

Politiche sociali e istituzioni del benessere. Che cosa insegna la parabola del social investment

Angelo Salento

RPS

In questo contributo si argomenta che – come dimostrano i deboli risultati delle politiche sociali orientate al sostegno della competitività e della flessibilità – le politiche sociali possono conseguire obiettivi di perequazione soltanto entro un’architettura istituzionale che renda lo spazio economico meno incline alla produzione di disuguaglianze. In quest’ottica,

si approfondiscono due questioni spesso sottovalutate: il carattere strutturale delle disuguaglianze in una sfera economica in cui domina l’orientamento alla massimizzazione della redditività degli investimenti e le crescenti difficoltà di accesso a beni e servizi essenziali quando il principio di massimizzazione della redditività viene adottato nello spazio dell’economia fondamentale.

1. Introduzione

Dopo la seconda grande crisi del nuovo secolo, che rinnova i già pressanti interrogativi sulla fragile stabilità delle società occidentali, l’esperienza di un bilancio sugli esiti delle politiche sociali degli ultimi due decenni non si può eludere. Mosso da quest’obiettivo, il libro curato da Andrea Ciarini solleva una serie di questioni che mettono in discussione soprattutto, benché non esclusivamente, due idee fondanti delle politiche sociali degli ultimi vent’anni.

La prima idea è quella che il compito delle politiche sia soprattutto quello di sostenere la flessibilità e la competitività dei sistemi produttivi nazionali. È un’idea incarnata soprattutto nell’approccio di *Social Investment Welfare State* (Siws). Emerso nell’alveo culturale della Terza via, quest’approccio ha inteso da un lato arginare gli effetti delle politiche economiche più marcatamente liberiste, dall’altro superare l’impostazione novecentesca delle politiche sociali. Esso mira quindi a costruire una «via alta all’innovazione» (Ascoli e al., 2015) privilegiando la promozione delle opportunità rispetto alla protezione dall’insicurezza, e assumendo che, entro un quadro di forte competizione economica, il compito primario delle politiche sociali sia costruire le necessarie compatibilità sociali per la flessibilità e la competitività dei sistemi economici (Oecd, 1997; v. anche Esping-Andersen, 2002; Hemerijck e Van-

denbroucke, 2012; Morel e al., 2012). Se analisi precedenti avevano già messo in luce i limiti dell'approccio Siws (v. ad es. Morel e al., 2012; Crouch, 2014; Ascoli e al., 2015), il libro curato da Ciarini sembra volerne ripensare il perimetro in un contesto molto mutato, attraversato da crisi che rendono evidente la necessità di una svolta. Diversi contributi nel volume insistono sull'incertezza degli esiti delle politiche di *social investment*, mostrando che i riscontri empirici sul rapporto fra spesa pubblica per investimenti sociali e livelli occupazionali non sono univoci. Ma, al di là dell'incerta efficacia di questi strumenti, è la loro impostazione di fondo a essere messa in discussione, sotto almeno due profili. Innanzitutto, le politiche fondate sull'attivazione hanno sottovalutato la persistenza di «vecchi rischi», ai quali occorre ancora rimediare con strumenti di tutela del reddito e di contrasto alla povertà. In secondo luogo, insistere in una logica di attivazione anche quando il mercato del lavoro non è in grado di sviluppare opportunità – come nel caso delle misure di reddito minimo fondate su una logica *work-first* – genera effetti perversi, poiché significa esigere che i destinatari delle prestazioni siano attivi, ancorché fuori mercato (piuttosto, svolgere attività fuori mercato come il *caregiving*, l'impegno civico, il volontariato, dovrebbe essere concepito come un diritto inalienabile di tutti e quindi reso compatibile con i tempi di lavoro).

La seconda idea messa in discussione – un'idea variamente declinata nelle diverse sfere nazionali – è quella che il welfare pubblico possa lasciare spazio all'intervento di attori privati, ossia che la riduzione dell'intervento pubblico sia accettabile a condizione di sviluppare ciò che in Italia viene definito il «secondo welfare». Al contrario, si sostiene che rilanciare gli investimenti sulle infrastrutture sociali e sul welfare territoriale possa essere, per la mano pubblica, non solo una strada indispensabile per ripristinare una capacità di intervento indebolita dalle crisi, ma anche uno strumento di politica economica e del lavoro, ovvero un canale di promozione, diretta e indiretta, dell'occupazione.

In sostanziale continuità con l'approccio critico proposto dal libro a cura di Ciarini, ma suggerendo un allargamento dello spettro dell'analisi e degli interventi, nelle pagine che seguono si sosterrà la necessità di rinnovare l'intorno istituzionale e regolativo delle politiche sociali. Dalla parabola delle politiche sociali degli ultimi vent'anni si può in effetti desumere un insegnamento importante: ai crescenti squilibri delle società occidentali contemporanee non è possibile rimediare se non attraverso interventi di regolazione economica e istituzionale che contrastino «alla fonte» la produzione di disuguaglianze. La continua crescita

delle disuguaglianze (sia dei redditi che dei patrimoni), l'inversione dei processi di mobilità sociale, l'aggravamento dei divari – fenomeni sui quali è superfluo richiamare qui fonti statistiche (si veda per tutte il rapporto Istat 2020, che certifica anche i primi esiti dell'emergenza pandemica) – mostrano che approcci fondati sulla centralità delle politiche cosiddette «attive», nonostante possano marginalmente arginare le peggiori derive di una competizione basata sulla riduzione dei livelli salariali e della qualità del lavoro, non riescono a incidere nelle dinamiche di produzione delle disuguaglianze e delle povertà, né ad assicurare stabilità alle economie nazionali.

Si insisterà in particolare su due questioni, fra loro connesse. La prima riguarda l'interpretazione delle dinamiche dell'accumulazione nel capitalismo contemporaneo. I regimi di welfare orientati al sostegno della competitività – o *Schumpeterian Workfare Postnational Regimes* (Jessop, 2002) – prendono in conto la pressione competitiva del capitalismo contemporaneo, ma sostanzialmente trascurano alcuni suoi connotati strutturali, sostenuti da trasformazioni istituzionali, come l'orientamento degli attori economici all'accumulazione finanziaria, la tendenza a interpretare l'azione economica in chiave breveperiodistica, l'esasperata ricerca della massimizzazione del rendimento del capitale, la tendenza a esternalizzarne i costi verso i lavoratori, i consumatori e gli attori più deboli delle catene del valore. Se non si contrastano queste tendenze, il compito delle politiche sociali sarà sempre meno agevole.

La seconda questione riguarda la concezione del benessere. Mentre le politiche sociali contemporanee tendono ad adottare una visione del benessere fondata sulla disponibilità di lavoro e reddito, è possibile argomentare che un guadagno di benessere individuale e collettivo si possa ottenere rendendo più agevole l'accesso a beni e servizi fondamentali di qualità. È una questione del tutto connessa alla precedente, perché la crescente inaccessibilità di beni e servizi essenziali, della quale si dirà, è legata alla penetrazione di dinamiche di accumulazione estrattive e breveperiodiste nei settori economici che li producono e li distribuiscono. È quindi nei settori dell'*economia fondamentale* (Barbera e al., 2016; Foundational Economy Collective, 2018) che si dovrebbero primariamente sviluppare una regolazione e un quadro di investimenti in grado di modificare le logiche dell'azione economica e di renderle compatibili con le esigenze di riproduzione sociale (oltre che di sostenibilità ambientale).

In conclusione, si sosterrà che difficilmente le politiche sociali possono conseguire a lungo termine obiettivi di perequazione senza un'architet-

tura istituzionale che renda lo spazio economico meno incline alla produzione di disuguaglianze. Un obiettivo che potrebbe divenire praticabile, se dall'emergenza sanitaria emergesse una sensibilità rinnovata e ampie alleanze politiche per il benessere condiviso.

2. Accumulazione finanziaria, patrimonializzazione, disuguaglianze

Gli scarsi risultati conseguiti negli ultimi vent'anni dalle politiche sociali rispetto alla crescita delle disuguaglianze non dipendono soltanto dalla debolezza «quantitativa» degli interventi, ma dalla loro intrinseca inadeguatezza ad arginare le dinamiche di produzione della disuguaglianza. Un indicatore esemplificativo di questo deficit di efficacia è la divaricazione fra la disuguaglianza del reddito disponibile, moderatamente aumentata nei paesi occidentali dagli anni ottanta a oggi (in Italia con un indice di Gini passato da 0,29 a 0,33 fra il 1985 e il 2010), e la disuguaglianza del reddito di mercato, aumentata molto di più (in Italia con un indice di Gini passato da 0,38 a 0,51 nello stesso periodo): a fronte di una crescente pressione delle disuguaglianze «alla fonte», gli strumenti di redistribuzione (del reddito), pur avendo avuto una qualche efficacia, non sono riusciti a compensarne gli effetti. Non meno drammatico è l'aumento della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza, che tende a tornare a livelli ottocenteschi, peraltro entro una generale tendenza alla patrimonializzazione, ossia alla trasformazione dei flussi di reddito in ricchezza accumulata (Piketty, 2013).

Alla radice di queste sperequazioni ci sono almeno due aspetti della vita economica contemporanea, ampiamente sottovalutati (non soltanto dai promotori del *social investment*). Il primo è la tendenza non congiunturale alla riduzione dei livelli retributivi e alla precarizzazione del lavoro. Gli approcci orientati al sostegno della competitività assumono che il mercato del lavoro sia uno spazio sempre più impegnativo, nel quale tuttavia è possibile prosperare, a condizione di disporre di sufficienti risorse. Presumono inoltre che la perdita di posti di lavoro a media e bassa qualificazione sia compensata dall'aumento di opportunità occupazionali per il personale più qualificato, e che in questo quadro i lavoratori manifestino una capacità di «convivere» più o meno serenamente con l'instabilità occupazionale, sviluppando spazi esistenziali e relazionali intorno all'inesausta costruzione di opportunità di lavoro. Il declino dei livelli retributivi, tuttavia, è un processo in atto dalla seconda metà degli anni ottanta, connesso alla progressiva perdita di potere contrattuale

dei lavoratori, e la precarizzazione dei rapporti di lavoro è una tendenza che si è radicata, parallelamente, nella cultura politica neo-riformista in tutto l'Occidente, parallelamente alle istanze di incremento di redditività espresse dalle imprese. Un innalzamento dei livelli di istruzione e formazione può evitare gli aspetti deteriori della competizione per la sopravvivenza nel capitalismo globale, ma non è adatta a contrastare strutturalmente queste tendenze.

Il secondo aspetto che viene sottovalutato o ignorato – del tutto connesso al precedente – è la tendenza del capitalismo contemporaneo a seguire, di preferenza, strategie di accumulazione finanziaria. Non solo aumenta costantemente il volume delle transazioni finanziarie rispetto alle attività produttive, ma sono le stesse grandi imprese non finanziarie a perseguire in maniera sempre più intensa strategie di accumulazione finanziaria: perseguire utili finanziari, privilegiare investimenti finanziari rispetto a investimenti tecnico-produttivi, e soprattutto orientarsi a una concezione gestionale fondata sul principio di massimizzazione del valore per gli azionisti (*shareholder value maximization*) (Fligstein, 1990).

Questa constatazione – che in area anglofona è stata sviluppata almeno dall'inizio degli anni duemila (v. ad es. Lazonick e O'Sullivan, 2000) – suggerisce che alla base delle trasformazioni del mercato del lavoro non ci siano semplicemente aggiustamenti legati alle vicende dei mercati di beni e servizi, ma anche e soprattutto aggiustamenti connessi alle vicende dei mercati finanziari: è a questi mercati che si affida il compito di rendere remunerativi gli investimenti quando i rendimenti della produzione e della commercializzazione di beni e servizi non corrispondono alle aspettative.

È per questo che, dopo aver dedicato alcuni anni all'analisi dei processi di finanziarizzazione, di precarizzazione del lavoro, di deindustrializzazione, di formazione di un'élite economica e politica transnazionale, Luciano Gallino avvertiva che pensare di affrontare l'esasperato incremento della disuguaglianza attraverso operazioni di redistribuzione è illusorio. Bisogna considerare la necessità di «percorrere un'altra strada, sebbene non agevole: intervenire sulla distribuzione del reddito non *dopo* che esso è stato prodotto, bensì *nel momento e nei luoghi* in cui viene prodotto» (Gallino, 2015, p. 180). Provare a dotare lavoratori e non lavoratori di strumenti per competere, e all'occorrenza per resistere, in un ambiente sempre più turbolento e di fatto sempre più ostile al lavoro è una prospettiva destinata al fallimento, se non è accompagnata da una svolta nella regolazione dell'azione economica in grado di interromperne la tendenza a generare disuguaglianze e accumulazione patrimoniale.

3. Economia fondamentale e benessere

La seconda questione che bisogna porre riguarda – come si è detto – la concezione di benessere posta alla base delle politiche sociali. Sotto questo profilo, è urgente riconoscere che alla base del benessere degli individui e delle società non c’è soltanto la disponibilità di reddito, ma anche la possibilità di accedere a un insieme di beni e di servizi – in larga parte di uso collettivo – decisamente più ampio rispetto al perimetro del welfare. Recentemente è stato proposto il costrutto di *economia fondamentale* (Barbera e al., 2016; Foundational Economy Collective, 2018) per designare l’insieme delle attività economiche che producono e distribuiscono i beni e i servizi indispensabili per la vita quotidiana. Vi sono incluse non soltanto le attività di welfare strettamente intese – sanità, assistenza, previdenza, istruzione – ma anche la produzione e la distribuzione alimentare, la distribuzione di gas, acqua ed energia elettrica, i trasporti pubblici, i servizi bancari di prossimità, l’edilizia residenziale.

Queste attività economiche hanno un rapporto molto stretto con il benessere individuale e collettivo non soltanto perché l’accesso a beni e servizi essenziali, non razionati e di qualità, è un presupposto di una vita degna; ma anche perché accedervi gratuitamente o a costi calmierati è essenziale per proteggere i redditi. La spesa per beni e servizi essenziali – secondo l’evidenza nota come legge di Engel – incide sulla spesa delle famiglie in misura inversamente proporzionale al reddito disponibile. In Italia, ad esempio, le famiglie che si collocano nel primo quintile di spesa mensile per consumi (ovvero il 20% di famiglie che spende di meno) dedicano a beni e servizi fondamentali (prodotti alimentari, affitti reali per abitazione, fornitura di acqua, energia elettrica, gas, servizi sanitari, mezzi e servizi di trasporto, comunicazioni, istruzione, assistenza sociale) il 58% della loro spesa totale (717 euro su una spesa complessiva di 1.239 euro); le famiglie del quinto quintile dedicano a questi beni e servizi il 41% della spesa complessiva (1.791 euro su una spesa complessiva di 4.387 euro) (fonte: ns. elaborazione su dati Istat 2016).

Qualsiasi aumento dei costi di accesso ai beni e ai servizi fondamentali, dunque, incide in misura proporzionalmente maggiore sui redditi più bassi, operando come una tassazione regressiva, che peraltro sfugge alle metriche della disuguaglianza. Va aggiunto, incidentalmente, che la rarefazione di beni e servizi indispensabili per la vita quotidiana è una delle principali cause della fragilità economico-sociale delle aree dette *interne*: le quali vengono qualificate come tali proprio in ragione della distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali (Barca e al., 2014).

L'aumento dei costi di accesso ai beni e ai servizi fondamentali è una tendenza pressoché costante in un'epoca in cui le imprese sono ostinatamente in cerca della massima redditività e trovano un regolatore compiacente. Ad esempio, a fronte di un aumento dell'inflazione pari al 15,7%, fra il 2006 e il 2016 il costo dell'energia elettrica è aumentato del 24,4%, quello dei trasporti urbani del 29,5%, quello dei servizi postali del 41,5%, quello dei pedaggi e dei parcheggi del 42,5%, quello dei trasporti ferroviari del 46,2%, quello della raccolta dei rifiuti del 52,1%, quello dell'acqua potabile dell'89,2% (fonte: Federconsumatori su dati Istat 2016). Una tendenza analoga si registra con riferimento alle abitazioni, i cui costi di acquisto, secondo una ricostruzione di Muzzicato e al. (2008), fra il 1981 e il 2007 sono cresciuti di 5,5 volte.

L'aumento dei costi di accesso ai beni e ai servizi essenziali non è estraneo ai processi di trasformazione dell'azione economica di cui abbiamo detto nel paragrafo precedente. Anche nell'economia fondamentale, che nel corso del Novecento era stata interessata da processi di regolazione finalizzati ad assicurarne l'aderenza alle necessità del benessere collettivo, si è diffusa e consolidata la tendenza a perseguire extraprofitti e rendite, elevando la massimizzazione della redditività del capitale investito a principio-guida dell'azione.

Questa tendenza si riscontra chiaramente nelle attività tradizionalmente operate da attori economici privati; ma si osserva anche nell'ambito di attività privatizzate, benché tuttora controllate dalla mano pubblica. Rientra nel primo tipo il caso dell'edilizia residenziale, settore nel quale è soprattutto l'andamento della rendita dei suoli a generare l'aumento dei costi di acquisto e di locazione (v. Knoll e al., 2017; Cannari e al., 2016). Ma esempi di ristrutturazione orientata alla massimizzazione della redditività si riscontrano anche in grandi imprese di servizio pubblico sottoposte a processi di liberalizzazione/privatizzazione. Ad esempio, nel caso del trasporto ferroviario (v. Salento e Pesare, 2016) il processo di liberalizzazione (Dir. 91/440/Cee) ha dato inizio a una trasformazione in più fasi, che ha condotto a una radicale trasformazione del modo stesso di concepire il servizio. Ferrovie dello Stato Italiane, che oggi registra un *Ebitda margin* superiore al 25% su base annuale, ha ridotto i suoi dipendenti da circa 120.000 nel 2000 a circa 70.000 nel 2019. E soprattutto ha pesantemente ristrutturato i servizi di trasporto: non solo il volume complessivo del trasporto di passeggeri è stato drasticamente ridotto, ma soprattutto ne è cambiata la composizione: abbattuto il trasporto a lunga percorrenza (sussidiato), il business è stato focalizzato sui servizi cosiddetti *market*, altamente remunerativi.

L'azienda mantiene un rapporto di stretta contiguità con le finanze pubbliche: investimenti e manutenzione sono quasi interamente finanziati dalle casse pubbliche e le regioni sopportano costi crescenti per il trasporto locale (fra il 2006 e il 2013 si registra un aumento di oltre il 50% per passeggero/chilometro). Tuttavia, pur impiegando risorse prevalentemente pubbliche, gli investimenti sono realizzati prevalentemente sulle tratte più remunerative, alimentando il divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord, come anche il disagio dei pendolari (v. Legambiente, 2014). Si tratta, quindi, di un processo di redistribuzione inversa, in ragione del quale tutte le aree del paese contribuiscono ai costi del servizio, ma le aree periferiche vengono sempre più marginalizzate.

Analogamente, l'azienda di riferimento del servizio postale (oggi Poste Italiane Spa) è stata di fatto trasformata in un'impresa finanziaria, portata ad alti tassi di redditività da un management premiato in funzione del valore per l'azionista. La ristrutturazione del business ha comportato non pochi squilibri nella gestione del servizio pubblico, come la chiusura di servizi di prossimità in aree periferiche (è stato infine il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2140 del 2017, ad affermare il principio per cui le esigenze di redditività non giustificano le chiusure o le riduzioni degli orari di apertura degli sportelli). Il piano industriale *Deliver 2020* promette agli azionisti una riduzione di personale pari a 3.000 unità ogni anno fra il 2017 e il 2022, e un *dividend payout* minimo del 60% entro il 2021-2022. E dichiara di essere sostenuto da una strategia di remunerazione del management fondata sulla «corrispondenza perfetta tra gli interessi degli azionisti e del management».

Non altrettanto univoco è quel che avviene nei settori caratterizzati da *outsourcing* e da *partnerships* pubblico-private. In Italia, la penetrazione di grandi imprese di servizi, come anche del *private equity*, è ancora ridotta. La trasformazione è comunque notevole. Nell'ambito dei servizi sociali, si amplia lo spazio lasciato all'azione dei privati. Già al Censimento 2011, meno del 20% della forza lavoro del settore risultava costituita da dipendenti pubblici, il 16% da dipendenti di imprese, il 64% da addetti del non profit. È sempre più forte la competizione sulle risorse disponibili (per lo più pubbliche), peraltro sempre più scarse e aleatorie (cfr. de Leonardi, 2002). Nel complesso, si tratta quindi di uno spazio di quasi-mercato nel quale è persino problematica la sopravvivenza degli attori del Terzo settore, e nel quale si riduce la qualità dei servizi, anche a causa della crescente precarizzazione e dell'aumento dei carichi di lavoro (cfr. Barbera e al., 2016, cap. 3).

Anche in Italia peraltro, benché non nettamente come nei contesti an-

glosassoni, si aprono prospettive di finanziarizzazione dei settori della cura. Cresce, da un lato, la pressione per allargare lo spazio dell'intermediazione delle assicurazioni nella spesa sanitaria delle famiglie (cfr. Censis e Unipol, 2014). E, su un altro versante, prova a farsi strada l'impiego dei *social impact bonds* come strumenti di finanziamento degli interventi di utilità sociale (v. Caselli e Rucco, 2018).

Trascorsi tre o quattro decenni da quando ha preso piede l'idea che la privatizzazione e la ristrutturazione delle attività di servizio pubblico avrebbero portato efficienza ed efficacia, oggi bisogna fare i conti con esiti decisamente differenti. L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha reso quest'evidenza ancora più drammatica. Da un lato, ha messo in luce l'importanza di settori e attività economiche ordinariamente sottovalutati – in fin dei conti, sono i settori per i quali, in Italia come in tutti gli altri paesi europei, è stato necessario derogare al *lockdown* – nei quali si sono affermati mercati del lavoro di bassa qualità. Dall'altro, ha reso evidenti i danni organizzativi recati da un trentennio di privatizzazioni e di ristrutturazioni. Naturalmente, le evidenze più drammatiche si sono registrate con riferimento alla sanità. In prima battuta, sono emersi deficit di ordine quantitativo: pochi posti negli ospedali, e specialmente nei reparti di terapia intensiva, un numero insufficiente di medici e paramedici. Esiti di un regime di austerity che è stato fatto gravare sulle attività essenziali: su fonte Istat, fra il 2008 e il 2017 il personale sanitario è stato ridotto di 38 mila unità (-6,3%); l'età media dei medici è passata da 43 anni nel 2001 a 51 nel 2017, e oggi il 50% dei medici ha più di 55 anni; i posti letto negli ospedali sono passati da 7,2 ogni 1.000 abitanti nel 1990 a 4,7 nel 2000 fino a 3,2 nel 2017. E i divari territoriali sono esasperati (fra il 2000 e il 2017 gli investimenti medi annuali pro-capite sono stati di 183 euro nella Provincia autonoma di Bolzano e di 16 euro in Calabria).

Col procedere dell'emergenza, si sono rivelati anche i limiti nell'organizzazione e nella concezione stessa del sistema sanitario: esiti di un processo che – invertendo di fatto l'impostazione della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (n. 833 del 1978) – ha depotenziato la rete di medici di medicina generale, dando un ruolo centrale all'ospedale, istituzione originariamente destinata a un ruolo sussidiario. Anche in questo caso, quel che è stato determinante è stata la focalizzazione su obiettivi di efficienza e di riduzione dei costi, iniziata fra gli anni '80 e '90, con la trasformazione (nel 1993) delle unità sanitarie locali in aziende «con autonomia imprenditoriale», con l'adozione di modelli di «New Public Management», e con l'introduzione (nel 1995) di un sistema di remunerazione a tariffa per le attività ospedaliere, il Drg (Dia-

gnosis Related Groups), che ha privilegiato le attività valutabili secondo una logica di prodotto a discapito delle attività di prevenzione e delle cure primarie. All'aziendalizzazione si è poi aggiunta la regionalizzazione. La riforma costituzionale del 2001 ha portato il decentramento sanitario alle estreme conseguenze, e alcune regioni hanno usato l'autonomia per trasformare la sanità in un quasi-mercato che vede la tendenziale scomparsa della medicina territoriale e di comunità. In Lombardia, una delle regioni che hanno spinto di più in questa direzione, il privato assorbe il 40% della spesa ospedaliera e il 43% della spesa per visite ambulatoriali.

La deriva della sanità, tuttavia, è solo uno fra i molti fenomeni di destrutturazione dell'economia fondamentale. Tagli, ridimensionamenti, ristrutturazioni foriere di disorganizzazione sono comuni a molti settori economici. E il consumo individuale è divenuto chiave di volta di nuovi mercati (o quasi-mercati), a detrimento di beni e servizi a uso collettivo radicati nel territorio.

4. Conclusioni: un'architettura istituzionale orientata al benessere condiviso

Le considerazioni proposte, benché non esaustive, suggeriscono che, al di là dei limiti che spesso sono stati messi in luce, i regimi di welfare orientati al sostegno della competitività introducono correttivi del tutto insufficienti a colmare i divari e le disuguaglianze, perché ne sottovalutano il carattere strutturale.

La crisi senza precedenti aperta dall'emergenza sanitaria del 2020, insieme all'intervento di finanziamento straordinario (c.d. *recovery fund*) deliberato dall'Unione europea – anch'esso inedito – sono un'occasione importante per riprogettare non soltanto le politiche sociali in quanto strumenti rimediali rispetto alle disuguaglianze e ai divari, ma anche il quadro delle priorità di politica economica.

È probabile che ciò che troverà più spazio nell'arena politica e nelle comunicazioni di massa, nei prossimi mesi, sarà ancora un imperativo di competitività, declinato secondo le prospettive che l'hanno connotato negli ultimi tre decenni – flessibilità dei regimi di impiego, orientamento al rendimento del capitale investito, investimenti in alta tecnologia – benché probabilmente rinnovato con elementi strategici *green* e, ancora, con elementi di investimento sociale orientati al sostegno della flessibilità.

Come proposto di recente dal Collettivo per l'economia fondamentale (Foundational Economy Collective, 2020), per innovare radicalmente rispetto a questa visione consolidata e alla sua comprovata insostenibilità sociale, si può assumere che proprio dai settori economici fondamentali possa iniziare un rinnovamento, sia sul piano delle scelte di investimento, sia su quello dei vincoli sociali dell'azione economica. E ciò con un duplice obiettivo: da un lato, estendere la responsabilità collettiva per la garanzia di beni e servizi fondamentali, che sono una base tanto importante quanto trascurata del benessere e della coesione sociale; dall'altro, vincolare gli attori economici che operano in questi settori – siano essi privati o pubblici – a un quadro di regole che garantisca non soltanto la qualità e l'accessibilità dei beni e dei servizi offerti, ma anche la qualità dell'occupazione e del reddito.

La sanità e i servizi di cura sono probabilmente il campo in cui è più urgente la ricerca di soluzioni innovative, e anche quello per il quale è più agevole costruire alleanze orientate al cambiamento. È uno spazio nel quale è indispensabile innanzitutto ridurre i divari regionali; e nel quale è da ricostruire il sistema della medicina territoriale e preventiva, che negli anni è stato sacrificato dalle ingiunzioni dell'*austerity* e dal primato della medicina ad alta intensità tecnologica, che tende a concepire l'ospedale come unità organizzativa basilare.

Altri settori nei quali è urgente innovare sono l'edilizia residenziale, la produzione e distribuzione dell'energia, la produzione e distribuzione alimentare. Nel campo dell'edilizia residenziale, sono numerosi su scala europea, benché ancora molecolari, gli esempi di interventi innovativi che contrastano l'accumulazione di rendita attraverso strumenti di regolazione e una gestione orientata al non profit. E non ci sono valide ragioni per cui l'edilizia residenziale pubblica non possa tornare a essere uno strumento di welfare e di politica economica.

Nel settore della produzione e distribuzione di energia, una svolta *green* dovrebbe essere concepita non soltanto come rinnovamento tecnologico, ma anche come radicale innovazione organizzativa. Anche in quest'ambito non mancano, in Italia, esempi di gestione su base territoriale e comunitaria, ad esempio attraverso gli interventi delle cooperative di comunità.

Nel settore alimentare, l'egemonia del modello di business della grande distribuzione – che si è rivelato al tempo stesso fragile sotto il profilo della sicurezza e insostenibile sotto il profilo del trattamento delle aziende di produzione e trasformazione – può essere superata attraverso una progressiva diversificazione, nella quale la produzione e di-

stribuzione su scala locale può diventare una parte importante, a condizione che la mano pubblica, su scala locale e regionale, elabori sistemi di approvvigionamento sostenibile, relazionali e non solo transazionali, sviluppandoli in primo luogo intorno ai servizi di riferimento collettiva (ad esempio nelle scuole, nelle università, negli ospedali).

Al di là degli interventi settoriali, nei quali l'azione pubblica può esercitarsi in forme e con soluzioni innovative, l'economia fondamentale è lo spazio economico più adatto ad attivare strumenti di regolazione che ripristinino un principio di responsabilità sociale non puramente cosmetico in capo agli attori economici che vi operano. Interventi di regolazione in questo spazio economico possono beneficiare di una duplice legittimazione: in primo luogo, quando si tratta di beni e servizi fondamentali, è agevole argomentare che gli obiettivi di massimizzazione del rendimento del capitale non possano essere messi in primo piano (sotto questo profilo, la vicenda del Ponte Morandi ha probabilmente lasciato un segno nell'opinione pubblica italiana); in secondo luogo, sulla base di un principio di licenza sociale, vincoli di responsabilità penetranti – come il rispetto di condizioni di stabilità occupazionale, la trasparenza e la correttezza dei rapporti contrattuali con i fornitori, l'assoluta trasparenza fiscale, il divieto di operazioni di disinvestimento nei contesti economicamente più bisognosi – possono essere configurati come il necessario corrispettivo della condizione di privilegio di cui godono gli attori economici in uno spazio in cui la domanda di beni e servizi è tendenzialmente anelastica e nel quale l'offerta è agevolata spesso da finanziamenti pubblici e da dispositivi organizzativi che la proteggono dalla concorrenza (sistemi di accreditamento, bacini di offerta, strumenti di pianificazione urbanistica e commerciale).

In una stagione di esasperata instabilità delle coalizioni politiche, è del tutto improbabile che innovazioni di così ampia portata possano essere acquisite come un programma di governo. È altrettanto evidente, tuttavia, che il susseguirsi di crisi macroscopiche sia nella sfera finanziaria che nell'economia reale, insieme al manifestarsi di fenomeni quasi-apocalittici come il mutamento climatico e le pressioni migratorie, ne rendono più evidente la necessità, e possono favorire lo sviluppo di inedite alleanze orientate al cambiamento, nelle quali agli attori *stricto sensu* politici si possono affiancare movimenti sociali e corpi intermedi: sia quelli di più recente costituzione (come le organizzazioni del volontariato e del Terzo settore), sia quelli più radicati nella tradizione novecentesca (come i sindacati, che del resto manifestano un interesse crescente per le tematiche relative ai beni collettivi, al benessere e alla qualità della vita).

In circostanze siffatte, inoltre, può trovare spazio e legittimazione il proposito di ripristinare un sistema di imposizione fiscale fortemente progressivo. Questo è un passo indispensabile innanzitutto per finanziare solidi programmi di redistribuzione (senza una riforma del sistema fiscale in senso fortemente progressivo, d'altro canto, il debito pubblico prodotto dalla crisi sanitaria costerebbe una rinnovata e insostenibile stagione di *austerity*). Ma l'imposizione fiscale può operare anche come strumento per disincentivare la produzione di extra-profitti, l'estrazione di rendita e l'accumulazione di patrimoni.

Benché sia probabilmente un percorso non semplice, costruire uno spazio economico meno incline alla produzione di disuguaglianze, e anzi intrinsecamente perequativo, è comunque una condizione indispensabile per non attribuire alle politiche sociali un compito diabolicamente difficile, che – come dimostrano i troppo esili risultati della stagione del *social investment* – esse, da sole, non possono sostenere.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B. (a cura di), 2015, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Barbera F., Dagnes J., Salento A. e Spina F. (a cura di), 2016, *Il capitale quotidiano. Un manifesto per l'economia fondamentale*, Donzelli, Roma.
- Barca F., Casavola P. e Lucatelli S. (a cura di), 2014, *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali Uval, 31, disponibile all'indirizzo internet: http://www.dps.gov.it/it/pubblicazioni_dps/materiali_ugal.
- Cannari L., D'Alessio G. e Vecchi G., 2016, *I prezzi delle abitazioni in Italia*, Occasional paper n. 333, Banca d'Italia.
- Caselli D. e Rucco F., 2018, *La finanziarizzazione del welfare. Social impact investing, fondazioni filantropiche e nuove frontiere di accumulazione capitalistica*, «Quaderni di Sociologia», n. 76, pp. 57-80.
- Censis e Unipol, 2014, *Integrare il Welfare, sviluppare la White Economy*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.unipol.it/sites/corporate/files/pages_related_documents/rapporto_welfare_italia_unipol_censis_2014_ugf.pdf.
- Crouch C., 2014, *Introduction: Labour Markets and Social Policy after the Crisis*, «Transfer», vol. 20, n. 1, pp. 7-22.
- De Leonardis O., 2002, *In un diverso welfare: sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- Esping-Andersen G. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Fligstein N., 1990, *The Transformation of Corporate Control*, Harvard University

- Press, Cambridge (Mass.) (trad. it. 2001, *La trasformazione del controllo d'impresa*, Edizioni di Comunità, Torino).
- Foundational Economy Collective, 2018, *Foundational Economy. The Infrastructure of Daily Life*, Manchester University Press, Manchester (trad. it. 2019, *Economia fondamentale. L'infrastruttura della vita quotidiana*, Einaudi, Torino).
- Foundational Economy Collective, 2020, *What Comes after the Pandemics. A Ten-Points Platform for Foundational Renewal* (trad. it. *Cosa accadrà dopo la pandemia. Una piattaforma in dieci punti per rinnovare l'economia fondamentale*, disponibile all'indirizzo internet: <https://foundationaleconomycom.files.wordpress.com/2020/03/what-comes-after-the-pandemic-italian-002.pdf>).
- Gallino L., 2015, *Il denaro, il debito e la doppia crisi*, Einaudi, Torino.
- Hemerijck A. e Vandenbroucke F., 2012, *Social Investment and the Euro Crisis: The Necessity of a Unifying Concept*, «Intereconomics. Review of European Economic Policy», vol. 47, n. 4, pp. 200-229.
- Jessop B., 2002, *Globalization and the National State*, in Aaronowitz S. e Bratsis P. (a cura di), *Paradigm Lost: State Theory Reconsidered*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 185-220.
- Knoll K., Schularick M. e Steger T., 2017, *No Price like Home: Global House Prices, 1870-2012*, «The American Economic Review», vol. 107, n. 2, pp. 331-353.
- Lazonick W. e O'Sullivan M., 2000, *Maximizing Shareholder Value: A New Ideology for Corporate Governance*, «Economy and Society», vol. 29, n. 1, pp. 13-35.
- Legambiente, 2014, *Rapporto Pendolaria 2014. La situazione e gli scenari del trasporto ferroviario pendolare in Italia*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.legambiente.it/pendolaria-2014>.
- Morel N., Palier B. e Palme J., 2012, *Towards a Social Investment Welfare State?*, Policy Press, Bristol.
- Muzzicato S., Sabbatini R. e Zollino F., 2008, *Prices of Residential Property in Italy: Constructing a New Indicator*, Qef, n. 17, Occasional papers, Banca d'Italia.
- Oecd, 1997, *Societal Cohesion and the Globalising Economy. What Does the Future Hold*, Parigi.
- Piketty T., 2013, *Le capital au XXI siècle*, Seuil, Parigi (trad. it. 2014, *Il capitale nel Ventesimo Secolo*, Bompiani, Milano).
- Salento A. e Pesare G., 2016, *Liberalisation and Value Extraction. The Trajectory of Railways in the Neo-Liberal State*, «Partecipazione e conflitto», vol. 9, n. 2, pp. 466-494.