni a impadronirsi di strumenti e categorie necessari per decriptarne i codici. Ma si tratta di una difficoltà che va a rafforzare ulteriormente l'idea della politica come di un fortino inespugnabile, da cui si sentono tagliati fuori.

Un'idea, quella della politica come luogo inaccessibile, che emerge spesso: anche perché non trovano luoghi e reti – adatti ad essere percorsi da loro – che possano traghettarli verso quel mondo¹⁴. Interessante, da questo punto di vista, il disagio, registrato dalla ricerca, che molti ragazzi provano verso i principali soggetti collettivi e luoghi della mobilitazione teoricamente «alla loro portata», come i centri sociali o i movimenti studenteschi (Lello, 2016). Luoghi di partecipazione che non riescono ad apparire come ponti transitabili per la maggior parte di loro: perché frequentati da soggetti e pratiche che la maggior parte dei giovani percepisce come troppo diversi, troppo connotati dal punto di vista ideologico. Soprattutto, ai loro occhi di giovani che si sentono a proprio agio con modalità politiche ideologicamente «neutre», o comunque moderate, e che propendono per toni e modalità concilianti.

Tutto questo finisce per alimentare e rinsaldare sentimenti di rabbia e sfiducia senza un esito politico coerente, che anzi tendono a tradursi in una protesta che si «accontenta» delle parole d'ordine della semplificazione e dell'onestà.

Può apparire difficile, forse, per proposte politiche differenti, attecchire su questo quadro di aspettative.

Per ora, tentativi di articolare la critica anti-cartello in una direzione differente, come quella espressa da movimenti e comitati contro le «grandi (o piccole) opere», fanno fatica a prendere piede al di là dei territori coinvolti. Il territorio costituisce, per queste esperienze, il punto di forza e, al tempo stesso, il principale limite. Perché riesce a coinvolgere e unificare a prescindere dalle differenze sociali e politi-

¹⁴ I due aspetti – la comprensione della politica e la possibilità di trovare luoghi praticabili di partecipazione – sono strettamente legati. È infatti possibile, e plausibile, leggere la difficoltà dei ragazzi a decodificare la complessità della politica anche come conseguenza della loro crescente estraneità rispetto alle prassi partecipative, soprattutto all'interno dei circuiti della partecipazione «istituzionalizzata» (Matonti, 2005).

che. Ma resta difficile, per gli imprenditori politici di queste proteste, ampliare il fronte al di là dei soggetti toccati dalla problematica territoriale. Ancor più per i giovani, che per i motivi sopra richiamati tendono a percepire questi circuiti come troppo radicali, estremisti, troppo connotati ideologicamente.

D'altra parte le aspettative e preferenze, della società così come dei suoi segmenti giovanili – la domanda, in altre parole –, si plasmano non solo in conseguenza di processi sociali, ma anche nell'incontro con l'offerta e con le narrazioni proposte.

I soggetti politici, infatti, definiscono, costruiscono e consolidano nel tempo identità collettive (Pizzorno, 1993) concorrendo così a riorientare e a modellare domande, interessi, preferenze.

Emblematico, da questo punto di vista, il Movimento 5 Stelle, che è riuscito a intercettare domande e sensibilità diffuse tra i giovani concorrendo al tempo stesso a plasmarne orientamenti e preferenze in maniera coerente con la sua identità e offerta politica.

O, per altri versi, Matteo Renzi, leader che, portando la protesta populista fin dentro alle istituzioni e, anzi, fino alla guida del governo, è riuscito in alcuni periodi ad attrarre consenso e simpatie nelle fasce giovanili dell'elettorato. Salvo rimanere travolto, in un secondo momento, dalla contraddizione tra la sua postura antipolitica e il suo ruolo di capo del governo, che l'ha fatto apparire un «eroe» poco credibile nello *storytelling* di una riforma costituzionale volta a eliminare i privilegi della casta, a «far saltare delle poltrone».

Gli orientamenti dei giovani, in definitiva, costituiscono un set di preferenze e aspettative non immutabili. Stante la rilevanza che ha assunto, in Italia come altrove, la frattura tra «società semplice» vs. «società complessa», o «popolo» vs. «establishment», gli esiti di un'identità politica capace di parlare ai giovani, pur adattandosi a tali cambiamenti, non sono (ancora) scritti. Molto dipenderà, anche, dall'efficacia e dalla credibilità di narrazioni politiche capaci di coniugare i temi portati alla ribalta dalla questione populista con un linguaggio attento alle sensibilità giovanili, e dalle valenze e significati con cui il concetto di popolo verrà declinato.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosi E. e Rosina A., 2009, *Non è un paese per giovani*, Marsilio, Roma.
- Bauman Z., 2003, *La società sotto assedio*, Laterza, Roma-Bari.
- Benasayag M. e Schmit G., 2004, *L'epoca delle passioni tristi*, Feltrinelli, Milano.
- Bettin Lattes G., 2006, *Socializzazione e generazioni politiche*, in Costabile A., Fantozzi P. e Turi P. (a cura di), *Manuale di sociologia politica*, Roma, Carocci, pp. 211-238.
- Birindelli P., 2014, *Keeping it in the Family: The Absence of Young Italians from the Public Piazza*, «Società Mutamento Politica», vol. 5, n. 10, pp.147-172.
- Boeri T. e Galasso V., 2007, *Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le nuove generazioni*, Mondadori, Milano.
- Biorcio R., 2015, *Il populismo nella politica italiana. Da Bossi a Berlusconi, da Grillo a Renzi*, Mimesis, Milano.
- Blyth M. e Katz R., 2005, *From Catch-All Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party*, «Western European Politics», vol. 28, n. 1, pp. 33-60.
- Bodei R., 2010, *Pensare il futuro, o dell'incertezza globale*, «Lettera Internazionale», n. 106.
- Bontempi M. e Pocaterra R., 2007, *I figli del disincanto. Giovani e partecipazione politica in Europa*, Bruno Mondadori, Milano.
- Bordignon F. e Ceccarini, L., 2013, *Tra protesta e proposta, tra leader e partito. Pensare il Movimento 5 Stelle*, «Comunicazione Politica», n. 1, pp. 63-83.
- Bourdieu P., 1998, *La précarité est aujourd'hui partout*, in *Contre-feux: Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale*, Liber - Raisons d'Agir, Parigi.
- Brooks R. e Hodkinson P., 2008, *Young People, New Technologies and Political Engagement: Introduction*, «Journal of Youth Studies», vol. 11, n. 5, pp. 473-479.
- Buzzi C., Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 1997, *Giovani verso il Duemila: Quarto rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Buzzi C., Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 2002, *Giovani del nuovo secolo: Quinto rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Buzzi C., Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 2007, *Rapporto giovani: Sesta indagine dell'Istituto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Canovan M., 1981, *Populism*, Junction, Londra.
- Cantaro A., 2016, *Brexit. E non solo. Il diritto costituzionale della "società semplice"*, «Rivista della cooperazione giuridica internazionale», n. 54, pp. 9-17.
- Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 1988, *Giovani anni '80: Secondo rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 1993, *Giovani anni '90: Terzo rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ceri P., 1994, *A cosa servono i sondaggi*, «il Mulino», n. 355, pp. 885-901.
- Dalton R.J. e Wattenberg M. (a cura di), 2000, *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies?*, Oxford University Press, New York.
- Dardot P. e Laval, C., 2013, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, DeriveApprodi, Roma.
- Della Porta D., 2001, *I partiti politici*, il Mulino, Bologna.

- Della Porta D. e Mosca L., 2015, *Conflitti e proteste locali fra comitati, campagne e movimenti*, in Salvati M. e Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue Regioni (1945-2011)*, Volume IV, pp. 203-319, Treccani, Roma.
- Della Porta D. e Piazza G., 2008, *Le ragioni del No. Le campagne contro la Tav in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*, Feltrinelli, Milano.
- Diamanti I. e Ceccarini L., 2006, *Semper fideles? Genere e generazioni politiche al voto*, in Itanes (a cura di), *Dov'è la vittoria? Il voto del 2006 raccontato dagli italiani*, Bologna, il Mulino.
- Diamanti I. e Natale P., 2013, *Grillo e il Movimento 5 Stelle. Analisi di un «fenomeno» politico*, «Comunicazione Politica», n. 1.
- Flores d'Arcais P., 1996, *Il populismo italiano da Craxi a Berlusconi*, Donzelli, Roma.
- Furlong A. e Cartmel F., 2007, *Young People and Social Change: New Perspectives*, Open University Press, Maidenshead.
- Galli C., 2016, *Europa: linee di frattura e punti esplosivi*, «Ragioni Politiche», online, 19 gennaio.
- Goebel T., 1997, *The Political Economy of American Populism from Jackson to the New Deal*, «Studies in American Political Development», vol. 11, n. 1, pp. 109-148.
- Grossi G., 2004, *L'opinione pubblica. Teoria del campo demoscopico*, Laterza, Roma-Bari.
- Harvey D., 1993, *La crisi della modernità*, il Saggiatore, Milano.
- Harvey D., 2010, *L'enigma del capitale e il prezzo della sua sopravvivenza*, Feltrinelli, Milano.
- Iglesias P., 2015, *Democrazia anno zero*, Alegre, Roma.
- Inglehart R., 1977, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University Press, Princeton.
- Jedlowski P., 2012, *Il senso del futuro. I quadri sociali della capacità di aspirare*, in de Leonardis O. e Deriu M., *Il futuro nel quotidiano. Studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Egea, Milano, pp. 1-18.
- Katz R.S. e Mair P., 1995, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, «Party Politics», n. 1.
- Kirchheimer O., 1966, *The Transformation of Western Party Systems*, trad. it. *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in Sivini G. (a cura di), 1979, *Sociologia dei partiti politici*, il Mulino, Bologna.
- Kitschelt H., 2002, *Popular Dissatisfaction with Democracy: Populism and Party Systems*, in Meny Y. e Surel Y. (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Londra.
- Kitschelt H., 2003, *Landscapes of Political Interest Intermediation. Social Movements, Interest Groups, and Parties in the Early Twenty-first Century*, in Ibarra P. (a cura di), *Social Movements and Democracy*, Palgrave Macmillan, New York.
- Kitschelt H. e McGann A.J., 1995, *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Laclau E., 2005, *La ragione populista*, Laterza, Roma-Bari.
- Le Goff J.-P., 2002, *La démocratie post-totalitaire*, La Découverte, Parigi.
- Leccardi C., 2012, *I giovani di fronte al futuro: tra tempo storico e tempo biografico*, in de Leonardis O. e Deriu M., *Il futuro nel quotidiano. Studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Egea, Milano, pp. 31-50.

- Lello E., 2015a, *La triste gioventù. Ritratto politico di una generazione*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Lello E., 2015b, *Obiettivi concreti e poco spazio per i sogni: i giovani in Italia*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 119-135.
- Lello E., 2016, *Giovani e partecipazione politica in Italia al tempo della crisi*, paper discusso al Convegno della Società italiana di Scienza politica, Milano, 15-17 settembre, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.sisp.it/convegno2016/?pagename=cms&name=paper-room&trackname=partecipazione-movimenti-sociali>.
- Lipset M.S. e Rokkan S., 1967, *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*, in Lipset M.S. e Rokkan S. (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, New York.
- Livi Bacci M. e De Santis G., 2007, *Le prerogative perdute dei giovani*, «il Mulino», n. 3, pp. 472-481.
- Mair P., 2005, *Democracy Beyond Parties*, Paper presentato al workshop «Political Parties and Democracy», Ecpr Joint Sessions, Granada.
- Matonti F. (a cura di), 2005, *La Démobilisation Politique*, Ed. La dispute, Parigi.
- Meny Y. e Surel Y. (a cura di), 2002, *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Londra.
- Mete V., 2007, *Disaffezione politica e astensionismo elettorale*, in Bontempi M. e Pocaterra R. (a cura di), pp. 82-104.
- Palano D., 2016, *In nome del popolo sovrano? La questione populista nelle postdemocrazie contemporanee*, in Cingari S. e Simoncini A. (a cura di), *Lessico postdemocratico*, Perugia Stranieri University Press, Perugia, pp. 157-186.
- Pizzorno A., 1993, *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano.
- Raffini L., 2009, *Giovani, nuovi media digitali e partecipazione politica*, paper presentato al Convegno «I giovani e l'Europa», Forlì, 26-27 marzo.
- Revelli M., 2015, *Dentro e contro. Quando il populismo è di governo*, Laterza, Roma-Bari.
- Taguieff P.A., 2002, *L'illusione populista*, Bruno Mondadori, Milano.
- Tarchi M., 2015, *L'Italia populista. Dal qualunqueismo a Beppe Grillo*, il Mulino, Bologna.
- Tranfaglia N., 2015, *Populismo. Un carattere originale della storia d'Italia*, Castelvecchi, Roma.

APPROFONDIMENTO

Innovazione sociale e conoscenza: il ruolo dello Stato

Lavinia Bifulco

L'articolo analizza l'importanza dello Stato rispetto all'innovazione sociale concentrandosi su due temi collegati: il rapporto fra innovazione e conoscenza e il ruolo dello Stato come istituzione per la conoscenza pubblica. Innovazione sociale è un quasi-concetto, dai contorni e dai significati vaghi. Ciò lo rende malleabile e adattabile a punti di vista differenti e al tempo stesso sfuggente e ambiguo. In effetti la realtà empirica dell'innovazione è caratterizzata da un'elevata eterogeneità. Dopo aver messo in evidenza in che modo le istituzioni e lo Stato intervengono

in questo quadro, il saggio discute la dimensione conoscitiva e ideazionale dell'innovazione sociale. L'obiettivo è delineare il profilo di uno Stato innovatore e i problemi che esso incontra alla luce dei cambiamenti dell'azione pubblica in atto negli ultimi decenni. Oltre che supportare processi di upscaling e far fronte al rischio dell'incertezza, questo profilo implicherebbe: mediare e redistribuire poteri ideazionali; sostenere le capacità sociali di configurare nuove connessioni fra problemi e soluzioni; aprire alla discussione pubblica le basi informative delle decisioni.

RPS

1. Introduzione

Diversi motivi hanno contribuito all'importanza crescente che l'innovazione sociale riveste nel dibattito scientifico e nelle strategie europee di *policy*. I vincoli di spesa che gravano sul welfare e la ricerca di fonti di finanziamento e risorse complementari a quelle pubbliche sono sicuramente fra questi.

Nel suo significato di base il tema fa riferimento a «nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che simultaneamente incontrano i bisogni sociali e creano nuove relazioni o collaborazioni sociali» (Murray e al., 2010). Dunque, l'innovazione è sociale in quanto si alimenta di sociale – relazioni, reti, capacità di azione collettiva – alimentandolo a sua volta. Secondo Eapn (2016, p. 8): «la pratica innovativa dovrebbe introdurre novità relativamente a uno o più dei seguenti aspetti: a) identificazione di una nuova esigenza che non è stata precedentemente soddisfatta attraverso servizi o prodotti; b) fornitura di un nuovo prodotto o servizio che soddisfi le necessità reali (individuali, colletti-

ve, della comunità, nuove o vecchie); c) nuovi metodi di fare le cose (produzione, fornitura di servizi) che possono includere nuove tecnologie, nuove forme di organizzazione o nuove relazioni».

Nella sua accezione più spessa, il concetto è portatore di nuovi modi di definire e affrontare le situazioni di esclusione sociale che aprono alla sperimentazione di nuove forme di organizzazione sociale (Moulaert e Vicari Haddock, 2009, p. 60). Come argomentano Mingione e Vicari (2015, p. 103) «l'innovazione sociale comprende le pratiche di auto-organizzazione della società e di auto-produzione di beni e servizi, che costruiscono nuove relazioni sociali e forme alternative o complementari di sostentamento e di protezione sociale [...] una fase nuova di ridefinizione dei rapporti tra Stato, mercato e società civile».

Nella moltitudine di ricerche fiorite su queste basi (abbastanza) comuni è possibile isolare quattro filoni distinti: un primo filone focalizzato sullo sviluppo locale/urbano (Vicari Haddock e Moulaert, 2009), un secondo sulle politiche sociali e i sistemi locali di welfare (Evers e al., 2014; Brandsen e al., 2016a; Ascoli e Pavolini, 2017), un terzo sulla *sharing economy* (Polizzi e Bassoli, 2016), un quarto sulle dinamiche di aggregazione e mobilitazione collettiva (Moulaert e al., 2013). In parallelo, Barbera e Parisi (2017) rintracciano nella letteratura due connotazioni principali del tema: una riformista o «complementare», che enfatizza la coproduzione e la distribuzione collaborativa di beni e servizi senza mettere in discussione l'organizzazione delle economie di mercato; l'altra radicale o «alternativa» che guarda all'innovazione sociale come a un cambiamento strutturale.

Il punto è che innovazione sociale è un quasi-concetto, dai contorni e dai significati vaghi, per di più carico di assunti normativi (Brandsen e al., 2016b). Ciò lo rende malleabile e adattabile a punti di vista differenti – anche di qui il suo successo – e al tempo stesso sfuggente e ambiguo (Barbera e Parisi, 2017).

In realtà, il quadro che emerge dalle evidenze empiriche è tutt'altro che univoco proprio per quanto riguarda gli effetti di inclusione sociale (Mingione e Vicari Haddock, 2015). Inoltre, è quasi unanimemente riconosciuto il fatto che, pur essendo la scala locale il loro terreno di coltura principale, le esperienze innovative realizzate localmente restano fragili, frammentarie e di futuro incerto se non incrociano scale, risorse e poteri più ampi (Cassiers e Kesteloot, 2012). Il bisogno di una infrastruttura istituzionale che sostenga processi di *upscaling* – attraverso regolazioni, politiche, diritti – è di conseguenza una delle indicazioni principali emergenti dalla ricerca accumulata sul

tema (Vicari Haddock e Moulaert, 2009; Oosterlynck e al., 2013; Mingione e Vicari Haddock, 2015; Brandsen e al., 2016a).

Più in generale, a prescindere dalle posizioni assunte in merito alle origini «dall'alto» oppure «dal basso» delle innovazioni, sono in molti a riconoscere l'importanza delle istituzioni per lo sviluppo e il consolidamento delle innovazioni. Come sottolineano Brandsen e al. (2016b, p. 310) dopo aver discusso i risultati della loro ricerca su venti città europee «[...] sarebbe sciocco sostenere che non siano necessarie nuove regole comuni e regolazioni su larga scala. Le innovazioni sociali [...] hanno bisogno di un diverso tipo di intervento dello Stato».

Seguendo queste indicazioni, in questo saggio discuto in che senso lo Stato è importante per l'innovazione sociale concentrandomi su due fuochi collegati: il rapporto fra innovazione e conoscenza e il ruolo dello Stato come istituzione per la conoscenza pubblica. Il primo paragrafo illustra il quadro generale in cui l'innovazione sociale si sviluppa come strategia di *policy*, mettendone in evidenza gli elementi di vaghezza ed eterogeneità. Riprendo poi alcuni dati di ricerca che corroborano l'importanza delle istituzioni e dello Stato. Successivamente, argomento l'importanza della dimensione conoscitiva e ideazionale dell'innovazione sociale e dell'azione pubblica in generale. Nell'ultima parte delinea il profilo di uno Stato innovatore e i problemi che esso incontra alla luce dei cambiamenti dell'azione pubblica in atto negli ultimi decenni.

2. L'innovazione sociale come approccio di *policy*: vaghezza normativa...

Pur non potendo rivendicare l'esclusiva, il contesto dell'Unione conta sicuramente molto rispetto al radicamento e alla propagazione dell'innovazione sociale. Da quando è stato lanciato quasi venti anni fa questo tema ha trovato nel *policy framing* europeo l'ambito principale di legittimazione come strategia di intervento ma anche la fonte più potente della sua vaghezza. Alcune coordinate di base sono comunque rintracciabili. Le accezioni prevalenti a questo livello fanno riferimento principalmente alla qualificazione inclusiva della crescita, dello sviluppo urbano e delle nuove tecnologie, puntando in modo particolare al potenziamento dell'economia sociale e di forme collaborative di produzione di servizi. Il ventaglio dei settori di intervento è decisamente ampio. Nella strategia Europa 2020 l'innovazione sociale è un ingrediente fondamentale della prospettiva che associa crescita e

inclusione, e gioca un ruolo chiave nelle politiche sociali, dando impulso a modelli cooperativi di produzione e fornitura dei servizi. Oltre a ciò, è alla base di numerosi programmi, fra i quali EaSI – *Employment and Social Innovation* –, il programma lanciato di recente dall'Unione che intende sostenere l'innovazione sociale nel campo specifico della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Il rapporto con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e con l'economia digitale è ovviamente considerato strategico, in particolare nelle agende che mettono al centro la crescita economica inclusiva. Si veda per esempio l'iniziativa *Social Innovation Competition* del 2017, finalizzata a «rendere il cambiamento tecnologico e la trasformazione digitale più inclusiva» e a perseguire una crescita economica «che non dovrebbe avvantaggiare solo pochi fortunati ma fornire opportunità a tutti». Come si diceva, il quadro in cui l'idea e le strategie dell'innovazione prendono corpo ha contorni sfrangiati e numerosi elementi di indeterminazione. I confini con altri temi chiave sono indefiniti. Molto ampia è in particolare la sovrapposizione con il *Social Investment*, anch'esso fortemente orientato a enfatizzare le capacità di auto-organizzazione e imprenditorialità sociale. C'è da aggiungere che il significato stesso di ciò che si intende per «nuovo» o «innovativo» è abbastanza evocativo, in ogni caso per nulla stringente. L'innovazione sociale infatti viene spesso associata ad arrangiamenti che sono da tempo in uso nell'azione pubblica, per esempio le partnership pubblico-private.

3. ... e varietà empirica

La vaghezza può essere una risorsa poiché aumenta i gradi di autonomia e amplia lo spettro delle azioni possibili. Ciò è evidente, precisamente, alla scala locale/urbana. Una scala di rilevanza strategica grazie alla prospettiva, molto accreditata nell'Unione, che vede nella città sia lo spazio in cui si riversa più pesantemente la crisi, sia un serbatoio decisivo di risorse per il suo fronteggiamento e la sperimentazione di strategie di crescita e politiche per l'inclusione innovative. *Social Innovation Europe* (Sie), una piattaforma lanciata nel 2011 per iniziativa della Divisione generale per la crescita, sta investendo molte risorse nella diffusione di idee ed esperienze relative all'innovazione sociale nelle città, «a great landscape for social innovation». Un effetto è che le politiche urbane hanno accresciuto il loro credito come campi di innovazione e inclusione sociale e un certo numero di iniziative, in-

terpretabili con la categoria dell'innovazione sociale, hanno ratificato l'importanza di nuovi collegamenti tra trasformazioni sociali e trasformazioni urbane (Evers e al., 2014). Ad agire come motori dell'innovazione sociale si candidano in particolare le reti fra città, come per esempio Urbact, un network che comprende undici città, co-finanziato dal Fondo europeo di Sviluppo regionale e dagli Stati membri, incentrato sullo sviluppo urbano sostenibile.

La varietà di agende e iniziative locali è notevole ma sembra comunque convergere su alcuni fili comuni. La ricerca *Singocom* (MacCallum e al., 2009), che fra il 2001 e il 2004 ha analizzato le iniziative realizzate in nove città europee (Vienna, Berlino, Lille, Cardiff, Newcastle, Anversa, Bruxelles, Milano, Napoli), ha isolato tre cornici principali. Laddove l'inclusione sociale è associata principalmente al coinvolgimento di singoli e gruppi nei processi decisionali, sia come requisito del sistema politico per aprire canali alla partecipazione alle scelte da parte dei cittadini, sia come richiesta formulata dalle comunità locali, gli interventi si basano sulla creazione di spazi aperti ai cittadini. Lo sviluppo economico è l'obiettivo principale degli approcci che privilegiano la creazione di opportunità di occupazione, spesso attraverso la promozione dei mercati sociali. Un terzo *frame* ha la cultura come nucleo e valorizza la città come spazio per produrre e consumare la cultura migliorando la qualità estetica dei luoghi, la costruzione di nuove infrastrutture, la cura del patrimonio artistico e architettonico della città, il sostegno alle comunità artistiche locali (Vicari Haddock, 2009; Bifulco, 2009).

Nell'ambito della ricerca Wilco, incentrata sui sistemi di welfare di venti città europee, Evers e al. (2014) identificano cinque tipologie di approcci e strumenti ricorrenti di innovazione sociale: innovazioni nei servizi e nei modi in cui interagiscono con gli utenti; innovazioni nelle regolazioni e nei diritti; innovazioni nella *governance*; innovazioni nelle modalità di lavoro e di finanziamento; innovazioni riguardanti l'entità dei sistemi locali di welfare.

In Italia un numero crescente di iniziative di innovazione sociale coinvolge le fondazioni di origine bancaria come soggetti finanziatori e decisori (de Leonardis e al., 2016). Il Nord conta il numero maggiore di collaborazioni di questo tipo, ma anche al Sud vi sono esperienze significative¹. In parallelo, nell'ambito dell'economia sociale si intensi-

¹ A Napoli, per esempio, la partnership fra il Comune, alcune organizzazioni del terzo settore e una fondazione bancaria ha promosso una competizione interna-

ficano i rapporti fra organizzazioni del terzo settore e attori economici soprattutto nelle aree di mercato che prefigurano una maggiore convergenza fra finalità sociali ed economiche (l'energia, l'ambiente, le nuove tecnologie, la cultura). Quanto ai target, aumentano le iniziative che, oltre ai soggetti più «tradizionali» della vulnerabilità, mirano ai giovani. Come quelle che nell'ambito di due programmi nazionali – *Meetyoungcities* e *Comunementegiovane* – hanno disegnato una geografia dell'innovazione sociale a macchia di leopardo, con progetti a Bari, Rimini, Massa, Trento, Varese, Piacenza, Prato, Lecce, Milano ecc.

4. Le istituzioni, e lo Stato, contano

A fronte di questa varietà, il discorso pubblico – non solo quello europeo – tende ad attribuire un ruolo preminente alle potenzialità di *agency* e di innovazione presenti nelle comunità locali, sia come propensioni e aggregazioni solidali, sia come interessi di mercato convogliabili verso finalità sociali. E sono insistenti le argomentazioni sulle origini «dal basso» e sulla centralità delle dinamiche di auto-organizzazione. Ciò non esclude che sia riconosciuto un ruolo anche agli attori pubblici e di governo, in particolare a quelli locali e urbani. Il punto è di quale ruolo si tratta. Non a caso numerosi osservatori, compresi influenti *think tanks*, segnalano il rischio che l'innovazione sociale finisca con il legittimare ulteriormente strategie di riduzione severa del welfare pubblico (Murray e al., 2010).

Questo è un nodo delicato, che rimanda alle ristrutturazioni in corso nei sistemi europei di protezione sociale, e a un groviglio di problemi che l'innovazione sociale e le sue incerte implicazioni non aiutano a districare. Ciò detto, l'evidenza empirica può sicuramente aiutare a chiarire le questioni relative a come nascono e si sviluppano le innovazioni.

Numerose ricerche confermano che le iniziative fanno appello alle capacità di auto-organizzazione, ma non equivalgono all'auto-organizzazione *tout court*. Le innovazioni, infatti, hanno origini diverse (Moulaert, Martinelli e González, 2007): possono emergere spontaneamente o essere il frutto della pianificazione intenzionale da parte degli at-

zionale – *Naples 2.0 Social Innovation Competition* – rivolta ai giovani e mirata alla riqualificazione sociale e territoriale della città. Per una rassegna di casi recenti si vedano Barbera e Parisi (2017).

tori politico-amministrativi o, ancora, possono coincidere con miscele variabili di auto-organizzazione sociale e investimenti istituzionali. In ogni caso, anche le iniziative più formalizzate, e iscritte in un quadro istituzionale stringente, vivono delle capacità locali di azione e aggregazione che esse stesse contribuiscono a organizzare. In questo senso, è importante il potenziale di azione e azione sociale disponibile o attivabile localmente, così come le pratiche sociali di auto-organizzazione attraverso le quali le comunità locali negoziano prospettive e strategie relative ai problemi che le riguardano e alle loro soluzioni. Tuttavia, il quadro istituzionale – regolativo e normativo – in cui gli attori sociali sviluppano le loro iniziative è altrettanto importante. Questo quadro può ovviamente avere effetti negativi o anche positivi. In alcuni casi le pratiche sociali possono essere in vario modo sostenute e rafforzate e i governi locali stessi si fanno carico di far precipitare in una rete di azione in grado di auto-alimentarsi capacità che altrimenti sarebbero disperse o de-potenziare. In altri ne derivano fattori di fragilità o di discontinuità. Da parte loro le iniziative che nascono in modo spontaneo sono costantemente messe alla prova dall'esigenza di trovare una sponda appropriata in attori istituzionali in grado di confrontarsi con risorse e pratiche di auto-organizzazione e di sostenerle senza per questo cristallizzarle.

In questo senso, il rapporto fra l'alto e il basso, fra le istituzioni politico-amministrative e la società locale, si presenta come un rapporto di co-determinazione. Le istituzioni rientrano comunque a pieno titolo nel novero dei fattori che aiutano a comprendere perché e come variano le pratiche dell'innovazione e quali differenti condizioni di contesto sono in grado di ostacolarne o sostenerne lo sviluppo (Oosterlynck e al., 2013; Sabato e al., 2015). Al livello meso e micro sono determinanti le relazioni fra gli attori, istituzionali e non-istituzionali, in cui prendono corpo i modelli di *governance*. Al livello macro sono determinanti gli specifici regimi di welfare (Oosterlynck e al., 2013). Di fatto, le potenzialità di innovazione sembrerebbero elevate sia nei regimi universalistici di welfare del Nord Europa, sia in quelli corporativi del Centro Europa, sia in quelli liberali dei contesti anglo-sassoni (meno in quelli mediterranei), ma i primi fanno registrare una maggiore solidità e stabilità delle esperienze (*ibidem*) grazie a una più elevata dotazione di *stateness* che combina capacità di *upscaling* e protezioni sociali robuste.

Le istituzioni contano, dunque, in quanto possono favorire le innovazioni, contribuire a consolidarle e ad accrescerne incisività e portata,

sostenendone la risalita in generalità (Boltanski e Thévenot, 1991). Come molti sottolineano, l'innovazione richiede politiche e istituzioni *enabling*. Un altro tipo di intervento dello Stato, come si diceva in premessa. Ma il concetto di *enabling* non sfugge al destino di vaghezza cui sono andati incontro tutti i temi chiave del cambiamento dell'azione pubblica negli ultimi trent'anni. Coniato in opposizione al modello tradizionale dello Stato, si limita a enfatizzare la capacità di mobilitare interessi/soggetti sociali ed economici creando le condizioni favorevoli alla loro attivazione. Per precisare un po' di più si può aggiungere che è in gioco uno Stato capace di far fronte alla fragilità delle innovazioni. Una fragilità costitutiva, poiché tentare il nuovo significa per definizione esporsi a un'incertezza elevatissima e al rischio di fallimento. È Mariana Mazzucato (2011) a ricordarlo a proposito dell'innovazione economica, argomentando che per questo lo Stato gioca un ruolo centrale nella crescita. Lo Stato, infatti, più del privato – interessato al rischio solo in quanto sia remunerabile alle condizioni più favorevoli – è in grado di accollarsi l'onere dell'incertezza derivante dal tentare il nuovo e di assumersi il peso del rischio di fallire. Potremmo ritenere dunque che vale nel campo sociale ciò che vale nel campo economico, cioè che c'è un pari bisogno di uno Stato innovatore in grado di farsi carico delle incertezze e dei rischi collegati.

5. *Il posto (e il potere) della conoscenza*

Comincia ad affiorare il profilo di uno Stato innovatore. A scanso di equivoci, conviene precisare che lo Stato è qui richiamato in un senso molto generale, lasciando sullo sfondo il riferimento a una più precisa architettura di rapporti fra scale territoriali. I problemi appena richiamati relativi alla frammentarietà dell'innovazione sociale sollecitano sicuramente la capacità regolativa di diversi poteri e livelli istituzionali, ma quel che occorre portare in primo piano a questo punto è la dimensione cognitiva di un profilo del genere. La rilevanza di questa dimensione può essere inquadrata a partire da due punti focali.

a) Innanzitutto il rapporto fra innovazione e conoscenza. Questo rapporto, come è noto, ha preso forza nell'alveo della cosiddetta società della conoscenza sancendo da un lato la centralità delle competenze cognitive nell'ambito economico, dall'altro la fine della dominanza delle concezioni tradizionali di conoscenza improntate al modello del

rational problem solving o incentrate su meccanismi di trasferimento di saperi. Come Richard Lester e Michael Piore (2006) hanno rilevato anni orsono l'innovazione d'impresa si nutre della socializzazione di cornici interpretative oltre che di processi analitici, dell'elaborazione di visioni, delle «conversazioni» attraverso cui si condividono nuove idee generative di nuovi prodotti. Da questo punto di vista la dimensione ideazionale – non solo cognitiva in senso stretto – dell'agire di impresa è fondamentale per chi studia l'innovazione o prova a farla. Ciò è coerente con l'attenzione che gli studi sulle organizzazioni economiche dedicano da diverso tempo ai processi dell'apprendimento, alla formazione delle comunità di pratiche, alla creazione e trasmissione di conoscenze (Nicolini e Gherardi, 2004; Parolin, 2011) e, in parallelo, con l'importanza che vi assumono le conoscenze intese prioritariamente come saperi pratici, taciti e situati, ancorati a oggetti, materiali e tecnologie, imbevuti del contesto in cui vengono prodotti (Parolin, 2011).

Nell'ambito specifico dell'innovazione sociale e istituzionale, prospettive molto prossime a queste sono state tracciate in Italia da Carlo Donolo e Franco Fichera (1988) nel lavoro collettivo di ricerca avviato già alla fine degli anni ottanta. Dalla loro prospettiva, il livello cognitivo dell'innovazione è determinante e la riflessività è un criterio essenziale per qualificare l'innovazione come tale: «L'innovazione non è il nuovo, o ciò che avviene nel mutamento puro e semplice. È quell'incremento di forme di razionalità sociale e politica che risulta tale, alla fine, agli occhi degli attori interessati (*ivi*, p. 23)». Di qui il rapporto strettissimo fra innovazione e apprendimento: entrambi implicano «nuove connessioni fra problemi e soluzioni e interpretazioni più spesse» (Donolo, 1992, p. 59). Infatti «[...] nei processi sociali apprendere è soprattutto dare o riconoscere senso a ciò che non ne aveva o ne aveva un altro. Ciò equivale alla genesi di un nuovo soggetto od oggetto sociale (Donolo e Fichera, 1988, p. 238)». Perciò, l'innovazione è tale se implica contemporaneamente un cambiamento del contesto e un cambiamento dei modi di fare e di pensare degli attori, se questi ultimi sono essi stessi – e si riconoscono come – soggetti del cambiamento (de Leonardis, 1990).

b) Il secondo punto focale rimanda alla dimensione ideazionale dell'azione pubblica. Negletta per decenni, questa dimensione sta guadagnando spazio grazie agli studi sulle politiche pubbliche che applicano gli approcci culturali o discorsivi (Muller, 2000; Schmidt, 2011). Detto

in breve, le idee – le cornici cognitive, i valori, i modelli d'azione, i discorsi, i sistemi di significato – forgiando le azioni e le decisioni pubbliche, esercitando perciò un potere performativo. Ciò significa che nella dotazione di poteri dell'azione pubblica è incluso un potere di tipo ideazionale. Secondo Carstensen e Schmidt (2016) questo potere comprende tre forme principali: il potere *attraverso* le idee, cioè «la capacità degli attori di convincere altri attori ad accettare e ad adottare le proprie opinioni su cosa pensare e fare» (*ivi*, p. 320); Il potere *sulle* idee, che è legato all'imposizione delle idee e al potere degli attori di opporre resistenza all'inserimento di idee alternative nell'arena decisionale; il potere *nelle* idee, che coinvolge processi di potere istituzionale.

Motivi più specifici per riconoscere la rilevanza della dimensione cognitiva dell'azione pubblica chiamano in causa le basi informative delle politiche, cioè le informazioni e le conoscenze su cui si basano le decisioni collettive e le scelte di giustizia in esse implicate (Sen 1991, 1992). Il ricorso oggi generalizzato a dati e sistemi informativi da parte di decisori e decisioni alla ricerca di validazioni oggettive è legato all'assunto che esse abbiano una natura prettamente fattuale. Ma è proprio questa natura che va messa in discussione (Salais, 2008). Come sostiene Ota de Leonardis (2009, p. 74), occorre riconoscere «che i dati non hanno nulla di grezzo, essendo essi stessi un risultato di processi, cognitivi e normativi insieme, nei quali si producono selezioni, definizioni, classificazioni e scelte di ciò che dev'essere considerato pertinente e definito per l'appunto come un dato». Si tratta di decostruire la pretesa di oggettività delle basi informative dell'azione pubblica «portando alla luce le componenti normative ad esse intrinseche, il loro essere fondate su processi di scelta, selezione e giustificazione. In una parola, il loro carattere politico» (*ivi*, p. 75). Un carattere che lavora all'unisono con la loro performatività, il meccanismo noto a chi si occupa di conoscenza secondo il quale «ogni discorso agisce sul suo oggetto» (Callon, 2008, p. 12). Dati e informazioni intervengono su ciò che rilevano, dunque «non si limitano a registrare una realtà sociale preesistente, ma contribuiscono a formarla, influenzando i modi in cui le persone la concepiscono, agiscono su di essa e al suo interno» (Salais, 2013, p. 23).

La conoscenza pubblica, da questo punto di vista, non è mai una semplice descrizione fattuale, ma «costituisce un processo di costruzione che crea consenso intorno a un certo modo di descrivere le cose: quando questa descrizione diventa universalmente accolta, risulta

legittimata e comunemente accettata come dato di fatto. Diventa cioè una conoscenza comune che non viene più messa in discussione» (*ibidem*). Detto altrimenti, diventa una scatola nera.

Il collasso tra fattuale e normativo, tra fattuale e politico (de Leonardis e Giorgi, 2013, p. 145), intrinseco al modo in cui oggi normalmente è organizzata la conoscenza pubblica, è perciò un potente dispositivo di messa in forma della realtà sociale come realtà data e indiscutibile.

6. Stato neomanageriale e quantificazioni

Questi punti focali consentono di avanzare ulteriormente nel tentativo di precisare il ruolo *enabling* delle istituzioni riguardo all'innovazione sociale. Oltre che supportare processi di *upscaling* e far fronte al rischio dell'incertezza, questo ruolo implicherebbe: mediare e redistribuire poteri ideazionali; sostenere le capacità sociali di configurare nuove connessioni fra problemi e soluzioni ridefinendo in questo modo il contesto istituito dell'azione; aprire alla discussione pubblica le basi informative delle decisioni.

Da qui si apre un fronte amplissimo di questioni impossibile da affrontare in queste note. Ma una va isolata perché più delle altre tocca quello che oggi è il nervo scoperto del rapporto fra innovazione, azione pubblica e conoscenza. Essa riguarda i formati specifici della conoscenza pubblica che si sono imposti nel solco della ristrutturazione neomanageriale dello Stato. Ristrutturazione che, sullo sfondo più generale della penetrazione del neoliberalismo nell'ambiente politico-istituzionale del continente europeo, è il frutto di un mix complesso di meccanismi isomorfici e circostanze nazionali specifiche (Pollitt e Bouckaert, 2000). In Francia, paese di radicata tradizione repubblicana e giacobina, la posta in gioco è stata una modernizzazione in grado di rendere lo Stato più efficiente ma soprattutto meno sovrachiante. Nel Regno Unito le riorganizzazioni amministrative hanno preso forza in concomitanza con le riforme di stampo neoliberalista che hanno interessato per primo il settore sanitario. Nell'Europa mediterranea il *leitmotiv* è stata la riduzione degli sprechi.

La geografia del cambiamento è perciò molto vasta e ci sono differenze e varietà da considerare. In ogni caso, in sintonia con un clima che accorda molta fiducia alle capacità auto-organizzative degli attori sociali ed economici domandando, per converso, meno Stato, i principi

organizzativi della gerarchia e del riferimento alla legge hanno perso terreno quasi ovunque. L'adesione al modello regolativo del mercato è andata di pari passo con la diffusione di modelli gestionali tipici delle aziende mercantili, incentrati sul parametro dell'efficienza (Clarke e Newman, 1997; Power, 1997). E sono mutate le logiche del potere pubblico, grazie alla proliferazione di strumenti per governare «a distanza», che puntano ad attivare e mobilitare cittadini e collettività (Lascoumes e Le Galès, 2004). Strumenti grazie ai quali i poteri pubblici comandano meno ma non per questo controllano meno. Il controllo è diventato «soft», ma ciò non significa che abbia allentato la presa. Ciò è evidente se si pensa a quanto possono essere cogenti i meccanismi di controllo associati alle tecniche di misurazione e monitoraggio (*audit, ranking, benchmarking* ecc.), la cui crescita esponenziale è una tendenza generalizzata sintetizzata molto efficacemente dai due termini complementari di «società dei controlli» (Power, 1997) e «Stato valutativo» (Neave, 2012).

Questa tendenza va osservata più da vicino perché tocca il cuore delle questioni relative ad azione pubblica, conoscenza e innovazione. L'intensificarsi dell'uso di dati e misurazioni da un lato è il frutto di spinte operanti fin dagli albori del *New Public Management* – in primo luogo la spinta a sostituire la presunta inefficienza delle burocrazie pubbliche con la presunta superiorità del mercato sulla burocrazia, come sottolinea Power (1997) –, dall'altro riflette le metamorfosi in atto nel contesto odierno del capitalismo finanziario, come segnala per esempio la diffusione di tecniche di misurazione di impatto finalizzate ad attrarre gli investitori finanziari nelle politiche pubbliche, specie quelle sociali (Chiapello, 2015).

La quantificazione è perciò il meccanismo principale che dà forma alla conoscenza pubblica (de Leonardis e Neresini, 2015) in un quadro che va letto alla luce di un cambiamento profondo: il passaggio dal governo attraverso la legge al governo attraverso i numeri (Miller, 2001; Rose, 1991; Supiot, 2015). Una metamorfosi del potere che va ridefinendo i rapporti fra Unione europea e Stati membri (Supiot, 2015), fra livelli centrali e livelli locali (Faucher e Le Galès, 2010), fra attori pubblici e attori privati/finanziari (Chiapello, 2015).

Ciò che va richiamato qui è il rapporto fra questi formati della conoscenza pubblica, la reattività (Espeland e Steven, 2008) degli strumenti di misurazione, gli effetti di reificazione e di neutralizzazione della valenza politica dell'azione pubblica. Per riprendere sul punto Alain Desrosières (2011, p. 377): «La quantificazione [...] crea un nuovo modo

di pensare, di rappresentare, di esprimere il mondo e di agire su di esso [...] Una volta accaduto che le procedure di quantificazione siano codificate e routinizzate, i loro prodotti sono reificati. Essi tendono a diventare “la realtà”, in un modo apparentemente irreversibile».

La depoliticizzazione dell'azione pubblica chiama in causa i parametri stessi di misurazione. Come sottolinea Gianfranco Poggi (2013), l'efficienza, notoriamente un pilastro dello Stato neomanageriale, «esprime una scelta di valore e non una verità scientifica» (*ivi*, p. 136). Più precisamente: «L'assolutizzazione neoliberale dell'efficienza è una legittima presa di posizione politica che cerca di far prevalere un condivisibile o contestabile orientamento dell'opinione pubblica, non un teorema scientifico. [...] Non c'è alcuna ragione scientifica per cui l'opinione pubblica, e la scelta politica, non possano invece privilegiare sistematicamente od occasionalmente criteri diversi dall'efficienza» (*ibidem*).

Questo scenario ha risvolti problematici evidenti rispetto all'innovazione sociale: le voci di chi interagisce con la conoscenza pubblica, in qualità di cittadino, di organizzazione solidale, di soggetto escluso interessato da un progetto di inclusione, rischiano di essere depotenziate o silenziate alla radice. Una volta che le basi informative siano naturalizzate o reificate è molto difficile che siano dibattute, contestate, ridefinite. Né tanto meno sembra avere molte *chances* la redistribuzione di poteri ideazionali. L'innovazione in quanto processo cognitivo riflessivo esigerebbe quanto meno condizioni di apertura e di pluralismo perché si possano dischiudere le scatole nere. In più, in quanto si tratti di innovazione specificamente volta all'inclusione sociale, esigerebbe la valorizzazione della componente soggettiva ed esperienziale della conoscenza anche degli «esclusi» (Borghi e Giullari, 2015) e azioni in diverso modo volte ad alimentare, riconoscere, far pesare i loro punti di vista, cioè la loro *capability for voice* (de Leonardis e Negrelli, 2012), nei modi in cui la conoscenza pubblica e le basi informative sono organizzate.

7. Conclusioni

L'articolo conferma l'importanza che lo Stato riveste rispetto ai processi di apprendimento di cui si nutre l'innovazione sociale. Uno Stato *enabling*, da questo punto di vista, è quello che si fa carico di promuovere opportunità e condizioni per ampliare e redistribuire i poteri ideazionali: il potere di mobilitare e negoziare cornici cognitive e

normative, di discutere e rielaborare problemi e soluzioni più o meno cristallizzati, naturalizzati e reificati.

Un ruolo di questo tipo si confronta con molti fattori avversi. L'ottimismo in proposito, in effetti, sembra quanto meno azzardato. Per quanto riguarda l'Italia, oltre a processi che avanzano da tempo su scala globale, pesano condizioni e debolezze endogene. Mi riferisco in particolare a quella crisi cognitiva che qualche anno fa Carlo Donolo (2011) ha identificato come il nocciolo della crisi della nostra vita pubblica, ricollegabile al deficit di visioni che paralizza la politica, ai limiti del nostro sistema della ricerca e dell'istruzione universitaria, alla pervasività dei modelli di comportamento e di consumo diffusi attraverso certi generi televisivi, alla propensione autoreferenziale delle nostre élite.

In ogni caso il punto non è il mancato allineamento agli standard correnti in Europa o nel mondo. La conoscenza pubblica in Italia soffre non tanto per un gap da colmare quanto per un eccesso di adesione corriva ai formati che stanno accrescendo la loro presa un po' ovunque nel solco delle ristrutturazioni neo-manageriali dello Stato. Un caso esemplare è quello della valutazione delle politiche che, entrata tardivamente nel nostro contesto istituzionale, punta oggi quasi esclusivamente sulle ragioni e sulle logiche della misurabilità, con relativo corredo di approcci positivisti/sperimentali (Busso, 2015; Mozzana, 2017), a scapito delle ragioni e delle logiche dell'apprendimento, cioè delle fondamenta originarie su cui poggiano lo sviluppo e la legittimazione della valutazione come processo democratico (Stame, 2016).

Non resta che spendere due ultimi argomenti per rafforzare la rilevanza del tema. Il primo riguarda, appunto, il rapporto fra conoscenza, apprendimento e democrazia. In Italia questo tema non ha ricevuto normalmente grande attenzione, né nel dibattito pubblico né nella teoria sociale e politica. Altrove può contare su contributi illustri. Basti pensare al pragmatismo americano, precisamente alla riflessione di John Dewey su pubblico, democrazia e *inquiry*. O a come Martha Nussbaum (2011), criticando le iniziative prese nel campo scolastico dalla ex presidenza Obama, ha difeso le virtù del sapere umanistico, un sapere «disinteressato» che, a suo parere, rappresenta il nutrimento principale della democrazia e della cittadinanza responsabile.

Il secondo argomento riguarda la politica, intesa in senso lato come «il regno del possibile», da cui trae alimento «la possibilità che la società sia costituita differentemente» (Wood e Flinders, 2014, p. 162), distinguendosi in questo dal regno della necessità «in cui le cose semplice-

mente accadono e la contingenza è assente» (*ivi*, p. 165). L'innovazione sociale, implicando una possibile ridefinizione delle relazioni fra Stato, mercato e società civile, ha un'intrinseca natura politica di questo tipo. Detto diversamente, l'innovazione sociale ha una natura politica se e quando è volta «non solo a ottenere risorse materiali o immateriali per i soggetti esclusi, ma anche a ridefinire norme e valori alle radici dell'esclusione» (Eizaguirre e al., 2013, p. 2012). E viceversa: se non è associata ad azioni che alimentano e rendono accessibile il «regno del possibile», l'innovazione sociale rischia di impoverire ulteriormente la nostra vita pubblica e politica.

RPS

Lavinia Bifulco

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2017, *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Barbera F. e Parisi T., 2017, *L'innovazione sociale radicale*, in Quarta A. e Spanò M. (a cura di), *Rispondere alla crisi*, Ombre Corte, Verona, pp. 55-66.
- Bifulco L., 2009, *Pratiche organizzative per l'innovazione sociale*, in Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna, pp. 75-122.
- Boltanski L. e Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Parigi.
- Borghi V. e Giullari B., 2015, *Trasformazioni delle basi informative e immaginazione sociologica*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3-4, pp. 379-404.
- Brandsen T., Cattacin S., Evers A. e Zimmer A. (a cura di), 2016a, *Social Innovations in the Urban Context*, Springer, Dordrecht.
- Brandsen T., Cattacin S., Evers A. e Zimmer A., 2016b, *The Good, the Bad and the Ugly in Social Innovation*, in Brandsen T., Cattacin S., Evers A. e Zimmer A. (a cura di), *Social Innovations in the Urban Context*, Springer, Dordrecht, pp. 303-310.
- Busso S., 2015, *What works. Efficacia e quantificazione nelle politiche sociali in trasformazione*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3-4, pp. 479-502.
- Callon M., 2008, *What Does it Mean to Say that Economics is Performative?*, in MacKenzie D., Muniesa F. e Siu L. (a cura di), *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, Princeton University Press, Princeton, pp. 311-357.
- Carstensen M.B. e Schmidt V.A., 2016 *Power Through, over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism*, «Journal of European Public Policy», vol. 23, n. 3, pp. 318-337.
- Cassiers T. e Kesteloot C., 2012, *Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities*, «Urban Studies», vol. 4, n. 9, pp. 1909-1924.
- Chiapello E., 2015, *Financialisation of Valuation*, «Human Studies», vol. 38, n. 1, pp. 13-35.
- Clarke J. e Newman J., 1997, *The Managerial State*, Sage, Londra.

- de Leonardis O., 1990, *Il terzo escluso*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis O., 2009, *Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 73-84.
- de Leonardis O. e Negrelli S. 2012, *A New Perspective on Welfare Policies. Why and How the Capability for Voice Matters*, in de Leonardis O., Negrelli S. e Salais R. (a cura di), *Democracy and Capabilities for Voice*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 11-36.
- de Leonardis O. e Giorgi A., 2013, *Sulle tracce della depolitizzazione nel governo della città*, in Borghi V., de Leonardis O. e Procacci G. (a cura di), *La ragion pratica*, Liguori, Napoli, pp. 135-168.
- de Leonardis O. e Neresini F., 2015, *Introduzione. Il potere dei grandi numeri*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3-4, pp. 371-378.
- de Leonardis O., Belotti E., Bifulco L., Bricocoli M., Caselli D., Sabatinelli S. e Savoldi P., 2016, *L'ambiguità dell'innovazione sociale nel welfare e la centralità della questione abitativa*, in Urban@it, Centro nazionale studi politiche urbane, *Rapporto sulle città*, il Mulino, Bologna, pp. 246-259.
- Desrosières A., 2011, *Buono o cattivo? Il ruolo del numero nel governo della città neoliberale*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3, pp. 373-397.
- Donolo C., 1992, *Il sogno del buon governo*, Anabasi, Milano.
- Donolo C., 2011, *Italia sperduta. La sindrome del declino e le chiavi per uscirne*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. e Fichera F., 1988, *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milano.
- Eizaguirre S., Pradel M., Terrones, A., Martinez-Celorrío X. e García M., 2013, *Multilevel Governance and Social Cohesion*, «Urban Studies», vol. 4, n. 9, pp. 1999-2016.
- Espeland W. e Stevens M., 2008, *A Sociology of Quantification*, «European Journal of Sociology», vol. 49, n. 3, pp. 401-436.
- Eapn - European Anti-Poverty Network, 2016, *The Contribution of Meaningful Social Innovation to Reducing Poverty and Social Exclusion in Europe*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2016/03/2016-EAPN-Social-Innovation-Booklet.pdf>.
- Evers A., Ewert B. e Brandsen T. (a cura di), 2014, *Social Innovations for social cohesion. Transnational Patterns and Approaches from 20 European Cities*, Emes European Research Network, Wilco project, Liegi, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.wilcoproject.eu/downloads/WILCO-project-eReader.pdf>.
- Faucher F. e Le Galès P., 2010, *Les gouvernements New Labour: Le bilan de Tony Blair et Gordon Brown*, Presses de Sciences - Po, Parigi.
- Lascoumes P. e Le Galès P. (a cura di), 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Parigi.
- Lester M. K. e Piore M. J., 2006, *The Missing Dimension*, Harvard University Press, Harvard.
- MacCallum D., Moulart F., Hillier J. e Vicari S. (cura di), 2009, *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Aldershot.
- Mazzucato M., 2011, *The Entrepreneurial State*, Demos, Londra.
- Miller P., 2001, *Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter*, «Social Research», vol. 68, n. 2, pp. 379-396.

- Mingione E. e Vicari Haddock S., 2015, *Politiche urbane e innovazione sociale*, in Calafati A. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino: un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 97-108.
- Moulaert F. e Vicari Haddock S., 2009, *Innovazione sociale e sviluppo integrato del territorio*, in Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di) *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna, pp. 56-75.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood, A. e Hamdouch A. (a cura di), 2013, *International Handbook of Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Moulaert F., Martinelli F. e González S., 2007, *Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Developments between the Path Dependency and Radical Innovation*, «European Urban and Regional Studies», vol. 14, n. 3, pp. 195-209.
- Mozzana C., 2017, *Profiling People in Employment Policies: A Matter of Definition*, paper presentato alla Conferenza *Governing by Numbers. Key Indicators and the Politics of Expectations*, Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg, 5-7 ottobre.
- Muller P., 2000, *L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique*, «Revue française de science politique», vol. 50, n. 2, pp. 189-208.
- Murray R., Caulier-Grice J. e Mulgan G., 2010, *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, disponibile all'indirizzo internet: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf>.
- Neave G., 2012, *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe. Issues in Higher Education*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Nicolini D. e Gherardi S., 2004, *Apprendimento e conoscenza nelle organizzazioni*, Carocci, Roma.
- Nussbaum M. C., 2011, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, il Mulino, Bologna.
- Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Wukovitch F., Saruis T., Barberis E. e Leubolt B., 2013. *Exploring the Multi-level Governance of Welfare Provision and Social Innovation: Welfare Mix, Welfare Models and Rescaling*, «ImPROVE Discussion Paper», n. 13/12, Anversa.
- Parolin L., 2011, *Tecnologia e sapere pratico nella società della conoscenza*, Franco Angeli, Milano.
- Poggi G., 2013, *La burocrazia. Natura e patologie*, Laterza, Roma-Bari.
- Polizzi E. e Bassoli M., (a cura di), 2016, *Le politiche della condivisione*, Giuffrè, Milano.
- Pollitt C. e Bouckaert G., 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Power M., 1997, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford.
- Rose N., 1991, *Governing by Numbers: Figuring out Democracy*, «Accounting, Organizations and Society», n. 16, pp. 673-692.
- Sabato S., Vanhercke B. e Verschraegen G., 2015, *The Eu Framework for Social*

- Innovation - Between Entrepreneurship and Policy Experimentation*, «ImPROvE Discussion Paper», n. 15/21, Anversa.
- Salais R., 2008. *Capacités, base informationnelle et démocratie délibérative. Le (contre)-exemple de l'action publique européenne*, in de Munck J. e Zimmermann B. (a cura di), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Raisons pratiques, vol. 18, Editions de l'Ehess, Parigi, pp. 297-326.
- Salais R., 2013, *Le convenzioni come strumenti di policy: l'Europa e la «decostruzione» della disoccupazione*, «Sociologia del Lavoro», n. 129, pp. 22-39.
- Schmidt V. A., 2011, *Discursive Institutionalism*, in Fischer F. e Forester J. (a cura di) *The Argumentative Turn Revised: Public Policy as Communicative Practice*, Duke University Press, Durham, NC, pp. 85-113.
- Sen A. K., 1991, *Welfare, Preferences and Freedom*, «Journal of Econometrics», n. 50, pp. 15-29.
- Sen A.K., 1999, *Development as Freedom*, University Press, Oxford.
- Stame N., 2016, *Valutazione pluralista*, FrancoAngeli, Milano.
- Supiot A., 2015, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, Parigi.
- Vicari Haddock S., 2009, *La rigenerazione urbana: un concetto da rigenerare*, in Vicari S. Haddock e Moulaert F. (a cura di), *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna, pp. 19-50.
- Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di), 2009, *Rigenerare la città*, il Mulino, Bologna.
- Wood M. e Flinders M., 2014, *Rethinking Depoliticisation: Beyond the Governmental*, «Policy & Politics», vol. 2, n. 2, pp. 151-170.

English Abstracts

RPS

The social investment welfare state: what can it achieve?

Colin Crouch

The central contention of the strategy for a social investment welfare state (Siws) is that social policy can be a major means for enabling work forces in the advanced economies to sustain their competitiveness in global markets by improving their skills and competences. Three policy fields dominate the discussion: education, active labour market policy and family policy. Evidence for the effectiveness of Siws is ambiguous, but adequate to encourage continued development of the policies, especially for countries needing to upgrade their skill levels and female labour force participation.

Social differences and the labour market.

A «macro-micro» and «micro-macro» approach

Valeria Pulignano

The article considers the process of dualization in the care sector of the labour market. The caring and welfare services have been growing constantly in this period, and are one of the sectors that are most obviously creating new jobs. There are, however, problems in the worsening of social differences and institutional constraints, which tend to limit the work of these organizations. In analysing the segmentation, dualization, or, more generally, the inequalities of the labour market, it is indispensable to evaluate the effects of social divisions, systematically distinguishing between the macro level of employment policies, industrial relations and welfare institutions, and the micro (and intermediate) level of working conditions, workers' rights and the strategies of the social actors, including the trade unions. The article starts from some critical reflections on the present socio-economic and socio-political debate on segmentation and dualization, before indicating the reasons behind the proposal for a combined macro-micro *and* micro-macro approach, and concludes with some methodological reflections based on an analysis of the relations between the macro *and* micro levels.

Reforming unfair social rights by looking to Europe?

The challenge of the Helplessness Allowance

Marco Arlotti, Andrea Parma and Costanzo Ranci

This article addresses the current state of Ltc policy in Italy, focusing in particular on the main institutional scheme that aims to support the care needs of dependent people: the Helplessness Allowance. Although it is a universalistic measure, it has many critical features that affect social rights in the Italian case. In the concluding section, the article identifies four main points for a reform of the allowance aimed at bringing this measure closer to the main Ltc schemes in other European countries.

Digitalization and work: new challenges

to the Social investment approach

Maria Concetta Ambra and Fabrizio Pirro

The ongoing technological changes have a significant impact (both quantitative and qualitative) on work and on the social and economic structure, which consequently affect welfare systems. After addressing the question of what is meant by the term «digitalization», the authors examine the international literature, firstly on the effects of these changes on the labour market and the quality of work, and secondly the literature on the impact of this transformation on the socio-economic structure and the «shrinking of the middle class». Finally, the role of the social-investment approach in responding to these changes is examined, by highlighting strengths and weaknesses.

Towards adequate minimum incomes: which role for Europe?

Bea Cantillon and Sarah Marchal

In this article, the authors consider how to give more bite to European social governance and how to further «socialize» the existing Europe 2020 strategy and the European Semester. The authors argue that binding input governance in the field of minimum income protection is the place to start. As a first step, the authors propose to

augment the so called «auxiliary output indicators» with relevant «input indicators». Including input of this kind would allow European governance to make more balanced and coherent suggestions, supporting the efforts of member countries to raise the standards of policies to combat poverty.

Minimum income in Southern Europe. What developments with the Great Recession?

Marcello Natili

Traditionally, minimum income schemes constitute the weakest front of achievement of the Southern European welfare state. In these countries, the Great Recession has brought social policy reforms that have contributed to reshaping – in some cases, dramatically eroding – social policy arrangements. This article aims to assess whether these events have been followed by a strengthening of last-resort safety nets, and, if so, whether this occurred similarly in Greece, Italy, Portugal and Spain.

Budgetary rules and public investment: for a European industrial policy

Francesco Saraceno

This article links the drastic, widespread reduction of public investment to the «new consensus» that since the 1980s has become dominant in macroeconomics, and that is centred on the notion of market efficiency and a limited role for policy. The consensus was particularly influential in Europe, where it contributed to shaping the institutions for economic governance. The crisis of the consensus allows us to open a discussion on possible reforms allowing economic policy to re-assume its role as a motor force for long-term growth, as in the post war period. I propose an «enhanced golden rule» for public finances that would allow governments and European institutions to coordinate on (material and immaterial) investment conducive to long-term economic development. Such a rule would allow us to reinstate a European «industrial policy», and reaffirm the democratic features of the decision-making process.

RPS

English Abstracts

The financing of social infrastructure in Europe

Edoardo Reviglio

The article focuses on long-term investments on social infrastructures, with the aim of analysing the variety of non-public resources in the realm of the European Social Agenda. In the first part it focuses on project finance tools as they emerged at European level and in some European countries. In the second part it focuses on the role of long-term investors and national promotional banks in pan-European investment plans for social infrastructure. In the light of this analysis, the final part advances proposals for relaunching public and private investment in support of the European Social Agenda.

Jobs and welfare: the unions and the European pillar of social rights

Fausto Durante

After years of austerity policies in Europe, which have had a negative effect on employment and working and social standards, there is a clear need to relaunch the European social model, as well as change gear and change approach in the field of social policy and collective wage bargaining and salaries. The European Commission's desire to update the European Pillar of Social Rights provides an opportunity to do this. The article discusses the European Trade Union Confederation's position, which, together with the national union organizations, is seeking to put pressure on governments and influence the Commission. Action on the Pillar will indicate if it will really become a starting-point for advancing the social agenda of the European Union, or whether it will remain a list of good intentions with the power to invert the policies followed in recent years.

What fiscal reforms should accompany economic recovery?

Franco Gallo

This article addresses the issue of possible fiscal policies that can be implemented in Italy in times of crisis and also when there is an up-

turn in the economy. In particular, it focuses on the main lines of reform for Irpef and Ires, and on the possibility of compensating for the reduction of these taxes with the introduction of other kinds of levy imposed on new types of wealth. The article also emphasizes the need to create a tax system that can ensure the financing of the social state, while also reducing serious inequalities. However, relaunching productivity is best achieved through public investment expenditure.

Changing direction? Some thoughts on taxes, expenditure and the future of welfare

Gilberto Turati

Recent governments in Italy have practised a fiscal policy aimed at cutting revenues while containing public spending as a recipe to favour economic growth. This direction, which is also sustained by private think-tanks with radical reform proposals, seems to define a different model of the Welfare State – one with less State and more market. But what are the options? What are other countries doing? And where does the political support for the different options come from? How can we reconcile a welfare that merely insures, with a welfare aimed at redistributing resources? What are the additional constraints blocking the reform of the Italian corporative model?

Rethinking the exit from capitalism

Riccardo Bellofiore and Giovanna Vertova

The article aims to converse with the volume edited by Mazzucato and Jacobs (2017), whose intention is to rethink economic theory, including its policy dimension. The crisis of neoliberalism is seen as the opportunity to discuss what is needed to ‘save’ capitalism by achieving a sustainable and inclusive growth. The merit of the book lies in its dialogue between a post-Keynesian macro-monetary approach and a neo-Schumpeterian evolutionary theory of innovation, both of them updated to understand contemporary capitalism. Some problematic points in the various chapters are here discussed and, above all, the main proposition of the book is questioned: does the socialisation of investment mean rethinking capitalism or rethinking the ‘exit’ from capitalism?

Innovation and Capitalism

Francesco Garibaldo

The first part of this article summarizes the volume (Mazzucato and Jacobs, 2017) following the reconstruction made by the editors in the introduction. The second part synthesizes and analyses Lazonick's essay critically by highlighting the limitations of a concept of innovation lacking the kind of direction to be found in other contributions, Mazzucato's in particular. Finally, the idea that a process of social transformation is possible, based on the contrast between innovative and non-creative companies, is considered inadequate. The systemic and interconnected nature of capitalism, in fact, requires radical policies to change the system, as supported by many of the contributions in the volume.

Are young people «populist»? Collusions and collisions between populism and the political culture of the young

Elisa Lello

Populism today may look less like a coherent ideology than a repertoire of action and communication styles that it is hard for almost any politicians not to resort to. In fact, in Western democracies the fracture between traditional political élites and anti-establishment protest is becoming increasingly marked, and is connected with the issues of neoliberal globalization. On the one hand, there are the «globalists», who support the political, economic, cultural and media élites who govern the processes of globalization, and, on the other, «globalization's losers», who are ever more alienated from the élites, their language and their policies, which are seen as unable to tackle middle-class impoverishment and increased inequality. These factors contribute to bias the political offer in a populist direction. In this perspective, it is worth asking how the offer and the demand may meet, with particular reference to a specific segment of the latter: young people, who are in the vanguard of social change. In other words, this contribution aims to identify possible proximities and differentiations between populism and young people's political culture.

Social innovation and knowledge: the role of the State

Lavinia Bifulco

The article analyses the importance of the State with respect to social innovation, focusing on two related issues: the relation between innovation and knowledge, and the role of the State as an institution for public knowledge. Social innovation is a quasi-concept, with vague borders and meanings. This makes it malleable and adaptable to different points of view and at the same time elusive and ambiguous. Indeed, the empirical reality of innovation is markedly heterogeneous. After highlighting how the institutions and the State intervene in this context, the essay discusses the cognitive and ideational dimension of social innovation. The aim is to outline the profile of an innovative state and the problems it faces on the basis of changes in public action in recent decades. In addition to supporting upscaling processes and addressing the risk of uncertainty, this profile involves: mediating and redistributing ideational powers; supporting social capacities in configuring new connections between problems and solutions; and opening up informational bases of decisions to public discussion.

RPS

English Abstracts

Le autrici e gli autori

RPS

Maria Concetta Ambra è assegnista di ricerca presso il Disse, Dipartimento di Studi sociali ed economici, della «Sapienza» Università di Roma. I suoi interessi di ricerca vertono sul rapporto tra lavoro, welfare e relazioni industriali.

Marco Arlotti è ricercatore Rtd-a in Sociologia economica presso il Dipartimento di Architettura e Studi urbani (Dastu) del Politecnico di Milano. Si occupa di politiche di welfare, con particolare attenzione alla dimensione territoriale e comparata.

Riccardo Bellofiore è professore ordinario di Economia politica presso l'Università di Bergamo, dove insegna Economia monetaria, International Monetary Economics, Macroeconomics e La dimensione storica in economia: le teorie. I suoi interessi di ricerca spaziano dalla macroeconomia monetaria alla teoria del valore e della distribuzione, dall'economia della globalizzazione allo sviluppo economico italiano. Si interessa, inoltre, di storia e metodologia del pensiero economico.

Lavinia Bifulco è professore ordinario di Sociologia all'Università di Milano-Bicocca, dove insegna Sistemi locali di welfare e Politiche sociali. Le sue ricerche vertono sull'azione pubblica, sulle politiche sociali e il welfare locale, sulla *governance* e la partecipazione. Coordina il Dottorato Urbeur - Studi Urbani presso il Dipartimento di Sociologia e della Ricerca sociale dell'Università di Milano-Bicocca e fa parte del Laboratorio di sociologia dell'azione pubblica sui generis presso lo stesso Dipartimento.

Bea Cantillon è docente di Politiche sociali e direttore dell'Herman Deleeck Centre for Social Policy dell'Università di Anversa (Belgio). È attualmente segretario generale della Foundation for International

Studies on Social Security e membro dell'Accademia Reale del Belgio, dell'Alto Consiglio per l'Occupazione e della Commissione per la riforma del sistema pensionistico.

Andrea Ciarini è docente di sistemi di welfare in Europa presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della «Sapienza» Università di Roma. Nello stesso Dipartimento è membro del Seminario permanente sulle politiche sociali e l'empowerment del cittadino (SemPer). I suoi interessi di ricerca riguardano i sistemi di welfare in prospettiva comparata, il mercato del lavoro e le relazioni industriali.

Colin Crouch è professore emerito dell'Università di Warwick e membro scientifico esterno del Max Planck Institute for the Study of Societies a Colonia.

Fausto Durante è coordinatore dell'Area Politiche europee e internazionali della Cgil nazionale.

Franco Gallo è professore emerito di Diritto tributario dell'Università Luiss Guido Carli e presidente emerito della Corte costituzionale.

Francesco Garibaldo è sociologo industriale, direttore della Fondazione «Claudio Sabattini», già direttore dell'Istituto per il lavoro (Ipl) e dell'Ires-Cgil nazionale.

Elisa Lello insegna Sociologia politica all'Università di Urbino Carlo Bo, dove collabora alle attività di ricerca promosse da LaPolis, Laboratorio di Studi politici e sociali. I suoi interessi di ricerca comprendono le trasformazioni dei partiti, le forme emergenti di partecipazione politica e il dibattito sulle evoluzioni delle democrazie occidentali. Negli ultimi anni si è dedicata allo studio del mutamento generazionale, focalizzando l'attenzione in particolare sui giovani e sul loro rapporto con la politica.

Sarah Marchal è *post-doctoral researcher* all'Herman Deleeck Centre for Social Policy dell'Università di Anversa (Belgio). I suoi interessi di ricerca riguardano i sistemi di reddito minimo a livello europeo, con una particolare attenzione alle differenze tra funzionamento delle politiche ed effettività sul piano della copertura e della riduzione del rischio povertà.

Marcello Natili è assegnista di ricerca presso l'Università degli studi di Milano. I suoi interessi di ricerca si concentrano sullo studio comparato dei sistemi di protezione sociale, con particolare riferimento alle politiche di inclusione sociale e agli schemi di reddito minimo.

Andrea Parma è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Architettura e Studi urbani (Dstu) del Politecnico di Milano. I suoi interessi di ricerca includono le politiche sociali, del lavoro e dell'istruzione.

Laura Pennacchi è studiosa e saggista nei campi delle scienze economiche e sociali, dirige la scuola per la buona politica «Vivere la democrazia, costruire la sfera pubblica» della Fondazione Basso. È stata parlamentare per tre legislature (dalla XII alla XIV) e sottosegretario, con Ciampi, al Tesoro nel primo Governo Prodi.

Fabrizio Pirro insegna Sociologia del Lavoro e Sociologia dei processi produttivi presso la «Sapienza» Università di Roma. Suoi temi di studio sono l'organizzazione del lavoro, la qualità del lavoro e le relazioni industriali.

Valeria Pulignano è professore di Sociologia delle relazioni industriali e del lavoro presso il Center voor Sociologische Onderzoek (Ceso) – Katholieke Universiteit Leuven (Belgio). Direttore di Ceso e membro eletto del Research Evaluation Board (*Onderzoeksraad*) Ku Leuven, è *associate fellow* di Industrial Relations Research Center (Irru) presso l'Università di Warwick (Regno Unito), e *co-researcher* al Center for the Globalisation and Work (Crimt) presso l'Università di Montréal (Canada). Si occupa di sistemi di rappresentanza, sindacato e contratta-

RPS

le autrici e gli autori

zione collettiva, relazioni di lavoro nelle imprese multinazionali, flessibilità del mercato del lavoro, processi di dualizzazione e precarietà, sistemi di protezione e di cambiamento sociale.

Costanzo Ranci è professore di Sociologia economica presso il Dipartimento di Architettura e studi urbani del Politecnico di Milano. Ha pubblicato diversi studi e ricerche sui temi della non autosufficienza e delle politiche di *long term-care* in Italia e in Europa.

Edoardo Reviglio è capo economista presso la Cassa depositi e prestiti. È presidente dell'International University College di Torino e docente di Economia presso la Luiss «Guido Carli». È inoltre *special rapporteur* della High Level Task Force sul finanziamento delle infrastrutture sociali in Europa (promossa dall'Associazione delle banche pubbliche europee e dalla Commissione europea e presieduta da Romano Prodi). È membro del Comitato scientifico di varie *think tank* italiane e internazionali. Tra i suoi campi di studio: banche, finanza e mercati; finanza pubblica; storia economica; economia internazionale; diritto ed economia.

Francesco Saraceno è direttore aggiunto di dipartimento all'Ofce, il centro di ricerca in economia di Sciences Po a Parigi. È anche docente di Macroeconomia europea alla Luiss School of European Political Economy, del cui consiglio scientifico è membro. Ha conseguito dottorati di ricerca in economia alla «Sapienza» Università di Roma e alla Columbia University di New York. La sua ricerca verte sulla macroeconomia e sull'integrazione europea.

Gilberto Turati è professore associato di Scienza delle finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (sede di Roma). Fa parte della redazione di «Politica Economica - Journal of Economic Policy» e del periodico online «lavoce.info». La sua ricerca si concentra sui temi classici dell'economia pubblica e, in particolare, sulla sanità.

Giovanna Vertova è ricercatrice in Economia politica presso l'Università di Bergamo, dove insegna Economia delle grandi aree geografiche, Economia politica ed Economia dello sviluppo. L'economia dell'innovazione e il Sistema nazionale di innovazione rientrano tra i suoi principali interessi di ricerca, fin dalla sua tesi di dottorato. Inoltre, si interessa di economia della globalizzazione, economia regionale e locale, sviluppo economico italiano ed economia di genere.

RPS

Le autrici e gli autori

Messaggio pubblicitario con finalità promozionale. Per le condizioni contrattuali tipiche del prodotto in oggetto si raccomanda la visione dei Fogli Informativi disponibili sul sito internet www.unipolbanca.it e presso i locali della Banca aperti al pubblico.

I NOSTRI VALORI COINCIDONO CON I VOSTRI OBIETTIVI. DA SEMPRE.



Unipol
BANCA

Unipol Banca propone a tutti gli iscritti CGIL, ai dipendenti e i loro familiari un'intera gamma di prodotti e servizi a condizioni esclusive.

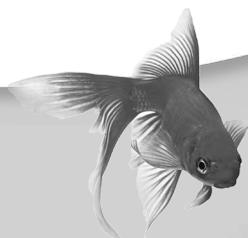
UNIPOL BANCA. SOLUZIONI PER IL TUO MONDO.



Unipol Banca dona 1 € a favore di Libera, l'associazione che dal 1995 contrasta le mafie e promuove la cultura della legalità, per ogni nuovo conto corrente aperto.

Unipol
GRUPPO

Il salto di qualità con **CGIL**!



CGIL

CONVENZIONE CGIL - UNIPOLSAI

VOGLIAMO ESSERE OGNI GIORNO ACCANTO A TE PER OFFRIRTI:

- Soluzioni innovative ■ Tariffe scontate
- Garanzie esclusive ■ Servizi aggiuntivi gratuiti

Scopri i vantaggi esclusivi previsti dalla Convenzione per gli iscritti e i loro familiari presso le Sedi CGIL e le Agenzie UnipolSai Assicurazioni.

UnipolSai
ASSICURAZIONI

Divisione **Unipol**

