

Quaderni rassegna sindacale

Lavori

75 Lavoro e nuovo welfare

- Redditi per l'inclusione sociale
- Perché non esiste un partito del lavoro
- Come analizzare le disuguaglianze

QUADERNI RASSEGNA SINDACALE - LAVORI
RIVISTA TRIMESTRALE - ANNO XIX - N. 3

www.ediesseonline.it/riviste/qrs

PROPRIETARIO ED EDITORE

Ediesse s.r.l.

Via delle Quattro Fontane, 109 - 00184 Roma

Tel. (06) 44870325 - Fax (06) 44870335

www.ediesseonline.it

E-mail: ediesse@cgil.it

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Rossella Basile

Tel. (06) 44870323 - Fax (06) 44870335

E-mail: qrs@ediesseonline.it

UFFICIO ABBONAMENTI

Tel. (06) 44870283 - Fax (06) 44870335

Dal lunedì al venerdì 10-13 / 14-16,30

E-mail: abbonamenti@ediesseonline.it

Una copia 25,00 euro

Arretrati 50,00 euro

TARIFE ABBONAMENTO ANNUO

Italia: 80,00 euro - Estero: 160,00 euro

GRAFICA E IMMAGINE DI COPERTINA

Antonella Lupi

STAMPA

Tipografia O.Gra.Ro.

Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

DISTRIBUZIONE IN LIBRERIA

MESSAGGERIE LIBRI SPA

Registrazione presso il Tribunale di Roma

al n. 110/2000 del 6/3/2000

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.

Quaderni rassegna sindacale Lavori

COMITATO DI INDIRIZZO

Giorgio Benvenuto,

Guglielmo Epifani,

Bruno Manghi

COMITATO EDITORIALE

Mimmo Carrieri (coordinatore),

Aris Accornero, Gabriele Ballarino,

Lauralba Bellardi, Luigi Burroni,

Antonio Cantaro, Bruno Caruso,

Gian Primo Cella, Fausta Guarriello,

Giorgio Lunghini, Luigi Mariucci,

Saul Meghnagi, Marcello Messori,

Adolfo Pepe, Paolo Pini, Ida Regalia,

Marino Regini, Mario Ricciardi,

Umberto Romagnoli, Tiziano Treu

COMITATO SCIENTIFICO
INTERNAZIONALE

Lucio Baccaro, Pere J. Beneyto,

Reinhard Bispinck, Colin Crouch,

Roland Erne, Richard Hyman,

Maarten Keune, Guglielmo Meardi,

Philippe Pochet, Udo Rehfeldt,

Bertrand Schwartz, Wolfgang Streeck

REDAZIONE

Adolfo Braga (caporedattore),

Maria Concetta Ambra,

Vincenzo Bavaro, Andrea Bellini,

Andrea Ciarini, Maria Paola Del Rossi,

Luisa De Vita, Lisa Dorigatti,

Michele Forlivesi, Salvo Leonardi,

Fabrizio Loreto, Silvia Lucciarini,

Riccardo Maraga, Simona Marchi,

Alberto Mattei, Marcello Pedaci,

Elena Persano, Fabrizio Pirro,

Andrea Signoretti, Paolo Tomasetti

DIRETTORE RESPONSABILE

Stefano Iucci

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

Finito di stampare

nel mese di settembre 2018

INDICE

TEMA

Creazione di lavoro e contrasto alla povertà

Mimmo Carrieri

Quali misure per promuovere occupazione e redditi

Presentazione

7

Laura Pennacchi

Un welfare per la piena occupazione

15

Luigi Marengo

Questa volta è differente?

Automazione e lavoro nella quarta rivoluzione industriale

29

Alessandro Montebugnoli

Il reddito di base come dividendo del capitale sociale

e piattaforma di un'economia «plurale»

45

Andrea Ciarini

Quando le politiche non sono tutto.

Determinanti strutturali e contrasto della povertà

in Italia e in Germania

65

Gianluca Busilacchi

Una divergenza nella continuità: il caso inglese

81

Stefano Ronchi, Andrea Terlizzi

Reddito minimo garantito: il dibattito europeo

tra schemi nazionali e linee guida comunitarie

97

Marco Ferraresi

La povertà nel diritto del lavoro: reddito di inclusione

e di cittadinanza tra Costituzione e vincoli europei

115

Stefano Toso

Le politiche di reddito minimo in Italia

131

<i>Andrea Grosselli</i>	
Dal reddito di garanzia all'assegno unico	
Gli interventi attuati in Trentino	145
<i>Giuseppe Bronzini</i>	
Verso una maggiore inclusività e promozionalità individuale	157
<i>Paolo Nerozzi</i>	
Rilanciare le politiche per la coesione sociale	169
DISCUSSIONE SULLA SINISTRA	
<i>Mario Sai</i>	
Perché in Italia non esiste un partito del lavoro	177
CONFRONTO	
<i>La disuguaglianza e il suo futuro nei paesi ricchi</i>	
di Guido Baglioni [il Mulino, 2018]	
<i>Emilio Reyneri</i>	
Disuguaglianze economiche, qualità della vita e struttura occupazionale	189
<i>Paolo Feltrin</i>	
Serve ancora, e se sì perché, occuparsi della disuguaglianza economica?	201
TENDENZE	
<i>Giuseppe Ieraci</i>	
Le leggi elettorali e il falso mito della loro influenza sulla «governabilità»	211
FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO	
<i>Edmondo Montali</i>	
Il nazionalsocialismo e la classe operaia (1933-1939)	229

TEMA

Creazione di lavoro e contrasto alla povertà

Quali misure per promuovere occupazione e redditi

Presentazione

*Mimmo Carrieri**

«Negli anni recenti si è diffuso tra i cittadini europei un sentimento di angoscia che ha spinto in primo piano la domanda di sicurezza che sta alla base del contratto sociale». Questo vistoso grido d'allarme non viene dal Papa o da un leader di estrema sinistra, ma dal Presidente dell'Antitrust alla presentazione dell'ultima relazione annuale (Pitruzzella 2018). Questa affermazione, ulteriormente dettagliata in quel testo, conferma che, con qualche ritardo, anche le élite più intelligenti hanno preso atto della drammatizzazione crescente della domanda sociale, solo in apparenza attenuata dalla ripresa o «ripresina» economica. In realtà l'aumento delle disuguaglianze continua a tagliare fuori segmenti sociali significativi, che non partecipano ai benefici della crescita: o almeno una fetta consistente dei nostri ceti medio-bassi (la *working class* degli inglesi) percepisce di non ricevere da essa opportunità significative.

Questo fenomeno riguarda in particolare il nostro paese, come attestato oltre che da indagini sociali sul mondo del lavoro (si veda ad esempio Carrieri e Damiano 2018), anche da repertori statistici ufficiali relativi all'evoluzione della società italiana.

Il quadro, che ha la sua origine nel *divide* prodotto dalla crisi del 2008-09, mostra con chiarezza come il disagio sociale delle famiglie (per es. la possibilità di arrivare con i propri salari alla fine del mese) resta molto ampio e prossimo alla metà dei lavoratori, tanto dipendenti che autonomi. Esso ha forse ridotto il suo raggio quantitativo, ma la crescita delle aspettative, che si accompagna ad una fase di miglioramento, ha condotto al paradosso non di una riduzione equivalente, ma piuttosto di un ulteriore incremento del malessere e dell'insicurezza.

I salari dei lavoratori italiani sono restati complessivamente al palo, a causa dell'assenza di politiche redistributive significative, per cui gran parte di essi – come confermano le statistiche ufficiali – fruisce di salari bassi (sotto

* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica presso l'Università Sapienza di Roma.

i millecinecento euro), e spesso molto bassi (sotto gli ottocento-mille euro). Per questa via, consistente nella diffusione di orari molto ridotti e di salari bassissimi, ha assunto progressivamente consistenza anche il fenomeno dei «poveri con lavoro» che allarga il numero e i contorni della povertà e del disagio sociale.

Non sorprende dunque l'esito delle recenti elezioni politiche che ha reso evidente quanto covava già da tempo, ma era stato decisamente sottovalutato. L'affermazione di una diffusa richiesta di politiche alternative a quelle centrate sul mercato, le quali erano state praticate nell'ultima legislatura e avevano alterato l'equilibrio sociale e le protezioni dei lavoratori in modo largamente percepito come sfavorevole (come attestato dalla diffusa ostilità verso il Jobs Act voluto dal governo Renzi). Di qui anche la definitiva emersione di una domanda di «nuove» protezioni sociali (Galli della Loggia 2018; ma anche Carriero e Damiano 2018), come reazione al restringimento del welfare tradizionale e alla sua mancata cura e ricalibratura.

Questa è la ragione per la quale facciamo ora i conti con una agenda politica spesso confusa e largamente criticabile ma che ha il merito di sovvertire le priorità precedenti, mettendo in primo piano la domanda di maggiore sicurezza che viene da lavoratori e cittadini e posponendo l'abituale conformismo verso le leggi del mercato, considerate in precedenza come un dato oggettivo e non storicamente modificabile.

Eventi, anche drammatici e traumatici, come il crollo del Ponte Morandi a Genova hanno riattualizzato l'esigenza di un ruolo più importante dei soggetti pubblici, e la necessità di ripensare in profondità la cooperazione tra pubblico e privato (Mazzucato 2018).

Questo è, richiamato in sintesi, lo scenario pieno di sommovimenti e di approdi incerti, all'interno del quale abbiamo scelto di collocare i contributi di questo numero.

La vecchia cultura delle classi dirigenti, tra cui anche quelle della sinistra politica, che si è incarnata nell'austerità liberista imposta dalle regole europee, ha mostrato con evidenza i suoi limiti sociali. E per parte sua la sinistra, non solo nel nostro paese, ha perso drammaticamente il consenso dei ceti più deboli: quelli che si sentono minacciati non solo dalla globalizzazione, ma anche dalle nuove insicurezze lavorative.

Nello stesso tempo la contestazione verso le politiche restrittive e scarsamente efficaci, adottate nello scorso passato, trova coloriture sovraniste e non si traduce invece in percorsi post-liberisti chiari e innovativi.

Per questo, prima di arrivare ai possibili esiti all'interno dell'arena politica, vorremmo ripartire dalle domande di diritti e di tutele, che provengono dall'insieme variegato dei lavoratori e che attendono una offerta di rappresentanza qualitativamente diversa e più incisiva.

Questo numero è dedicato proprio a una sorta di censimento delle ipotesi e proposte che riguardano la tenuta dei salari e dei redditi e la protezione dai nuovi disagi socio-economici. Si tratta di una rassegna critica che effettua un inventario del dibattito in corso, spesso confuso e nominalistico, senza pretesa di essere esaustiva e di voler indicare una direzione di marcia precisa (con uno sguardo comparato in diversi dei contributi: si vedano in particolare Busilacchi e Ciarini). Ma riteniamo di mettere a disposizione dei quadri sindacali e degli studiosi analisi che precedono la valutazione politica e le decisioni dei *policy makers*.

Di seguito quindi troverete varie voci, e la loro catalogazione concettuale, che vanno dalla *job creation*, al reddito minimo, al reddito di base, alle politiche attive, passando per la nozione controversa, quanto ambigua, di reddito di cittadinanza e arrivando a quella più interessante ed ambiziosa di «reddito di partecipazione» (Atkinson).

Sappiamo bene che molti attribuiscono alla proposta di «reddito di cittadinanza», avanzata dal M5s, una delle principali ragioni del loro successo elettorale. In realtà come mostra e spiega bene Toso «a dispetto del nome quello proposto dal M5s non ha nulla a che vedere con il reddito di cittadinanza vero e proprio (*universal basic income* [...]), che per definizione dovrebbe essere erogato incondizionatamente a tutti [...] ciò che si propone è una misura di reddito minimo, ossia un sussidio rivolto ai poveri e subordinato a stringenti condizioni di attivazione [...], ma molto più generoso del Rei» (il reddito di inclusione messo in opera nella parte finale della scorsa legislatura).

Quindi al di là delle tante denominazioni adottate, da ultimo «il reddito universale di attività» (proposto da Macron), gran parte delle misure proposte o in atto (tra cui alcune in ambito locale: si veda il contributo di Grasselli) come reddito selettivo per contrastare la povertà. Altre misure, che al momento vengono auspiccate nel dibattito scientifico, ma con limitate o nulle esperienze applicative, si riferiscono al *basic income* universale e incondizionato (su cui si sofferma Montebugnoli, che non casualmente le qualifica come una «prospettiva» ben distinta da strumenti operativi).

Ovviamente il nostro non è un punto di vista neutro. Sappiamo bene che

per contrastare la povertà sia necessario un set di politiche plurali e diverse dai semplici trasferimenti monetari: politiche dei servizi, politica economica impegnata nella creazione dei posti di lavoro, politiche attive del lavoro, politiche di prevenzione dei bassi salari tese a contrastare la povertà, politiche per incrementare la produttività (Granaglia 2018). E dunque anche un insieme di azioni contrattuali e di iniziative nei luoghi di lavoro che rafforzino formazione e salari. La prospettiva dentro la quale ci muoviamo resta quella di un rinnovamento della «società del lavoro», come spiega in modo efficace e diffuso Laura Pennacchi nel suo contributo. Come spiega Pennacchi vanno affrontati anche i nodi strutturali che attengono al funzionamento del sistema capitalistico: le disuguaglianze crescenti non costituiscono solo una questione distributiva e redistributiva da affrontare *ex post*, ma un «problema allocativo da trattare *ex ante*, in quanto attiene al funzionamento delle strutture, dell'accumulazione, della produzione». Problema che rinvia a una piena messa in discussione del neoliberismo e «delle sue specifiche responsabilità nella generazione e nell'esplosione delle disuguaglianze».

Dunque il rischio da evitare, quando si propongono interventi risarcitori in materia di redditi, è che questo accentui la deresponsabilizzazione che ha caratterizzato l'intervento pubblico negli ultimi venticinque anni nel nostro paese.

Invece la strada da privilegiare appare un'altra. Quella della creazione di lavoro, dentro la quale sono i soggetti pubblici ad essere i principali promotori e protagonisti. Questo ruolo si traduce oltre che sul piano della capacità di stimolazione degli investimenti anche sotto quello della funzione di garante di ultima istanza (che cioè assume direttamente i lavoratori offrendo lavoro pubblico garantito).

L'impegno dei soggetti politici e istituzionali riguarda anche la loro abilità nell'indirizzare il cambiamento tecnologico, attraverso un impegno «volto ad accrescere l'occupazione, e non a ridurla, come avviene con l'automazione, e ad enfatizzare la dimensione umana della fornitura di servizi specie se pubblici».

Dunque il problema è combattere la povertà e i bassi redditi, ma attraverso iniezioni di lavoro e non di assistenza.

La prospettiva anti-assistenzialista è nell'insieme condivisa da tutti gli interventi in questo numero, anche da parte di quelli che sono più sensibili alla sollecitazione ideale e politica del *basic income* (Montebugnoli, Bronzini). Anzi la declinazione che ne fornisce Montebugnoli è quella di

un possibile ridisegno della società del lavoro, all'interno delle nuove criticità che hanno preso corpo nel sistema produttivo. In questa versione il *basic income* – considerato come un istituto «amico del lavoro» – si connota come uno strumento che può aiutare, insieme ad altri, il raggiungimento dell'obiettivo della piena occupazione, aggiornato ai nostri problemi e ritariato sulla base di «un modello più aderente alle pieghe delle vite individuali». Ma nel testo di Montebugnoli troviamo le diverse ragioni, teoriche e politiche, che possono essere enunciate a sostegno dello sviluppo di quella «prospettiva».

La differenza all'interno di questi ragionamenti la fanno in primo luogo la politica e le istituzioni. Ma, come ricorda Ciarini, il raggio d'azione di queste non può limitarsi solo alla reimpostazione delle politiche sociali, pure necessaria. Servono anche interventi relativi al mercato del lavoro e al sistema produttivo per favorire maggiore innovazione e crescita del lavoro di qualità: altrimenti il rischio è che alcune delle misure messe in opera alimentino i dualismi nel mercato del lavoro e la riproduzione di lavoro povero.

Questo profilo emerge con chiarezza anche come conseguenza delle riflessioni e del modello interpretativo proposto da Luigi Marengo: il quale mostra tutti i rischi che si addensano dentro le grandi trasformazioni tecnologiche in corso. Nella quarta rivoluzione scientifica lo sviluppo di esiti socialmente più soddisfacenti è in larga misura affidato ai caratteri e alla qualità delle politiche pubbliche. In questo momento prevalgono tendenze spontanee che favoriscono un punto di vista pessimistico (che Marengo ben descrive). Ma in prospettiva dipende – in larga misura – dalla creatività e della innovatività della regolazione politica la capacità di indirizzare, o meno, la grande trasformazione in corso verso esiti più giusti e virtuosi nella conciliazione delle dinamiche produttive con gli interessi e i diritti dei lavoratori.

Certo, come evocato da diversi contributi di questo numero (si vedano in particolare Ciarini e Toso), bisogna ragionare nella chiave di una offerta politica fondata su una tastiera ampia e plurale di strumenti, tra i quali si possono annoverare anche interventi compensativi e di sostegno al reddito di vario tipo, e si possono immaginare misure, più o meno intense, di distribuzione dei redditi e degli orari di lavoro (che richiederebbero però una focalizzazione più stringente). Ma deve essere chiaro che si tratta di misure integrative, a supporto dell'asse portante imperniato intorno alle politiche

del lavoro e della creazione di lavoro; altrimenti se ci trovassimo di fronte alla assenza o alla carenza di politiche pubbliche di creazione del lavoro, esse tenderebbero ad assumere quel connotato risarcitorio o assistenzialistico che molti a ragione criticano.

A questa ritrovata centralità degli attori politici e istituzionali, e dunque all'importanza dell'*agency* (peraltro ben concettualizzata da Burroni 2016), bisogna però aggiungere una postilla. Come evidenziano diversi tra i saggi che trovate di seguito, politiche di questo respiro ed ambizione si muovono con evidenza fuori dal paradigma della «terza via», che ha alimentato una sorta di liberismo moderato, seppure animato da buone intenzioni, nell'ambito della sinistra riformista. Ma dopo più di vent'anni dalla sua apparizione siamo in grado di effettuare un bilancio non limitato al solo piano delle idee, ma anche in grado di misurare gli effetti economici e sociali conseguiti. E possiamo smentire l'eccesso di fiducia, che quel paradigma esprimeva, verso il ruolo del mercato, che non ha adempiuto alle promesse che gli venivano associate: né sotto il profilo della crescita più sostenuta, né sotto quello della riduzione dei problemi sociali (anzi come sappiamo le disuguaglianze si sono aggravate). Peraltro dopo l'onda alta del blairismo, che aveva visto anche una iniziale crescita di consensi ai partiti socialdemocratici e di sinistra, ormai appare divenuta di senso comune la constatazione che l'adesione a quel *mainstream* abbia alla fine prodotto esiti perversi e non positivi. Quasi tutti i partiti riformisti hanno registrato forti ridimensionamenti elettorali, sono stati (in larga parte) abbandonati dalla classe operaia e dai lavoratori più deboli nella scala sociale, senza nel contempo conquistare nuove adesioni nell'ambito di quei ceti emergenti, di cui veniva vagheggiato l'incremento esponenziale e l'ampia disponibilità verso l'attrattività programmatica delle formazioni di centro-sinistra.

Naturalmente concentrare l'attenzione principale verso il ruolo dell'*agency* e dei soggetti pubblici non significa trascurare l'esigenza di un apporto maggiore degli attori collettivi, e in primo luogo delle organizzazioni sindacali di ispirazione confederale. Questo ruolo è stato messo in discussione negli ultimi anni dal successo, in realtà effimero, delle ideologie della cosiddetta disintermediazione: che teorizzavano la possibilità di decisioni più rapide ed efficaci senza il ricorso ai corpi intermedi. Questo approccio, oltre a produrre risultati limitati, ha ulteriormente accentuato il distacco tra politica e società. Per questa ragione appare utile metterlo in discussione e sperimentare altre vie, più coinvolgenti verso le parti sociali e i loro rappresen-

tati. Certo questo richiede alle grandi organizzazioni di rappresentanza sociale un salto: una innovazione all'altezza dei tempi. In effetti molte delle dimensioni riformatrici evocate dai saggi che sono qui contenuti sono state anticipate dalle proposte della Cgil degli ultimi anni, dal Piano del lavoro e alla Carta dei diritti sociali. Ma si avverte anche la necessità di un impegno più sistemico: iniziative per potenziare i diritti individuali, rafforzare le dotazioni sociali, rimettere in campo azioni collettive, e interventi legislativi di natura promozionale attraverso cui queste diverse facce (che alludono in certa misura ad attori diversi) siano capaci di funzionare in modo interdipendente e proficuo come è accaduto per larga parte del Novecento.

Non si parte da zero: ricordiamo anche – come fa Paolo Nerozzi – le esperienze, ma pure le potenzialità, della partecipazione e della codeterminazione, per la prima volta enunciate in modo condiviso dalle parti sociali nel recente Accordo (marzo 2018) tra Confederazioni sindacali e Confindustria.

Riferimenti bibliografici

- Burroni L. (2016), *Capitalismi a confronto*, Bologna, il Mulino.
- Carrieri M., Damiano C. (2018), *Il lavoro che cambia. Verso l'era digitale*, Roma, E-diesse.
- Galli della Loggia E. (2018), *Quando la sinistra rimane fuori dal tempo*, in *Corriere della Sera*, 11 agosto.
- Granaglia E. (2018), *Premesse concettuali e nodi critici*, in Astrid, *Reddito di cittadinanza, reddito di inserimento, lavoro di cittadinanza*, Bologna, il Mulino.
- Mazzucato M. (2018), *Pubblico e privato ora devono collaborare*, in *La Repubblica*, 24 agosto.
- Pitruzzella G. (2018), *Relazione annuale*, Autorità garante della concorrenza e del mercato - Agcm, Roma 12 luglio.

Un welfare per la piena occupazione

Laura Pennacchi*

Il corposo lavoro di Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght *Il reddito di base. Una proposta radicale* (il Mulino, Bologna 2017) è prezioso per molte ragioni. La sua precisione definitoria, la ricchezza di riferimenti culturali a una letteratura ormai vastissima, l'abbondanza di elementi tratti dall'accesso dibattito in corso aiutano a fare chiarezza in più direzioni. La prima direzione chiarificatrice è, per l'appunto, definitoria. Infatti, per orientarsi adeguatamente in una discussione che, anche a livello globale, rimane molto intricata e soggetta a grandi confusioni e/o a equivoci, occorre innanzitutto operare accurate distinzioni fra strumenti tra loro molto diversi. Bisogna aver chiare le differenze tra «ammortizzatori sociali» – certamente da estendere e da universalizzare, specie nei paesi europei mediterranei che di tale universalizzazione sono carenti –, e le varie forme di «reddito minimo», «reddito di cittadinanza» e «reddito di base incondizionato». Quest'ultima è l'ipotesi – molto diversa da quelle stesse di reddito minimo non solo per gradazione, ma anche per qualità e natura – per cui optano Van Parijs e Vanderborght, con una accuratezza definitoria che non lascia adito a dubbi: «Un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza controllo delle risorse né esigenze di contropartite». Si vede subito che questa definizione non consente di qualificare come «reddito di cittadinanza» la proposta del Movimento 5 stelle in Italia, al punto che vengono in mente le parole con cui la studiosa svedese Francine Mestrum, lamentando la mancata chiarezza da parte dei suoi proponenti sui requisiti del «reddito di cittadinanza», ha stigmatizzato, considerandolo «vicino alla frode», il «sedurre le persone con slogan del tipo “denaro gratuitamente per tutti” quando quello che si intende è in realtà un reddito minimo per chi è in stato di necessità». La proposta del Movimento 5 stelle è in sostanza un

* Laura Pennacchi, economista, responsabile della Scuola della buona politica della Fondazione Lelio e Lisli Basso.

reddito d'inclusione del tipo di quello già adottato dal governo Gentiloni, solo quantitativamente più consistente, ma non «incondizionato» e, anzi, ugualmente limitato da tutta una serie di requisiti (di reddito, di disponibilità a lavorare ecc.).

L'ipotesi di reddito di base sostenuta da Van Parijs e da Vanderborgh, presa alla lettera come è giusto fare (ma i nostri autori ne fanno propria una versione appositamente più contenuta, limitata al 25 per cento del reddito pro capite dei diversi paesi), pone relevantissimi problemi di costi, i quali sarebbero immensi – al punto che per l'Italia si parla di un centinaio di miliardi di euro –, a fronte del ben più limitato ammontare che sarebbe richiesto da piani straordinari per la creazione diretta di lavoro per giovani e donne ispirati al New Deal¹. Un costo così illimitato rende il primo semplicemente irrealizzabile e i secondi assai più credibili (bisognosi, però, di una volontà politica ben altrimenti radicale di quella che si esprime nell'erogazione di una miriade di bonus e di voucher e nella concessione di tante riduzioni delle tasse, che sono sempre trasferimenti monetari) e questo basterebbe a chiudere la diatriba, insieme alla banale constatazione dell'abbaglio illusorio che si nasconde nell'immaginare che un capitalismo oggi non disposto a dare «lavoro» possa essere più disposto a offrire «reddito». Ma l'ipotesi di reddito di base incondizionato pone anche relevantissimi problemi culturali e morali che io considero perfino più importanti di quelli di costo. E qui veniamo alla seconda direzione su cui possiamo utilizzare il libro di Van Parijs e Vanderborgh come occasione per fare chiarezza: quella relativa allo scandagliamento del background concettuale che sta dietro alla proposta del reddito di base incondizionato per far emergere grappoli distinti di motivazioni con cui essa viene sostenuta, esplicitandone così i rischi differenziati. Sì, perché non si può sottovalutare che tra i primi sostenitori della proposta di «reddito di base incondizionato» ci fu Milton Friedman, il monetarista antesignano del neoliberismo che ne formulò una versione con cui essa si presenta come compimento del «conservatorismo compassionevole»: riduzione drastica di spesa pubblica e di tasse e rete protettiva ridotta all'osso per i deboli, come nell'«imposta negativa». Lo stesso Van Parijs, venuto dopo Milton Friedman, non ha mai fatto mistero di associare la sua riflessione a un alone *libertarian* con non trascurabili affinità con quello di Fried-

¹ Come quello contenuto nel volume *Tra crisi e «grande trasformazione»*. Libro bianco per il Piano del lavoro 2013 (Pennacchi 2013).

man e di Nozik, finendo con l'avvalorare, pur di realizzare il reddito di base, l'immagine di uno Stato sociale «minimo» non troppo diverso da quello «residuale» ipotizzato dalle destre, specie nelle varianti più conseguenti che suggeriscono di assorbire nel nuovo trasferimento tutti quelli esistenti (tra cui le prestazioni pensionistiche e l'indennità di invalidità civile) e di azzerare la fornitura di servizi pubblici dalla cui sospensione (parziale o totale) verrebbero tratte le risorse aggiuntive necessarie al finanziamento.

La mia opinione è che tale comunanza di lontane ascendenze *libertarians* sia all'origine della strana resistenza a fare i conti con le implicazioni più profonde della crisi «senza fine» esplosa nel 2007-2008 che si registra nell'odierno *Il reddito di base* di Van Parijs e Vanderborght, quasi fossero indifferenti a un'analisi politico-strutturale del neoliberalismo e dei suoi esiti più devastanti, comprese le minacce alla democrazia e le degenerazioni populistiche. Anche in Van Parijs e in Vanderborght la motivazione di fondo con cui si giustifica il reddito di base incondizionato è del tipo che «tanto il lavoro non c'è e non ci sarà o quello che c'è è di tipo servile», con la quale, però, il reddito di base viene a comportare una sorta di accettazione rassegnata della realtà così com'è, quindi una sorta di paradossale sanzione e di legittimazione dello *statu quo* per il quale si viene a essere esentati dal rivendicare trasformazioni più profonde. Non è forse questa la convinzione quando si argomenta che il destino delle società occidentali è di essere «società senza lavoro», per questo da compensare e da risarcire monetariamente con forme di reddito di cittadinanza che antepongano la rivendicazione del «reddito» a quella del «lavoro»? A tal proposito non è per niente rassicurante l'ultima «profezia» con cui Beppe Grillo (il fondatore del Movimento 5 stelle) ha salutato l'Italia all'indomani delle elezioni del 4 marzo 2018: la previsione, e forse l'auspicio, della «società senza lavoro»².

Nel libro di Van Parijs e di Vanderborght è quasi del tutto assente il tentativo di intrecciare l'analisi delle trasformazioni con una osservazione degli elementi *strutturali* del funzionamento dell'accumulazione e della produzione del sistema economico capitalistico nella sua distruttiva versione neoliberalista. Ci si limita a una considerazione delle diseguglianze come problema solo *distributivo e redistributivo* da trattare *ex post*, non anche come problema *allocativo* da trattare *ex ante* perché attinente al funzionamento delle

² Da *L'ultima profezia di Grillo*. «Una società senza lavoro», in *La Repubblica*, 15 marzo 2018.

strutture, dell'accumulazione e della produzione. Non voglio certo negare che la redistribuzione sia questione gravissima. Ma bisogna avere consapevolezza della profondità degli aspetti problematici del capitalismo che essa mette in gioco. Posto che la «genialità», se così vogliamo chiamarla, del neoliberalismo è stata di inventare un nuovo elemento autonomo di domanda – il consumo finanziato con debito –, oggi il problema cruciale è di intervenire politicamente su quell'intreccio, tra assetti produttivi, finanza e redistribuzione, che ha creato un elemento autonomo di domanda sfociato in sovraconsumo. E questo è un problema di *allocazione* e di *struttura*. Del resto c'è qualche correlazione tra la sbrigitività con cui anche Van Parijs e Vanderborght considerano le realizzazioni *politiche* dei «trent'anni gloriosi» – eredità del New Deal e della rivoluzione keynesiana – (rapidamente archiviate come una «parentesi» di eccezionale crescita in un trend di lungo periodo stagnante, senza chiedersi «chi» e «come» l'abbia generata e «chi» e «come» l'abbia sovvertita) e la loro insufficiente chiamata in causa del neoliberalismo (che è stato, invece, il movimento «politico» di destra che ha rovesciato i «trent'anni gloriosi»), in particolare le sue specifiche responsabilità nella generazione e nell'esplosione delle diseguaglianze.

Problemi di *allocazione* e di *struttura* si pongono tanto più al presente e rispetto a tali questioni non sono in grado di incidere davvero strumenti monetari tipicamente indifferenziati, elevati e generalizzati – quale è il reddito di base – che rischiano di proporsi come *strumento unico* con cui risolvere una marea di problemi aventi, viceversa, bisogno di *policies* articolate, mirate, concrete. Prendiamo le recenti analisi di Lazonick (2016)³ le quali mettono in luce da una parte come l'odierno, inaudito incremento delle diseguaglianze sia dovuto all'incredibile capacità dello 0,1 per cento al top della distribuzione del reddito di appropriarsi delle risorse generate e di tutti i guadagni di produttività – una capacità «estrattiva» predatoria, acutizzante il vecchio potere monopolistico della rendita –, e dall'altra come esso sia veicolato da specifici meccanismi, quali il dispositivo degli *stock buybacks* (con cui le imprese vendono e ricomprano freneticamente le loro azioni per farne salire il valore, così da remunerare al rialzo i propri manager) e gli incentivi non salariali ai manager, tra cui la remunerazione attraverso l'erogazione di

³ Su questi temi si vedano anche Franzini, Granaglia, Raitano 2014. Franzini e Granaglia (2017) contestano magistralmente l'argomento di Fabio Fazio secondo cui il suo stratosferico compenso di conduttore televisivo sarebbe «meritato» perché «fatto dal mercato».

stock options, che alimentano lo *shortermismo* e deprimono la spinta a investire in capacità produttiva reale e in innovazione. Che cosa può nei confronti di tali specifici meccanismi una misura indifferenziata di trasferimento monetario come il reddito di base? A mio parere nulla. E infatti Lazonick propone di adottare contromisure alternative e altrettanto strutturali, come vietare gli *stock buybacks* e rivedere radicalmente la struttura degli incentivi ai manager (tra l'altro non consentendo la vendita a breve delle *stock options*). Dunque, strumenti monetari tipicamente indifferenziati possono rafforzare alcuni rischi: che i veri problemi odierni (in particolare l'incapacità del sistema economico di generare «piena e buona occupazione») rimangano oscurati e che, in ogni caso, rispetto a essi si sia spinti ad assumere un atteggiamento rinunciatario; che attraverso compensazione, riparazione e risarcimento, molto diversi dalla promozione vera, lo *statu quo* risulti confermato e sanzionato; che l'operatore pubblico sia indotto all'accentuazione di una deresponsabilizzazione già in atto (per qualunque amministratore è più facile effettuare un trasferimento monetario che cimentarsi fino in fondo con la manutenzione, la ricostruzione e l'alimentazione di un tessuto sociale vasto, articolato e strutturato).

La terza direzione attinente al background concettuale su cui dal libro di Van Parijs e di Vanderborcht si può trarre spunto per tentare di fare chiarezza riguarda la stessa concezione del lavoro. Stupisce, infatti, che, di fronte a quella che i democratici americani non esitano a definire *job catastrophe*, in Europa oggi solo soggetti religiosi – come papa Francesco, il papa che ha definito il neoliberalismo «l'economia che uccide» (Tornielli, Galeazzi 2015) – mostrino una persistente e forte sensibilità verso il trinomio lavoro/persona/welfare, tornando a ribadire con veemenza che il diritto al lavoro è primario, superiore allo stesso diritto di proprietà, e che il rapporto che ha per oggetto una prestazione di lavoro non tocca solo l'avere, ma anche l'«essere» del lavoratore, chiedendo di «non ridurre la persona umana a puro elemento dei fenomeni economici» e riaffermando la natura di *relazione tra soggetti* del rapporto lavorativo, «titolari di una “dignità” e non solo di un “prezzo”» (come è, invece, nella concezione mercificata del lavoro). C'è veramente da chiedersi perché la stessa riscoperta di Marx e della sua critica al capitalismo, indotta dalla crisi economico-finanziaria, non si sia spinta – nemmeno a sinistra e nemmeno per Van Parijs e per Vanderborcht – fino al recupero del Marx che, con Hegel, vede nel lavoro il processo attraverso il quale l'uomo non si limita a metabolizzare ma *media* anche simbolicamente il rapporto

fra se stesso e la natura, *cambia* se stesso dandosi una funzione auto-trasformativa, *esplora* sistematicamente dimensioni intellettuali di consapevolezza e di progettualità. Indubbiamente opera quell'idea non di «liberazione *del* lavoro» ma di «liberazione *dal* lavoro» che da sempre anima teorici come Toni Negri. Ma per interpretare questa reticenza, quando non vero e proprio ripudio (si pensi che si giunge a titolare un libro *Lavoro male comune* – Fumagalli 2013), bisogna risalire anche più in là, al deficit di teoria che ereditiamo dal neoliberismo, e anche all'influenza di quella parte del pensiero di Hannah Arendt – giustamente preoccupata degli aspetti inquietanti delle società di massa – che dei regimi totalitari denunciava la riduzione della *vita activa* a lavoro e dell'«animale politico» ad *animal laborans*. Si sottace così l'enorme significato, anche antropologico, della vitale «inquietudine creatrice» (Baccelli 2015) sempre soggettivamente racchiusa nel lavoro. Si trascura che esso è fattore vitale dell'identità del soggetto e attribuzione di significato all'esperienza esistenziale, esprime un'intrinseca dimensione di *apertura* verso il mondo e verso gli altri, contiene *relazioni plurime* (con il contesto in cui l'attività lavorativa si svolge, con il sapere e con l'esperire di chi ha operato precedentemente, con gli altri che lavorano), il suo senso è impregnato di *desiderio*, quel desiderio che è un moto verso una destinazione mancante, un orizzonte nel quale non si è e al quale si aspira.

Del volume di Van Parijs e Vanderborght condivido la consapevolezza della necessità di adottare un taglio culturale profondo per le proprie analisi. Come discuto più approfonditamente nel mio *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo* (Ediesse 2015) – in cui mi ingaggio in un impegnativo intreccio tra economia, filosofia, antropologia e sociologia – sono convinta che il ragionamento vada portato sui fondamenti concettuali e perfino filosofici dell'ortodossia dominante: *in primis* la nozione *desoggettivizzata* di agente economico e la pulsione alla *massimizzazione* come unica motivazione razionale all'agire, pilastri dell'ideologia neoliberista nei quali rintracciamo, tra l'altro, le origini della «strana» *resilienza* odierna del neoliberismo⁴ e della «opacità» intellettuale e politica che essa ha contribuito a radicare, lasciandoci con troppi vuoti di pensiero e di analisi che ancora non si riescono a colmare. Ma credo che nessuna ricostruzione di sog-

⁴ Questa «stranezza» era stata messa in rilievo da Colin Crouch fin dal 2011, intitolando il suo libro di allora *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, con una efficacia andata perduta nel titolo che venne scelto per l'edizione italiana (*Il potere dei giganti*).

gettività, individuale e collettiva, sarà possibile se si prescinde dal lavoro. Sotto questo profilo trovo spesso approssimative le ricostruzioni – correnti tra i cultori del «reddito di base incondizionato» – della soggettività «lavoristica» al cuore della mediazione costituzionale novecentesca, vista come irrimediabilmente logorata. Delle tre decadi «gloriose» andrebbero rilevati l’eredità delle politiche fiscali di Roosevelt, la presenza dell’Unione Sovietica negli anni trenta e l’espansione del comunismo dopo il 1945, l’effetto virtuoso della redistribuzione dei redditi sulla crescita economica, l’importanza dei movimenti sociali, dei partiti di sinistra e del movimento operaio e molte altre cose ancora.

Certo, i nostri autori non si abbandonano al sarcasmo con cui Guy Standing tratta Beatrice Webb (considerata la madre dei «campi di lavoro» vagheggiati, secondo lui, dal socialismo fabiano) o William Beveridge, digiungato come «santo patrono» del welfare state (Standing 2018). Ma non ritengo corretta la valutazione di banale inadeguatezza (che sarebbe emersa naturalisticamente con il tempo) che anche Van Parijs e Vanderborght sembrano dare del «welfare assicurativo di matrice fordista». Analisi molto serie – tra cui quella di Paul Pierson (2001) e la mia (2012) – hanno mostrato che alla fine degli anni novanta del Novecento il welfare state, specie quello europeo, non era affatto in crisi ma aveva raggiunto «uno stato di maturità» largamente soddisfacente, mentre è stato l’attacco, volto al *retrenchment* mirato alla «restaurazione di classe» neocapitalistica, ingaggiato dal neoliberismo a provocarne una parziale dissoluzione. La difesa del welfare state e l’invenzione di nuove forme solidaristiche da parte delle sinistre, irretite nella subalternità culturale a quella forma di «neoliberismo temperato» che sono state le «terze vie», sono state totalmente insufficienti e ciò peraltro spiega in grande misura la loro afasia e inerzia attuali. Queste sono tutte questioni *politiche* che richiedono non la soluzione «naturalizzata» di una ineluttabile benché non meglio precisata inadeguatezza, ma soluzioni *politiche* da costruire faticosamente e duramente. Andrebbe dissipata la vaghezza che circonda la retorica sul «welfare non produttivistico», innanzitutto precisando con cura che fine fanno, nell’ipotesi di generalizzazione del reddito di base, cose molto concrete come la sanità pubblica, l’istruzione pubblica, la previdenza pubblica. Non è, infatti, per caso che le ipotesi di reddito di base incondizionato siano sostenute in prevalenza con il presupposto che esso assorba molte delle prestazioni monetarie e dei servizi del welfare state, il quale, al contrario, in una fase in cui l’austerità

autodistruttiva riporta in auge le privatizzazioni innanzitutto della spesa sociale, andrebbe rafforzato e riqualificato.

Pertanto, ritengo che oggi vadano pienamente riscoperte l'ispirazione del New Deal di Roosevelt e le straordinarie acquisizioni di Keynes e di Minsky. Sono negativamente impressionata dai tanti sostenitori del reddito di base incondizionato che ambiscono a costruire un «welfare per la non piena occupazione». Al contrario, per me la priorità assoluta va data alla creazione di lavoro, demolendo l'ostracismo che è caduto sull'obiettivo della «piena e buona occupazione» e che Van Parijs e Vanderborgh confermano. Si deve far perno sulla «piena e buona occupazione» non in termini irenici, ma nella acuta consapevolezza che la sua *intrusività* – vorrei dire la sua «rivoluzionarietà» –, rispetto al funzionamento spontaneo del capitalismo, è massima proprio quando il sistema economico *non crea naturalmente occupazione* e si predispone alla *jobless society*, lasciare libero spazio alla quale, però, equivarrebbe a non frapporre alcun argine alla catastrofe, anche e soprattutto in termini disegualitari. Dare libero corso al neoliberalismo e alle tendenze spontanee del capitalismo – che naturalmente va verso l'opposto della piena occupazione e cioè la disoccupazione di massa – è il rischio contenuto nelle proposte di generalizzazione dei trasferimenti monetari, come il reddito di base, a *compensazione* e a *risarcimento* di un lavoro che non c'è, costruendo un «welfare per la non piena occupazione». Come ho già detto non si tratta di negare né che alcuni trasferimenti monetari – per esempio per il contrasto alla povertà o per gli ammortizzatori sociali universalizzati – siano necessari, né che politiche di riduzione dell'orario di lavoro possano essere opportune. Si tratta di non cedere al sapore di «resa», di «rinuncia», di «abdicazione» che aleggia intorno alle proposte gravitanti sui trasferimenti monetari: la *resa* allo *statu quo* – ritenuto imm modificabile –, la *rinuncia* a utilizzare le leve pubbliche e statuali – giudicate compromesse e irrimediabili, tanto più dopo la loro dequalificazione operata dal neoliberalismo –, l'*abdicazione* a far valere la responsabilità collettiva nella trasformazione profonda e strutturale dei meccanismi economici neoliberalistici, ritenuta impossibile.

Nessuna proposta può oggi fondarsi sul solo terreno nazionale, tanto più quella del rilancio della «piena e buona occupazione» che per definizione ha bisogno di una scala continentale, cioè europea. Questo è il terreno su cui l'austerità deflazionistica di marca «ordoliberal» tedesca deve essere sfidata da un'iniziativa politica degna di questo nome, se non si

vuole lasciare tutto il campo ai populismi nazionalistici e xenofobi. Non a caso il grande studioso Anthony Atkinson (1996 e 2015) – citatissimo da Van Parijs e da Vanderborcht, ma quasi per nulla per le sue ultime posizioni molto spostate in favore del «lavoro di cittadinanza» – da un lato propone un «reddito di partecipazione», cioè un beneficio monetario da erogare sulla base non incondizionatamente della cittadinanza, ma dell’apporto di un contributo sociale (lavoro di varia forma e natura, istruzione, formazione ecc.), dall’altro consiglia di tornare a prendere nuovamente molto sul serio l’obiettivo della piena occupazione – eluso dalla maggior parte dei paesi Ocse a partire dagli anni settanta – facendo sì che i governi operino come *employer of last resort* offrendo «lavoro pubblico garantito», e dall’altro ancora suggerisce che «la direzione del cambiamento tecnologico» sia identificata come impegno intenzionale ed esplicito da parte delle istituzioni collettive, volto ad accrescere l’occupazione, e non a ridurla, come avviene con l’automazione, e ad enfatizzare la dimensione *umana* della fornitura di servizi, specie se pubblici, nella convinzione che le scelte delle imprese, degli individui e dei governi possano influenzare l’indirizzo della tecnologia (e anche per questa via la stessa distribuzione del reddito). Qui, peraltro – sostiene Atkinson –, si colloca la possibilità di smascherare l’inganno che può celarsi dietro alle fantasmagoriche proposte (istituire privatamente e localmente forme di reddito di base) di alcuni imprenditori della Silicon Valley, interessati a ribadire che l’innovazione è guidata dall’offerta (cioè, traduce Atkinson, dalle *corporations*) e non dalla domanda, vale a dire dai bisogni dei cittadini, ai quali è necessario dare solo capacità di spesa e potere d’acquisto, cioè reddito, magari sotto forma di reddito di base.

A questo proposito, sul quale Van Parijs e Vanderborcht tacciono del tutto, sono, invece, di grande interesse le argomentazioni contenute nella raccolta di inediti di Minsky (2013), dal titolo molto eloquente: *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*. Infatti, non va bene qualsiasi spesa pubblica, allo scopo di limitarsi a sostenere l’investimento privato e a favorire alti profitti: lo Stato deve intervenire direttamente con iniziative proprie e deve agire non solo sul livello ma sul contenuto e sulla qualità dell’occupazione e della produzione, perché la collettività intera è sollecitata a porsi domande radicali su «che cosa», «per chi» e «come» produrre. Ovviamente l’idea del lavoro da creare deve essere molto ampia, comprensiva di attività spesso considerate non lavoro e non retribuite. I modi di estrinse-

cazione possono essere vari: dalle reti alla ristrutturazione urbanistica delle città, dalle infrastrutture alla riqualificazione del territorio (sua messa in sicurezza, sua manutenzione ordinaria e straordinaria ecc.), dai bisogni emergenti – attinenti all’infanzia, all’adolescenza, alla non autosufficienza – al rilancio del welfare state. La creatività istituzionale del New Deal, così come l’inventiva del Piano del lavoro della Cgil del 1949 e quella con cui Ernesto Rossi coniugava la sua proposta di «esercito del lavoro» alla generalizzazione del «servizio civile», possono essere fonti di inesauribile modernità a cui ispirarsi. Una mobilitazione di energie fuori del comune andrebbe sollecitata in tutti i settori e in tutte le direzioni, anche con un’estensione quantitativa e qualitativa del «servizio civile», ben oltre la residualità e l’angustia in cui oggi è mantenuto, a dispetto dei ripetuti, più o meno altisonanti, propositi di riforma. Va anche tenuto presente che oggi varie nuove attività, consentite da tecnologie che rovesciano i tradizionali modelli di produzione e di consumo, a cui ci si riferisce con le espressioni *sharing economy*, *peer-to-peer economy*, *open source*, esprimono nuovi modi di vivere il lavoro – e il rapporto tra lavoro e vita e tra lavoro e intrattenimento – e di creare e distribuire valore. Ma la creazione di *lavoro nuovo* è il cimento decisivo con cui misurarsi oggi. Questo non significa escludere politiche di redistribuzione del lavoro esistente mediante strategie di riduzione dell’orario – a cui già pensava Keynes –, nella misura in cui si riveleranno opportune e necessarie. Significa semplicemente che sul piano politico la priorità va data alla *generazione di lavoro addizionale*.

In questo ambito va collocata, a mio parere, anche la problematica del «lavoro di cura» – oggi prevalentemente svolto dalle donne, data la non ancora modificata divisione sessuale dei ruoli all’interno della famiglia – e del rapporto tra produzione e riproduzione sociale. Sottrarre all’invisibilità il «lavoro di cura» e dargli riconoscimento rientra in quel percorso di allargamento della nozione del lavoro di cui parlavo e per molti aspetti già in atto. D’altro canto, se è ovvio che la spesa sociale può essere alimentata soltanto attraverso l’estensione della base produttiva e lavoratrice, è anche 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 anche a politiche «amiche» delle famiglie che ne neutralizzino l’impatto sulla cura dei componenti famigliari e sulla stessa vita delle donne. Lavoro pagato *crea* lavoro pagato e, con esso, *più* base fiscale e *più* risorse per la spesa pubblica, la quale a sua volta crea ulteriore lavoro. Il circuito virtuoso

«investimento produttivo nei beni pubblici/lavoro/base fiscale/estensione dei beni sociali e comuni» è quello da attivare e su cui insistere. Invece, le proposte di forme di reddito di cittadinanza, oltre a comportare costi enormi (che le rendono irrealistiche nei fatti, ma sempre devianti sul piano culturale), non danno la garanzia che l'auspicata maggiore «libertà di scegliere» non si riveli per le/gli svantaggiate/i del tutto illusoria. Esse, infatti, rischierebbero di funzionare come sanzione e cristallizzazione proprio della precarizzazione e come «dualizzazione» del mercato del lavoro, non offrirebbero risposte alla drammatica femminilizzazione, territorializzazione e cronicizzazione delle condizioni di povertà – diretta conseguenza della carenza dell'offerta di servizi e di interventi correttivi qualitativamente diversificati (come un trasferimento monetario non può mai essere) – e si sostituirebbero all'attivazione di nuove strategie di inclusione sociale, le quali dovrebbero, invece, essere rivolte soprattutto ai giovani e alle donne e dovrebbero essere articolate in politiche mirate (per formazione, condizioni abitative, avviamento al lavoro, reinserimento ecc.).

Tutto ciò è fortemente correlato alla questione della necessità del rilancio degli investimenti in Europa – cosa quasi non menzionata nel libro di Van Parijs e di Vanderborght – e dell'urgenza di dar vita a un «nuovo modello di sviluppo». Ma un «nuovo modello di sviluppo» non nasce spontaneamente, né solo per virtù di incentivi monetari, quale è anche il reddito di base. Ha bisogno di essere pensato, ideato, costruito, articolato in una miriade di progetti e di interventi strutturali. Occorrono circuiti nuovi di pensiero e di prassi politica per riattivare una «piena e buona occupazione» con piani straordinari di creazione di lavoro per giovani e donne. Possiamo tornare a ragionare dei «fini»? Di quali beni abbiamo bisogno per realizzarli? Come possiamo elevare la qualità delle nostre vite? Attraverso quali strade possiamo uscire dall'incertezza che grava sul nostro futuro? Più ancora delle risposte identificabili, è porsi queste domande radicali che oggi fa la differenza. Al centro debbono, quindi, tornare le domande 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, sulla direzione da imprimere all'innovazione tecnologica, sui modelli di politica industriale, sui nessi tra politiche macro-economiche, micro-economiche e sociali. Intrecciare le questioni della redistribuzione e dell'allocazio-

ne significa riconoscere che quando le parole chiave diventano «strade», «ponti», «scuole», «ospedali», «reti», «innovazione sociale», «tecnologie verdi» allora sfera economica e sfera sociale tendono largamente a sovrapporsi e a coincidere e «politica economica», «politica industriale» e «politica sociale» diventano profondamente interconnesse. Abbiamo bisogno di politiche economiche incorporanti in se stesse 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, beni comuni, beni sociali*, nella consapevolezza che tali beni sono fragili e che, pertanto, hanno bisogno di istituzioni e dell'esercizio di responsabilità pubbliche che se ne prendano cura.

Green economy, beni sociali, «beni comuni», bisogni emergenti possono essere l'orizzonte strategico complessivo, i *contenuti* generali nel cui quadro tale cimento può avvenire e verso cui veicolare l'innovazione, la ricerca scientifica, il progresso tecnologico. Non è affatto inevitabile che il nesso tra sicurezza sociale e sviluppo economico implichi un impatto dirimpente sull'ambiente naturale. Si possono e si debbono pensare delle alternative mettendo in campo uno straordinario processo di *progettazione* e di *innovazione sociale*. *Green economy* significa trasformare in mezzi con cui promuovere la crescita la riduzione dell'inquinamento e delle emissioni di gas nocivi, lotta agli sprechi e all'uso inefficiente e ingiusto delle risorse naturali, mantenimento della biodiversità, riduzione della dipendenza energetica dai fossili e rafforzamento delle fonti alternative. Beni pubblici, beni comuni, beni sociali, bisogni emergenti significano fare di spazi urbani, salute, intrattenimento, cura di sé, stimolo intellettuale e creatività, cultura e scambi culturali, contatti e relazioni, benessere familiare i campi di valorizzazione di una cospicua forza lavoro crescentemente qualificata, il cui apporto può rivelarsi fondamentale per lo sviluppo e per la crescita.

Di fronte agli andamenti instabili dell'economia globale e alle tendenze dell'innovazione tecnologica, con implicazioni drammatiche sulla disoccupazione e sull'occupazione, le quali richiederebbero la mobilitazione di tutte le energie sulle problematiche del lavoro, è sconcertante, invece, che ai governanti europei – e italiani! – la scelta del ricorso ai trasferimenti monetari – come i bonus e gli incentivi fiscali, strettamente imparentati –

sembri l'unica possibile e non si affacci nemmeno l'opzione di operare con un intervento pubblico diretto di spesa volto a rilanciare gli investimenti e per questa via l'occupazione, posto che tutte le fonti segnalano la forza maggiormente espansiva, a parità di risorse impiegate, di programmi di spesa rispetto a programmi di semplice riduzione delle imposte. Interrogarsi sugli *usi alternativi* di pari, o addirittura minori, ammontari di risorse, però, con assai superiore efficacia espansiva e occupazionale, è essenziale. Nel Libro bianco *Tra crisi e grande trasformazione* (Pennacchi 2013) avevamo calcolato che per l'Italia con cinque miliardi di euro l'operatore pubblico – in tutte le sue articolazioni centrali e territoriali e con progetti seri e ben costruiti – può creare direttamente quattrocentomila posti di lavoro in un anno. Luciano Gallino – che negli ultimi anni di vita ha sostenuto appassionatamente la priorità del lavoro sul reddito – aveva calcolato che con quindici miliardi di euro i posti di lavoro creati possono diventare addirittura un milione. Logiche alternative sottostanno ai due tipi di intervento: l'uno agente solo per incentivi indiretti e per prescrizioni standard, volto a sollecitare così gli *animal spirits* del mercato e con lo Stato che interviene solo *ex post* a compensare monetariamente i più svantaggiati, l'altro invocante una diretta responsabilità pubblica e collettiva *ex ante*, straordinaria quanto è straordinaria la situazione occupazionale odierna, specie dei giovani e delle donne.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B. (1996), *The Case for a Participation Income*, in *The Political Quarterly Journal*, vol. 67, n. 1, pp. 67-70.
- Atkinson A.B. (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- Baccelli L. (2015), *Inquietudine creatrice. Marx e il lavoro*, in *Iride*, n. 1.
- Franzini M., Granaglia E., Raitano M. (2014), *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le disuguaglianze estreme nel capitalismo contemporaneo*, Bologna, il Mulino.
- Franzini M., Granaglia E. (2017), *Fazio si merita il suo stipendio? Alcune riflessioni su super-ricchi, mercati e meriti*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 14 luglio.
- Fumagalli A. (2013), *Lavoro, male comune*, Milano, Mondadori.
- Lazonick W. (2016), *The Value-Extracting CEO: How Executive Stock-Based Pay Undermines Investment in Productive Capabilities*, Institute for New Economic Thinking, Wp n. 54, December.

- Minsky H.P. (2013), *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare*, New York, Levy Economics Institute of Bard College; trad. it. *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Ediesse, 2014.
- Pennacchi L. (2012), *La moralità del welfare. Contro il neoliberismo populistico*, Roma, Donzelli.
- Pennacchi L. (2013, a cura di), *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il Piano del lavoro 2013*, Roma, Ediesse.
- Pierson P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Standing G. (2018), *Left Should Stop Equating Labour With Work*, in *Social Europe*, 23 March.
- Tornielli A., Galeazzi G. (2015), *Papa Francesco. Questa economia uccide*, Milano, Piemme.
- Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino.



Questa volta è differente? Automazione e lavoro nella quarta rivoluzione industriale

*Luigi Marengo**

1. Introduzione

Quasi novanta anni fa John Maynard Keynes pubblicava un breve saggio nel quale prevedeva una forte diminuzione della domanda di lavoro a causa della sostituzione di manodopera con macchine, ovvero la cosiddetta «disoccupazione tecnologica»: «Noi, invece, siamo colpiti da una nuova malattia di cui alcuni lettori possono non conoscere ancora il nome, ma di cui sentiranno molto parlare nei prossimi anni: vale a dire la disoccupazione tecnologica. Il che significa che la disoccupazione dovuta alla scoperta di strumenti economizzatori di manodopera procede con ritmo più rapido di quello con cui riusciamo a trovare nuovi impieghi per la stessa manodopera» (Keynes 1930, p. 360).

In realtà la preoccupazione per la disoccupazione tecnologica data ben prima di Keynes ed era alla base ad esempio del luddismo, il movimento che agli albori della rivoluzione industriale vide alcuni operai inglesi danneggiare e distruggere telai meccanici e altri macchinari perché li consideravano una minaccia al lavoro salariato (Salvadori 1987). I ludditi non avevano del tutto torto a vedere nelle macchine una minaccia immediata al proprio lavoro e al proprio salario, ma a distanza di due secoli possiamo affermare che la loro prospettiva fu miope. Al contrario, la rivoluzione industriale nel lungo periodo finì per creare molto lavoro e soprattutto ne incrementò enormemente la produttività e la sua remunerazione. L'impatto sul benessere materiale dei lavoratori fu enorme. La prima rivoluzione industriale ha radicalmente cambiato le condizioni di vita materiale della parte di umanità che ne è stata toccata. Mentre dall'epoca dell'Impero romano al XVII secolo il reddito pro capite nel mondo sviluppato ha subito variazioni

* Luigi Marengo è docente di Economia presso il Dipartimento di Impresa e management dell'Università Luiss Guido Carli di Roma.

minime, dalla prima rivoluzione industriale a oggi si stima che sia aumentato di circa trenta volte in termini reali.

Semplificando un po', la rivoluzione industriale non fu altro che meccanizzazione (cambiamento tecnologico) più divisione del lavoro e nascita del «sistema fabbrica» (cambiamento organizzativo).

Ora siamo all'inizio di quella che molti hanno battezzato la quarta rivoluzione industriale¹ e stiamo assistendo a una nuova ondata di sostituzione di manodopera con macchine con tanto di movimenti neoludditi (Jones 2006). Possiamo aspettarci anche questa volta, come nelle precedenti, un esito in gran parte positivo nel lungo periodo, con una crescita generalizzata del benessere materiale? Le inevitabili perdite di posti di lavoro saranno compensate dalla creazione di nuovi e migliori? Avremo da un lato la perdita di impieghi routinari, faticosi e poco qualificati e dall'altro la creazione di almeno altrettante occupazioni creative, intellettuali e altamente qualificate? La visione «ottimistica» della quarta rivoluzione industriale tende a rispondere affermativamente a queste domande: secondo questa visione stiamo vivendo in questi anni problemi tipici di un regime di transizione tecnologica, economica e sociale, ma i meccanismi virtuosi che hanno operato nelle precedenti rivoluzioni industriali sono in atto anche ora senza alcuna sostanziale differenza. La disoccupazione tecnologica sarebbe quindi un fenomeno «frizionale» e temporaneo, limitato alla transizione, e il compito di governi, sindacati e delle altre istituzioni è rendere questa transizione il più possibile breve e socialmente accettabile.

Una visione opposta sostiene invece che il processo di automazione della quarta rivoluzione industriale ha alcune similitudini ma anche importantissime differenze rispetto al passato. Mentre nelle precedenti automazioni le macchine sostituivano il lavoro fisico dell'uomo, l'automazione di oggi e del prossimo futuro è destinata a rimpiazzare sempre più il lavoro

¹ La prima rivoluzione industriale è appunto quella basata sulla forza motrice dell'acqua e della macchina a vapore che iniziò in Gran Bretagna verso la fine del secolo XVIII, la seconda è quella basata sull'elettricità e sui motori a combustione interna sviluppatasi dal 1870 alla prima guerra mondiale, la terza, iniziata grosso modo nel 1980, è invece basata sulla digitalizzazione: computer, internet e tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La quarta sarebbe agli albori ed è basata su robotica, Intelligenza artificiale, Internet delle cose, biotecnologie, nanotecnologie (Schwab 2016). Qualcuno (incluso l'autore di questo articolo) la vede più come un compimento della terza rivoluzione industriale, in quanto ancora largamente basata sulla digitalizzazione, che come una nuova rivoluzione.

intellettuale, e gli spazi lasciati all'operare umano, se pur importantissimi, non sembrano in grado di garantire un'occupazione di massa che possa assorbire tutti coloro che perderanno il lavoro. Inoltre, come vedremo, questa visione «pessimistica» mette l'accento anche su alcune caratteristiche economiche delle nuove tecnologie, basate sulla digitalizzazione delle conoscenze umane, che sono profondamente diverse dalle tecnologie precedenti e fanno sorgere seri dubbi sulla possibilità che anche questa volta vedremo in azione alcuni dei meccanismi virtuosi delle rivoluzioni industriali precedenti. La quarta rivoluzione industriale, secondo questa visione, causerà una rilevante e persistente disoccupazione tecnologica e un aumento della disuguaglianza sociale, a meno che non si verifichino mutamenti piuttosto profondi nell'organizzazione e nel funzionamento delle nostre società.

Keynes stesso nel suo saggio del 1930 propende per una visione complessivamente ottimistica, ma il suo ottimismo è subordinato all'auspicio di alcune modifiche non di poco conto nella società. Keynes prevede una drastica riduzione del tempo dedicato al lavoro con un parallelo aumento del tempo libero. Secondo lui le macchine potranno liberarci dalla schiavitù del lavoro, ma questo richiederà una più equa distribuzione dei tempi di lavoro e dei redditi prodotti.

In questo breve saggio analizzerò alcuni meccanismi economici che sottendono i processi di automazione, descriverò le due opposte visioni e presenterò anche le mie personali convinzioni. Purtroppo, al momento, la visione «pessimistica» mi convince più di quella «ottimistica», e infatti dedicherò a essa più spazio. Ritengo che questa rivoluzione industriale, pur presentando alcuni tratti comuni, sia profondamente diversa dalle precedenti e che alcuni dei meccanismi virtuosi che abbiamo visto operare in passato questa volta non avranno spazio. Vorrei però subito sottolineare un importante *caveat*: il futuro quasi sempre ci sorprende e bisogna ogni volta diffidare delle previsioni di lungo periodo degli scienziati sociali, anche delle mie. È possibilissimo che in assenza di alcuni precedenti «circoli virtuosi» se ne creino di nuovi. Io però al momento non riesco a vederne né a immaginarne nessuno così importante da compensare i «circoli viziosi» che chiaramente si stanno formando. Ma tutto ciò forse è dovuto solo a un limite della mia personale capacità di comprensione e di immaginazione.

2. Automazione e codificazione della conoscenza umana

Vorrei iniziare con una lettura un po' caricaturale, ma secondo me molto efficace, della prima rivoluzione industriale in modo da individuarne alcune componenti veramente essenziali e analizzare in che misura possiamo ritrovarle nella nuova ondata di automazione di oggi. La mia opinione è che questi meccanismi, brillantemente individuati già da Adam Smith e da Karl Marx, siano tutt'ora presenti, anzi per certi aspetti siano meccanismi universali dello sviluppo economico (almeno di quello capitalistico).

La prima rivoluzione industriale ha fatto sostanzialmente due cose: ha codificato una parte delle conoscenze, diverse delle quali tacite e «incorporate» nelle menti, nelle mani e nei gesti degli artigiani, e, grazie a questa codifica, ha potuto dividere processi produttivi complessi in sequenze di attività molto più semplici. Questa «divisione del lavoro» ha consentito la specializzazione e, dove la tecnologia lo consentiva, la sostituzione di manodopera con macchine. Ovviamente codificazione e divisione del lavoro erano presupposti necessari per la meccanizzazione: le macchine necessitano di una «codifica» precisa (in loro non c'è spazio per la conoscenza tacita) e quelle dell'epoca potevano svolgere solamente un singolo compito molto semplice e ben definito, senza alcuno spazio per flessibilità, adattamento e apprendimento.

Ma la codificazione consentì anche un radicale cambiamento organizzativo. L'organizzazione della produzione artigianale era funzionale all'utilizzo e alla trasmissione di conoscenze tacite. Nel sistema maestro-apprendista, attraverso anni di pratica a fianco del maestro, il bravo apprendista acquisiva lentamente le conoscenze tacite e poteva egli stesso sperare di diventare un maestro. Economicamente questo sistema di trasmissione delle conoscenze era però terribilmente inefficiente perché richiedeva anni di interazione diretta tra il maestro e pochi apprendisti. La conoscenza codificata, al contrario, si trasmette molto rapidamente e in modo impersonale: un codice può essere appreso da milioni di soggetti contemporaneamente senza nessuna interazione diretta col suo autore. Il guadagno di efficienza è enorme.

Nella fabbrica la modalità di condivisione delle conoscenze è totalmente diversa: la divisione del lavoro in compiti semplici e ripetitivi rende l'apprendimento così rapido e facile che tali compiti possono essere tra-

smessi in poco tempo a persone scarsamente qualificate e persino a stupidissime macchine.

Questo processo ha molte importanti conseguenze per il lavoro, per la sua organizzazione e per il suo impiego. In primo luogo, l'organizzazione del lavoro diventa gerarchica e parcellizzata, per cui i lavoratori apprendono solo una minima parte del processo produttivo e pertanto, al contrario degli apprendisti nella produzione artigianale, non hanno quasi nessuna possibilità di ampliare le loro conoscenze e di ritrovarsi ai vertici della gerarchia.

In secondo luogo, coloro che detenevano le conoscenze che sono codificate e parcellizzate perdono il proprio ruolo, sono «fuori mercato». Altrettanto vanno fuori mercato coloro che esercitano mansioni che possono essere sostituite da macchine. Queste ultime sono inevitabilmente più produttive della manodopera umana.

Infine, questo modo di produrre è molto più complesso da gestire rispetto alla produzione artigianale. La divisione del lavoro richiede un complesso sistema di pianificazione, di coordinamento e di controllo delle attività; inoltre la crescita della dimensione delle unità produttive pone tutta una serie di nuovi problemi: dalla necessità di ingenti risorse finanziarie a quella di assicurarsi la stabilità dei mercati dei prodotti e dei fattori produttivi, perché difficoltà di vendita e di approvvigionamento hanno costi ben superiori nella produzione di fabbrica rispetto a quella artigianale. Tutto ciò determina la creazione di tutta una serie di nuovi lavori che nella produzione artigianale non esistevano o che generavano una ridottissima occupazione: nasce dunque il ceto impiegatizio, tecnico e dirigenziale, costituito da personale con qualifiche medie e alte, che svolge compiti non manuali che sono essenzialmente di pianificazione, di coordinamento e di controllo delle attività interne alla fabbrica e di gestione delle relazioni con i mercati degli input (lavoro, materie prime e semilavorati, risorse finanziarie) e degli output (distribuzione dei prodotti).

Tenendo conto di tutti questi elementi, qual è stato l'impatto complessivo sul mercato del lavoro? La crescita della produttività ha diminuito notevolmente la domanda di lavoro per unità di prodotto. Quindi l'impatto immediato è una riduzione della domanda di lavoro (come diagnosticato dai ludditi); tuttavia in seconda battuta hanno operato diversi meccanismi compensativi (si veda ad esempio Vivarelli 1991 per una rassegna più dettagliata): la creazione dei già descritti lavori di pianificazione, coordinamento e controllo; l'espansione dei mercati, e quindi della quantità prodotta, e

la creazione di posti di lavoro nei settori che producono macchinari; la creazione di nuovi mercati e di nuovi bisogni (anche per l'evoluzione da un'economia basata sulla sussistenza e sull'autoconsumo).

3. La visione ottimistica

La visione ottimistica sostiene che i meccanismi compensativi che hanno operato in passato funzioneranno anche questa volta. La nuova automazione distruggerà molti posti di lavoro, ma ne creerà altri di qualità superiore. Posti di lavoro complementari alle nuove macchine (programmatori, progettisti, tecnici, ricercatori) e posti di lavoro che faranno fronte a un aumento della domanda di beni nella cui produzione la componente umana è insostituibile: assistenza sanitaria, servizi alla persona, beni «relazionali», lavori creativi ecc. Nel lungo termine avremo un aumento della produttività e del benessere e un miglioramento generalizzato della qualità del lavoro: meno lavori routinari, faticosi e più lavori creativi, interessanti e con una forte componente relazionale.

Anche i difensori della visione ottimistica però riconoscono che la transizione può essere socialmente difficile e dolorosa. Molti posti di lavoro possono essere persi nel breve periodo, mentre la creazione di nuovi può richiedere molto più tempo. Inoltre i nuovi disoccupati, in generale, non avranno le competenze per ricoprire i nuovi posti e quindi potremo avere la coesistenza di disoccupazione e di carenza di lavoratori. Solo il ricambio generazionale potrà progressivamente portare all'adeguamento delle qualifiche dei lavoratori alle nuove esigenze.

Le politiche pubbliche possono svolgere un ruolo fondamentale. Da un lato possono ridurre il disagio sociale di coloro che vengono espulsi dal mercato del lavoro offrendo loro sussidi di disoccupazione e altre misure di riduzione della povertà. Dall'altro possono facilitare e accelerare la transizione adattando il sistema di istruzione alle nuove esigenze. Goldin e Katz (2008) mettono in luce questo meccanismo di «inseguimento» tra tecnologia e istruzione: se il sistema educativo si adatta rapidamente alle nuove esigenze, si crea un circolo virtuoso che, secondo gli autori, è stato alla base del successo del sistema produttivo statunitense nel secolo scorso.

In generale le nuove tecnologie determineranno un periodo di dinamismo sociale, esattamente come è avvenuto nelle precedenti rivoluzioni in-

dustriali. Nuove classi sociali, nuove forme di aggregazione, nuovi movimenti politici sorgeranno e sostituiranno quelli attuali. Questo cambiamento creerà incertezza sociale e conflitto, come stiamo vedendo già in questo momento, ma il processo è inevitabile: la società deve adattarsi alle nuove modalità di produzione.

4. La visione pessimistica

Questa visione parte dalla constatazione che il processo di codificazione e di automazione del «saper fare», descritto precedentemente, raggiunge livelli impensabili con la terza e con la quarta rivoluzione industriale. Le tecnologie alla base di queste rivoluzioni sono tecnologie digitali, ovvero tecnologie che hanno nella codificazione il proprio *modus operandi*, la propria stessa natura. Il computer è in grado di decifrare solo informazione e conoscenza codificata, ma può gestirle ed elaborarle con una rapidità e con una potenza di calcolo impensabili per gli esseri umani.

Negli anni novanta si faceva riferimento alla «guida di un'automobile» come esempio di conoscenza tacita, che può essere appresa, cioè, solo con la pratica a fianco di un guidatore esperto (come accadeva fra maestro e apprendista). Un compito, si diceva, che in più richiede una capacità di gestire situazioni complesse e sempre nuove, in cui movimenti routinari (cambiare marcia, frenare ecc.) vengono combinati in modalità flessibili e creative a seconda della circostanza. Quindi, si diceva, le macchine non potranno mai sostituire l'uomo, ma, al più, aiutarlo nelle componenti più routinarie (il cambio automatico, la frenata assistita e altro ancora). Oggi le automobili a guida autonoma sono praticamente una realtà e la cosa interessante è che esse non cercano di imitare l'apprendimento umano ma funzionano in modo totalmente diverso: sono capaci di processare con grandissima rapidità una enorme quantità di informazioni.

Le tecnologie digitali stanno portando alla codificazione di conoscenze che si pensavano non codificabili e in più i computer sono così flessibili che, una volta dotati di questo codice, possono fare con esso praticamente le stesse cose che è in grado di fare un essere umano, ma molto più rapidamente e con molti meno errori.

Ma la vera rivoluzione, si dice da più parti, la vedremo con l'Intelligenza artificiale, che sta facendo progressi rapidissimi e che sta determinando una

rottura epocale: le macchine non sono più destinate solo a ripetere all'infinito compiti routinari obbedendo ai nostri ordini codificati, ma sono e saranno sempre di più in grado di apprendere compiti complessi. E l'apprendimento è una delle capacità umane di ordine più elevato.

La visione pessimistica sostiene che la sostituzione del lavoro dell'uomo con le macchine non sarà limitata a lavori routinari e a bassa qualifica, ma riguarderà lavori intellettuali che richiedono qualifiche medie e alte. *Internet banking* ha ridotto enormemente l'occupazione in un settore, quello bancario, che occupava manodopera in possesso di diplomi e di lauree. Sistemi esperti effettuano in pochi secondi complessi compiti di ricerca di norme e di precedenti che richiedevano giornate di lavoro di piccoli eserciti di giovani laureati in giurisprudenza. Una gran parte delle complesse operazioni sui mercati finanziari è effettuata da algoritmi che operano in tempo reale senza intervento umano. La diagnostica in campo medico e perfino la chirurgia utilizzeranno sempre di più macchine intelligenti.

Molti studi evidenziano che è già in corso un fenomeno di *polarizzazione* del mercato del lavoro: da un lato vi sono impieghi a elevatissima qualificazione, complementari alle nuove tecnologie e alle nuove modalità produttive, la cui domanda è in aumento e le cui remunerazioni sono molto buone e via via crescenti. Sono lavori tecnici di alto livello, lavori di ricerca, di design, oppure di gestione e di direzione con una forte componente politico-relazionale. Si tratta spesso di mercati del lavoro globali, ad alta mobilità internazionale che stanno creando una élite di lavoratori ricchi e cosmopoliti.

Dall'altro lato sta reggendo bene il mercato del lavoro per compiti che richiedono una bassa qualifica, in cui la componente di interazione umana è fondamentale e spesso con remunerazioni così basse da rendere non conveniente la sostituzione con le macchine. Trattandosi di lavori a bassa qualifica, in molti paesi vi è una crescente offerta legata ai fenomeni migratori, che contribuisce a spingere ulteriormente verso il basso le remunerazioni.

Il principale problema è innanzitutto nel mezzo, nei lavori della cosiddetta classe media che sono fortemente esposti al rischio di automazione. In un recentissimo lavoro, due studiosi di Oxford (Frey e Osborne 2017) stimano la probabilità di computerizzazione di settecentodue mansioni lavorative e trovano che i lavori meno esposti a tale rischio sono quelli (prevalentemente nel settore sanitario) che richiedono una interazione diretta con il cliente (fisioterapista, dentista, infermiere, psicologo, dietologo), lavori manageria-

li, lavori tecnici di vari livelli (da riparatori a ingegneri), lavori con una forte componente di ricerca scientifica, lavori nel settore dell'istruzione media inferiore, primaria e per l'infanzia. Tra i lavori destinati invece quasi certamente a sparire vi è gran parte delle mansioni operaie nel manifatturiero (peraltro in buona parte già ridotte al minimo) e, soprattutto, gran parte dei lavori impiegatizi.

Ma il problema rischia anche di estendersi sempre più a fasce più elevate. Beaudry, Green e Sand (2013) parlano di *great reversal*, cioè di grande inversione: a partire dall'anno 2000 circa, e contrariamente ai decenni precedenti, la domanda di lavori cognitivi altamente qualificati negli Stati Uniti ha iniziato a declinare, mentre le università americane continuano ad aumentare l'offerta di lavoratori a elevata qualifica in possesso di titoli universitari. Il risultato è la crescita della disoccupazione e della sottoccupazione² intellettuale.

Alcuni di questi fenomeni, poi, sono rafforzati dalla globalizzazione: le fasi produttive che ancora richiedono molta manodopera possono essere facilmente delocalizzate in paesi in cui il costo della manodopera è più basso.

5. Automazione e disuguaglianza

La polarizzazione del mercato del lavoro ha evidenti e preoccupanti conseguenze sulla distribuzione del reddito e della ricchezza. Dalla fine della seconda guerra mondiale sino agli anni settanta nei paesi industrializzati si era registrata una significativa riduzione delle disuguaglianze, ma nei decenni successivi questa tendenza si è invertita (Piketty 2016). Questo fenomeno è dovuto a fattori politici, quali il generale dimagrimento dello Stato sociale e delle politiche fiscali redistributive, ma sicuramente anche ai cambiamenti fino ad ora descritti nella tecnologia e nell'organizzazione della produzione. La polarizzazione del mercato del lavoro implica che troveremo da un lato una élite di lavoratori molto ben pagati, con un mercato globale in crescita,

² Si ha sottoccupazione quando una lavoratrice, o un lavoratore, ha un impiego che richiede qualifiche inferiori a quelle di cui dispone. Si tratta quindi di un «eccesso di qualificazione» dei lavoratori. Il fenomeno è molto diffuso, e in forte crescita, in molti paesi, inclusa l'Italia, dove casi di laureati che lavorano in un call centre o alla cassa di un supermercato stanno diventando sempre più frequenti.

e dall'altro lavori a bassa qualifica, con remunerazioni molto basse e spesso appena al di sopra del limite di sussistenza. La conseguenza non è solo un aumento della disuguaglianza, ma la sua persistenza intergenerazionale e la conseguente forte riduzione della mobilità sociale: per accedere ai lavori di élite occorre sempre più, fin dai primi anni di vita, accedere a un sistema educativo di élite. La polarizzazione della qualità dell'istruzione, che è evidente nei paesi anglosassoni ma che si sta rapidamente espandendo anche altrove (forse con la parziale eccezione della Scandinavia), non fa altro che rafforzare questo circolo vizioso.

La crescita della disuguaglianza frena anche uno dei più importanti meccanismi compensativi che abbiamo visto all'opera nelle precedenti rivoluzioni industriali: il forte aumento della domanda. Se la crescita del reddito prodotta dall'innovazione tecnologica è concentrata in poche mani, essa si riflette solo in parte nell'incremento della domanda e quindi in un aumento della quantità prodotta che sia in grado di compensare la diminuzione del contenuto di lavoro per unità di prodotto. La stagnazione della domanda interna che caratterizza molte economie avanzate in questa fase è anche una manifestazione di questo fenomeno.

Vi sono però anche altre vie, meno evidenti ma a mio avviso altrettanto importanti, attraverso le quali le nuove tecnologie aumentano la disuguaglianza. La prima è rappresentata dall'«industrializzazione dei servizi» che è consentita dalle nuove tecnologie. Tradizionalmente la produzione di servizi è intrinsecamente molto meno efficiente della produzione manifatturiera, in quanto richiede la contemporaneità e la compresenza della produzione e del consumo. Se oggi acquisto un'automobile a Roma, questa non è stata prodotta né oggi né a Roma ma qualche settimana o qualche mese fa ad esempio in Giappone. Se invece oggi a Roma acquisto il servizio di otturazione di una carie, il dentista che lo produce deve essere disponibile a Roma nell'esatto momento in cui consumo il servizio. La conseguenza è che la produzione di servizi dentistici è molto meno efficiente della produzione di automobili perché si può produrre solo per il mercato locale e solo per la domanda immediata, non per le scorte. La possibilità di sfruttare le economie di scala è quindi minima e l'uso delle scorte per gestire ottimamente gli squilibri tra domanda e offerta è impossibile. Ma la conseguenza è anche che i servizi sono tradizionalmente una fonte di occupazione diffusa sul territorio e relativamente protetta dalla competizione globale, mentre la produzione manifatturiera è concentrata in poche aree.

Le nuove tecnologie stanno cambiando le modalità di produzione in molti servizi rendendole più simili alla produzione industriale. Abbiamo già citato il caso dei servizi bancari: non molti anni fa per effettuare qualsiasi operazione bisognava recarsi in una filiale per trovarvi un impiegato che interagisse direttamente con noi, esattamente come il dentista di cui sopra. Ora invece andiamo su internet, seguiamo una procedura automatizzata e non abbiamo alcun bisogno della filiale sotto casa. La nostra banca non solo ha automatizzato molte operazioni, ma può essere localizzata ovunque nel mondo. L'immaterialità dei servizi, poi, rende i costi di trasporto, di fatto, nulli e quindi le opportunità di delocalizzazione e di concentrazione sono ancora maggiori rispetto al settore manifatturiero. È molto probabile che questa industrializzazione dei servizi avrà una notevole accelerazione nel prossimo futuro, proprio perché i potenziali guadagni di efficienza sono notevoli. Il commercio via internet è probabilmente destinato a sostituire una parte rilevante delle attività commerciali che ora sono diffuse in modo abbastanza capillare sul territorio. Ma, in prospettiva, nuove tecnologie, come la telemedicina e la didattica online, potranno portare a fenomeni di concentrazione perfino nella diagnostica medica e nell'istruzione.

La seconda questione riguarda una particolarità della tecnologia e quindi della conseguente struttura dei costi nella produzione dei beni digitali che sono alla base delle nuove tecnologie. I beni digitali sono, appunto, beni che consistono in una codifica di informazioni, di conoscenze e di procedure in forma numerica interpretabile per mezzo del computer. Se confrontiamo la struttura dei costi di produzione di un bene manifatturiero, ad esempio di un'automobile, con quella di un bene digitale, ad esempio di un software, ci rendiamo conto che quest'ultima presenta una peculiarità che ha importanti conseguenze economiche. La produzione di un'automobile comporta due tipologie di costi: i cosiddetti costi fissi, che sono indipendenti dalla quantità prodotta, e i costi variabili, che sono invece funzione della quantità prodotta. I primi sono sostanzialmente legati alla costruzione della capacità produttiva (impianti e macchinari), mentre i secondi alla remunerazione dei fattori necessari per produrre ciascuna automobile (lavoro, materiali, semilavorati ed energia). Ora, nella produzione dei beni digitali i costi variabili tendono a zero: per produrre un nuovo software vi sono costi fissi di progettazione, di programmazione, di *debugging* ecc., ma una volta che la prima «copia» del software è pronta

essa può essere replicata e distribuita in milioni di copie a costo praticamente nullo. Gli economisti chiamano costo «marginale» il costo di un'unità di prodotto addizionale. E mentre nella manifattura e nei servizi tradizionali esso è significativamente positivo, nella produzione di beni digitali è praticamente nullo. Costi marginali nulli hanno diverse implicazioni (Rifkin 2017)³. La più importante delle quali, per quanto riguarda il tema di questo articolo, è che il legame tra quantità prodotta e occupazione diventa molto flebile. Se la Fiat raddoppia la produzione di Panda, dovrà anche aumentare (forse non del doppio, ma comunque in maniera significativa) le ore di lavoro utilizzate e quindi distribuire un monte salari significativamente maggiore. Se invece Microsoft raddoppia le vendite di Windows 10, lo può fare quasi senza accrescere il numero di occupati. In questo modo si perde uno dei principali meccanismi compensativi di cui abbiamo parlato in precedenza, quello dell'incremento dell'occupazione dovuto all'aumento della quantità prodotta.

Una seconda importante implicazione è che questa struttura dei costi porta naturalmente a una forte concentrazione di mercato. Costi variabili e costi marginali molto bassi comportano economie di scala molto alte: una stessa impresa può servire quote di mercato sempre maggiori con costi aggiuntivi minimi⁴. Inoltre la tendenza alla concentrazione in questi settori è spesso rafforzata dalla presenza di economie di rete e di standard: trattandosi spesso di tecnologie che servono per comunicare e condividere vi è un forte incentivo per i consumatori ad acquistare i prodotti che già hanno una quota di mercato dominante.

Aggiungendo che anche i costi di trasporto e di distribuzione sono nulli grazie a internet e all'immaterialità del prodotto, il risultato è la tendenza verso monopoli od oligopoli fortemente concentrati su scala globale, come probabilmente mai si è visto nella storia delle economie di mercato.

³ Costi marginali vicini a zero si trovano anche in altre nuove tecnologie, ad esempio nella produzione di energia solare o eolica: una volta installato l'impianto solare o eolico (costi fissi), esso produrrà energia utilizzando quasi nulla in lavoro, semilavorati ed energia proveniente da altre fonti. In particolare l'impatto occupazionale sul luogo in cui l'impianto sorge è praticamente nullo (a differenza di quello di una raffineria di petrolio).

⁴ Gli economisti chiamano questa struttura di mercato con costi fissi relativamente alti e costi marginali trascurabili «monopolio naturale».

6. Conclusioni: quale ruolo per le politiche pubbliche?

Se nella visione «ottimistica» il ruolo dell'intervento pubblico è essenzialmente quello di facilitare la transizione e di compensarne i danni sociali temporanei, nella visione «pessimistica» la politica è chiamata a interventi più importanti, ma è anche probabilmente condannata in gran parte all'impotenza e all'insuccesso.

La visione pessimistica sostiene che ci avviamo verso una fase di significativa e persistente disoccupazione tecnologica e di crescente disuguaglianza. Se effettivamente questi fenomeni sono persistenti, provvedimenti tamponi a favore di coloro che si trovano in situazioni temporanee di bisogno non sono più sufficienti. Keynes ci suggerisce una possibile soluzione: ricorrere a politiche redistributive, sia dei tempi di lavoro sia dei redditi, molto spinte. Il minor carico di lavoro complessivo potrebbe essere distribuito in modo più equo con orari ridotti, se la produzione ha una elevatissima intensità di capitale, bisogna tassare fortemente quest'ultimo e usare il gettito per fornire un reddito «di cittadinanza» o un sostegno simile a tutti. L'attuazione di queste politiche appare però oggi piuttosto utopica: la globalizzazione rende l'aumento della tassazione del capitale molto difficile e la redistribuzione del carico di lavoro è limitata dalla distribuzione delle competenze. Infine, a meno di radicali cambiamenti sociali e culturali, redditi di cittadinanza e simili, pur rappresentando un importante strumento di lotta alla povertà, non sembrano in grado di contrastare esclusione e marginalità sociali generate da disoccupazione e sottoccupazione.

Le politiche dell'istruzione, che come abbiamo detto nella visione «ottimistica» hanno un ruolo centrale nel favorire la transizione, in questo senso sono inevitabilmente meno efficaci perché disoccupazione e sottoccupazione sono destinate a persistere. Il sistema educativo può però almeno favorire la mobilità sociale intragenerazionale, evitando che i lavori meglio remunerati vadano sempre ai figli delle classi agiate, rendendo quindi la disuguaglianza sempre più forte con il passare delle generazioni.

Infine un ruolo importante dovrebbero averlo le politiche volte a limitare il potere dei monopoli globali e la loro elusione fiscale con norme antitrust, limitando l'estensione dei diritti di proprietà intellettuale e la possibilità di trasferire ricavi e profitti dove fiscalmente più conveniente. Ma queste importanti norme sono difficili da attuare perché, per essere efficaci, esse richiedono come minimo un coordinamento tra Stati o meglio ancora poteri e controlli sovranazionali.

Riferimenti bibliografici

- Beaudry P., Green D., Sand B. (2013), *The Great Reversal in the Demand for Skill and Cognitive Tasks*, Cambridge (Ma), Nber Working Paper, n. 18901.
- Frey C., Osborne M. (2017), *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?*, in *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 114, pp. 254-280.
- Goldin C., Katz L. (2008), *The Race between Education and Technology*, Cambridge (Ma), Harvard University Press.
- Jones S. (2006), *Against Technology*, London, Routledge.
- Keynes J.M. (1930) *Economic Possibilities for our Grandchildren*, ristampato in *Essays in Persuasion*, New York, W.W. Norton & Company., 1963, pp. 358-373; trad. It.: *La fine del laissez-faire e altri scritti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991.
- Piketty T. (2016), *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani.
- Rifkin J. (2017), *La società a costo marginale zero*, Milano, Mondadori.
- Salvadori L. (1987), *Il luddismo*, Roma, Editori Riuniti.
- Schwab K. (2016), *La quarta rivoluzione industriale*, Milano, Franco Angeli.
- Vivarelli M. (1991), *I meccanismi compensativi della disoccupazione tecnologica. Il dibattito classico e i modelli recenti*, in *Economia politica*, vol. 8, n. 3, pp. 517-557.

ABSTRACT

La digitalizzazione, la diffusione dei computer e dei robot e, ora, l'avvento dell'Intelligenza artificiale e di Internet delle cose stanno determinando importanti cambiamenti nella domanda di lavoro. Molti lavori stanno rapidamente svanendo in quanto automatizzati, e questa sostituzione riguarda non più solo quelli manuali, routinari e a bassa qualifica, ma sempre più attività con una importante componente cognitiva e che richiedono qualifiche medio-alte. In questo articolo esamino brevemente due diverse visioni: una che ritiene che siamo semplicemente in una fase di transizione e che, come nelle precedenti rivoluzioni industriali, alla fine il bilancio tra lavori distrutti e lavori creati sarà positivo sia nel numero sia, soprattutto, nella qualità. L'altra sostiene invece che le caratteristiche economiche delle tecnologie di questa rivoluzione industriale sono profondamente diverse da quelle delle precedenti e che il loro impatto sull'occupazione e sull'uguaglianza sociale rischia di essere complessivamente negativo.

IS THIS TIME DIFFERENT? AUTOMATION AND WORK
IN THE FOURTH INDUSTRIAL REVOLUTION

The diffusion of digital technologies, computers, robots and now the outbreak of Artificial intelligence and Internet of things is causing major changes in the demand for labour. Many jobs are rapidly disappearing because the corresponding tasks are automated and this substitution concerns not only low-skill manual and routine jobs, but more and more also cognitive medium- and even high-skill jobs. In this article, I briefly discuss two alternative views. One view claims that we are in a transition phase, but, alike the previous industrial revolutions, in the long run the balance between lost and created jobs will be positive both in numbers and, especially, in quality. The other view claims instead that the economic characteristics of the technologies of the current industrial revolution are profoundly different from the previous ones and that their impact on employment and social equality is likely to be negative on the whole.

Il reddito di base come dividendo del capitale sociale e piattaforma di un'economia «plurale»

Alessandro Montebugnoli*

1. Introduzione

Ha scritto Ronald Dore: «Penso al movimento del *basic income* come alla preparazione del terreno di una società futura, di qui a due o tre decenni. Lasciatemi suggerire che tipo di società potrà essere e perché io la trovi attraente» (Dore 2001, p. 80). Tanto l'argomento quanto lo spirito di questo contributo sono più o meno i medesimi.

L'argomento. Parlando di *basic income*, Dore si riferisce alla proposta da tempo associata al nome di Philips Van Parijs, e così farò anch'io. Dunque, ciò di cui si tratta è l'idea «ardita e controversa» (così lo stesso Van Parijs) di un trasferimento monetario individuale e *non-condizionato*, sul quale i destinatari possano contare vita natural durante, senza riguardo ai mezzi dei quali già dispongono e senza il vincolo di adottare alcun comportamento «attivo» (*in primis* la disponibilità a lavorare). In altre parole, l'*entitlement* al beneficio non dipende da alcuna condizione diversa dall'appartenenza a una comunità che lo preveda nel proprio ordinamento istituzionale. E sebbene questa identificazione degli «aventi titolo» abbia in realtà bisogno di varie e importanti specificazioni, il suo nucleo essenziale sta comunque in una richiesta di *universalità* che forma parte integrante della prospettiva e della sua peculiare radicalità.

Lo spirito. Come in Dore, l'ipotesi appena richiamata sarà discussa nelle sue ragioni «di fondo» e in un orizzonte temporale di lungo periodo. Naturalmente non si tratta di una scelta innocente, visto che equivale a prescindere dall'intero ordine dei problemi di fattibilità politica più o meno imme-

* Alessandro Montebugnoli è presidente dell'Associazione servizi nuovi.

Il testo che segue è una rielaborazione della relazione che l'autore ha tenuto in occasione del seminario *Il reddito di cittadinanza, non basta la parola*, organizzato dal Crs (Centro per la Riforma dello Stato) il 25 maggio 2018.

diata, che in una situazione come quella italiana, gravata dai vincoli di finanza pubblica che tutti conosciamo, risultano *prima facie* di fatto insormontabili. Dunque una scelta chiaramente esposta al rischio di sembrare troppo comoda, per giustificare la quale non posso fare a meno di anticipare qui il senso complessivo di quello che dirò. In breve, da tempo ho maturato la convinzione che l'idea di un reddito universale e non-condizionato possa riscattare importanti pretese di validità¹: sia in linea di principio (sezione 2), essendo degna di approvazione in termini di giustizia sociale, sia in chiave economico-finanziaria (sezione 3), rispettando condizioni di sostenibilità «strutturale» (da non confondere con i problemi di fattibilità nel breve periodo), sia proprio dal punto di vista del tipo di società che l'istituto lascia intravedere (sezione 4), in parte direttamente (§§ 4.1 e 4.2) e in parte grazie agli sviluppi possibili (§ 4.3). Allora, ammesso per un momento che l'ipotesi presenti motivi di interesse tanto larghi e profondi, davvero non sembra appropriato che il loro esame sia spiazzato dalla rilevazione delle attuali, contingenti e nostrane difficoltà di realizzazione – a fil di logica queste ultime non ostacolano il fatto che il *basic income* possa essere pensato come un'idea-forza della quale ha senso ragionare e, se del caso, sforzarsi di preparare le condizioni di fattibilità. Dirò di più: a mio avviso, l'idea possiede un elevato valore «euristico», che rende perfino un po' riduttivo parlarne come di una «proposta», suonando meglio termini come «prospettiva», «approccio», «discorso» o «movimento», come appunto dice Dore. Comunque, per fissare il punto, non mi sembra il caso che i vincoli che pesano sulla finanza pubblica italiana segnino i confini del pensabile quando si tratti di teorie della giustizia o delle tendenze di lungo periodo del capitalismo o di un ordinamento sociale che meriti la nostra approvazione².

¹ Non voglio tacere il fatto che in passato sono stato di diverso avviso. Nel 1981 criticai aspramente la proposta di «minimo vitale», allora avanzata da Edwin Morley-Fletcher, largamente assimilabile all'idea di un reddito universale e non-condizionato. Da allora, appunto, ho cambiato opinione, come già risulta da Montebugnoli 2010; e volentieri, oggi, riconosco il valore di quel primo tentativo di rendere presente nel dibattito italiano il nucleo essenziale dell'idea che, attualmente, come dicevo, perlopiù è associata al nome di Van Parijs.

² Di analogo avviso è Elena Granaglia, che qui cito anche per segnalare i suoi contributi presenti in bibliografia, nei quali sono discussi molti argomenti «particolari» che restano fuori dal taglio di questo contributo. D'altra parte, mentre traggo conforto dal suo e da altri riconoscimenti sull'opportunità di ragionare del *basic income* anche se oggi non è possibile metterlo *in agenda* (un caso per qualche verso simile è quello di Robert Solow, citato in nota 6), debbo dire che il mio atteggiamento è più netto: certamente molte questioni hanno bi-

In questo ordine di considerazioni, almeno un cenno merita lo stato di salute nel quale versa la sinistra. Condivido la posizione di chi sostiene che non si tratti tanto di una «crisi» quanto di un « naufragio » – di un punto estremo di consumazione delle sue capacità di presa culturale, politica e sociale. Però, proprio in una situazione del genere, ritengo che il discorso del *basic income* sia un ingrediente del quale non conviene fare a meno, se pure, ancora, si vuole provare a definire un orizzonte di trasformazione della società. E, di nuovo, se la posta in gioco davvero è tanto alta, non mi sembra il caso di costringere l'argomento nel letto di Procuste di ciò che si può fare entro il breve termine.

Con tutto ciò non intendo affatto sostenere che si tratti di un'idea «risolutiva». Appunto per questo ho parlato di un «ingrediente». Il discorso del *basic income* è bensì essenziale, non sostituibile, ma non per questo sufficiente – è *uno* dei fili da tirare per tessere la tela di un'identità politico-ideale e di un «programma fondamentale» all'altezza delle attuali condizioni storiche³.

2. Contro la retorica del «merito»

Non per niente Van Parijs definisce la sua proposta «ardita e controversa». In effetti, misurata con il metro del senso comune, l'idea di un reddito universale e non-condizionato è altamente controintuitiva e destinata a susci-

sogno di essere studiate con più cura, e anche per questo c'è bisogno di tempo; ma fin d'ora, a mio avviso, esistono gli estremi per una presa di posizione senz'altro favorevole.

³ Nel sottolineare questo profilo di parzialità ho anche in mente la posizione di chi, contro il *basic income*, rivendica il ruolo della mano pubblica in funzione di regolazione o di sostituzione dei mercati. Dovrebbe essere di per sé chiaro, ma a quanto pare bisogna dirlo in modo esplicito: essere a favore del *basic income* non vieta in alcun modo di volere che la mano pubblica regoli i mercati, intervenga in chiave anticiclica, pianifichi l'uso del territorio, persegua politiche industriali e organizzi l'offerta di una vasta gamma di servizi (sanitari, educativi, ambientali ecc.). Inoltre, poiché le posizioni in questione fanno spesso leva sul peso di emergenze che suggeriscono di impiegare gli scarsissimi margini di manovra disponibili in direzioni diverse dal *basic income*, per esempio in un piano di manutenzione straordinaria delle nostre infrastrutture civili, dichiaro senza riserve che necessità del genere meritano in effetti di stare in primo piano. Tuttavia, anche per esse valgono le considerazioni del testo: se ci rappresentiamo un compito di «visione» del respiro suggerito da Dore, il discorso non sopporta strozzature legate alle urgenze dell'attuale situazione italiana.

tare obiezioni immediate, come di *default*, non di rado molto accese. Tanto vale, quindi, prenderle subito in considerazione.

Il principale motivo di scandalo può essere messo sotto il titolo di «reciprocità violata». La prospettiva di un reddito incondizionato è tanto fuorviante che il patto sociale ne viene minato proprio alla radice, la quale implica innanzitutto cooperazione e vicendevolezza: se pretendo di avvalermi degli sforzi compiuti dai miei simili, equità vuole che io stesso compia degli sforzi dei quali essi possano avvalersi, altrimenti sono un «opportunist», anzi proprio un parassita, che non soltanto vive da *free rider*, ma per di più pesa sulle spalle altrui. Con il seguente corollario di politica sociale: se un individuo è privo della possibilità di compiere sforzi utili ai suoi simili perché l'ordinamento sociale è disegnato male, bisogna riformarlo al fine precipuo di fornirgliela, e non consentirgli di vivere senza muovere un dito. Al contrario, il reddito di cittadinanza è proprio *money for nothing*: quand'anche il suo livello non sia stabilito con riferimento a una qualche nozione di «minimo vitale», resta il fatto che si tratta di un dare (o di un ricevere) del tutto privo di contropartite.

Come attacca frontalmente la sensatezza della prospettiva, questa prima obiezione dà modo di portare alla luce la sua ragione più profonda.

L'autore che meglio di ogni altro mette sulle tracce di quest'ultima è Herbert Simon (2001), la cui argomentazione può essere riassunta come segue. Se prendiamo due paesi, uno ricco come gli Stati Uniti o l'Italia e uno povero appartenente al Sud del mondo, la diversissima entità dei rispettivi Pil *pro capite* dipende *molto poco* dall'entità degli sforzi correntemente compiuti dai rispettivi popoli: il *bulk* della differenza, secondo Simon qualcosa come il 90 per cento, dipende dalla differente entità del *capitale sociale* disponibile, nozione che comprende cose come lo stato delle conoscenze tecnologiche e delle competenze organizzative, gli assetti istituzionali, la configurazione dei sistemi giuridici e le norme interiorizzate del vivere civile. Ebbene, aggiunge Simon, «lo stesso identico discorso può essere fatto a proposito delle differenze di reddito in una data società». Soltanto *in piccola parte* le differenze di reddito tra individui diversi possono essere spiegate con il livello dei loro rispettivi sforzi, con la loro «attività», o anche con le loro diverse qualità personali. Il grosso dipende appunto dalle diverse possibilità che essi hanno avuto di attingere a quella che ormai sappiamo essere di gran lunga la principale sorgente del reddito *tout court* – vale a dire, appunto, di approvvigionarsi alla fonte del capitale sociale presente nella società in cui

vivono, disponibile come frutto più o meno maturo del precedente svolgimento storico. Va però detto, ed è cruciale, che di tali possibilità ogni singolo individuo viene a godere o a non godere in modo largamente *accidentale*, in ragione di innumerevoli circostanze che si segnalano per quanto sono arbitrarie, eventuali e incerte⁴.

Detto questo, a parte qualche precisazione, la conclusione è a portata di mano. Di preciso, universale e incondizionato com'è, il *basic income* si giustifica per il fatto di promuovere una distribuzione (più) paritaria dei frutti di un patrimonio comune (il capitale sociale) il cui rendimento è oggi «catturato» dai/nei redditi individuali in modo troppo fortuito per essere difendibile, costituendo la componente di maggior rilievo dei loro livelli e delle loro differenze (si tratti o meno del 90 per cento). Dove è appena il caso di insistere sul fatto che la qualificazione del capitale sociale come patrimonio *comune* fa tutt'uno con l'osservazione che nessuno di coloro che ne traggono vantaggio può ascrivere il merito di averlo prodotto per mezzo dei propri sforzi; e che per questo è plausibile un canale che ne distribuisca i frutti in modo (più) paritario – il *matching* di necessità specifiche, di tipo allocativo o equitativo, restando largamente affidato a politiche e a istituti di diverso genere⁵.

⁴ Vale la pena di confrontare il modo felicemente colloquiale in cui l'argomento è presente in Van Parijs e in Vanderborcht 2017, p. 176: «Nella vita reale le possibilità di cui godiamo sono determinate in modo complesso e in gran parte imprevedibile dall'interazione tra le nostre capacità e inclinazioni innate e altre innumerevoli circostanze, tra le quali il sorriso dei nostri genitori, la presenza di fratelli e sorelle maggiori, avere avuto un maestro elementare congeniale, un partner lavorativo fantasioso, avere imparato la lingua giusta o avere ricevuto un'indicazione utile per trovare il lavoro giusto al momento giusto».

⁵ Che naturalmente chiamano in causa gli altri capitoli dell'intervento pubblico (cfr. nota 3). In proposito, una possibile obiezione riguarda gli effetti di spiazzamento che il prelievo fiscale necessario a finanziare il *basic income* determinerebbe sul resto della spesa pubblica. Una volta di più, però, tutto dipende dall'orizzonte temporale di riferimento e dalla spregiudicatezza con la quale si affrontano i problemi. Con riferimento agli Stati Uniti, Simon (2001) osserva che un prelievo pari al 70 per cento del Pil consentirebbe di *sommare* un *basic income* abbastanza consistente a tutti gli altri programmi di spesa pubblica, il che «lascerebbe generosamente ai percettori originari un reddito tre volte maggiore di quello che hanno guadagnato» con le proprie forze. Che conto fare di un'ipotesi del genere? «Naturalmente non sono tanto ingenuo da credere che [essa] sia politicamente attuabile [nel presente], ma, guardando al futuro, non è affatto troppo presto per trovare valide risposte agli argomenti di coloro che pretendono di avere un solido diritto morale a tenersi tutta la ricchezza che guadagnano» (Simon 1998). Inoltre, in questo ordine di considerazioni, va detto

Le precisazioni.

(i) Circa i percorsi lungo i quali gli individui entrano in contatto con il capitale sociale presente nel tempo e nel luogo in cui vivono è importante riconoscere quanta parte della loro accidentalità, a cominciare dalla lotteria della nascita, sia semplicemente inevitabile. Il problema riguarda la *fissazione* dei loro effetti, in termini di reddito, operata dal sistema dei diritti di proprietà che forma la cornice legale del mercato: il *basic income* interviene appunto su questa «sovrastuttura», piuttosto che sull'accidentalità dei percorsi in quanto tale, soltanto in parte riducibile. Salvo errori, questo punto non è presente con chiarezza nel dibattito corrente.

(ii) Circa gli effetti distributivi del *basic income* va detto che sono propri tali – *distributivi*, non re-distributivi. «Le imposte che finanziano il reddito di base non sono prelievi su qualcosa che sia stato creato dal nulla dai produttori di oggi, ma oneri che questi ultimi devono pagare per il privilegio di usare a proprio [...] vantaggio qualcosa che collettivamente abbiamo ricevuto in eredità» (Van Parijs, Vanderborgh 2017, p. 176).

(iii) Circa l'accusa di violare il principio di reciprocità il filo del ragionamento che si dipana dalla nozione di capitale sociale consente di respingerla senza disattendere le ragioni. Il fatto è che il principio in questione appare «inoppugnabile sotto il profilo della giustizia *cooperativa* – cioè di un'equa ripartizione di vantaggi e svantaggi tra i partecipanti a un'impresa cooperativa – ma non lo è altrettanto sotto il profilo della giustizia *distributiva* – cioè di una giusta distribuzione dell'accesso alle risorse tra i membri di una società» (Van Parijs, Vanderborgh 2017, p. 171).

L'etichetta «dividendo del capitale sociale» riassume appunto le ragioni del *basic income* sul piano dei principi di giustizia⁶. Per motivi che dovrebbero essere chiari, il loro tenore rende del tutto infondate le accuse di «assistenzialismo» e simili, che tipicamente si accompagnano a quella di violare il principio di reciprocità. Ma, in conclusione, va ancora riconosciuta l'a-

che i trasferimenti previsti da uno schema di *basic income* non si configurano come un aumento della spesa pubblica destinato a ridurre quella privata e che questo, naturalmente, fa molta differenza (in proposito, cfr. Van Parijs e Vanderborgh 2017, pp. 37-38).

⁶ Linee di giustificazione del *basic income* in termini di «equo accesso a risorse comuni» sono presenti anche in Alperovitz 1994 e in Dore 2001. Per parte sua Solow (2001) accredita la nozione di capitale sociale come una plausibile giustificazione dell'ipotesi, circa la quale, nel complesso, esprime una posizione «di ricerca», prudente, aperta, problematica. In ogni caso, afferma, «la discussione merita di essere portata avanti».

sprezza del compito di dissipare le apparenze contenute nel senso comune. Valga qui la testimonianza di un autore del calibro di Kenneth Arrow, il quale, dopo aver citato Rawls per sostenere che «né vantaggi naturali, né superiorità in intelligenza o in forza, creano di per sé alcun diritto a maggiori ricompense», aggiunge: «Viene tuttavia sostenuta da molti e in modo non meditato una proposizione contraria: che a un individuo spetti ciò che egli crea. Insegnando elementi di economia, ho trovato notevole difficoltà a convincere gli studenti che questo *principio di produttività* non è di per sé del tutto evidente» (Arrow 1987a, p. 384)⁷. D'altra parte, la difficoltà del compito può anche essere interpretata come un segno di dignità culturale: in genere i cambiamenti di paradigma comportano fatica.

3. Gli incentivi al lavoro

Se la prima obiezione suonava come «reciprocità violata», la seconda può essere messa sotto il titolo di «lavoro disincentivato».

3.1. Gli effetti di disincentivazione del lavoro procedono da due lati, o meglio dall'alto e dal basso, a seconda che si tratti di coloro che verranno a trovarsi in posizione di beneficiari netti dello schema (i «poveri») ovvero di suoi finanziatori netti (i «ricchi»).

Per cominciare dai primi, si immaginino un *basic income* fissato a un qualche livello di «minimo vitale» e una persona del tutto priva di altri redditi. A prima vista la probabilità che quest'ultima, non più costretta a procurarsi i mezzi per vivere, si risparmi il disturbo di lavorare sembra destinata a essere molto più alta che in assenza dello schema di trasferimento. Nei suoi confronti, certo, non saranno operanti i disincentivi al lavoro tipicamente connessi agli schemi di tipo condizionato, ma questo non toglie che il quadro delle alternative disponibili si modifichi «drammaticamente» a tutto vantaggio della possibilità che essa non si presenti affatto sul mercato del lavoro. E

⁷ In questo stesso ordine di considerazioni andrebbe anche confrontata l'importante discussione dei problemi di «fattorizzazione» dell'azione sociale contenuta in Arrow 1987b, pp. 236-237, dalla quale, a conferma del punto oggetto della prima precisazione, si ricava un più generale chiarimento circa il modo in cui il sistema dei prezzi di mercato fa sì che i flussi di reddito generati dal capitale sociale si «impiglino» nelle mani degli individui *uti singuli*.

se la situazione appena utilizzata per fissare le idee è dipinta in bianco e nero, non è difficile rendersi conto del fatto che effetti dello stesso genere devono manifestarsi anche quando il *basic income* sia stabilito al di sotto della «sussistenza» e i redditi di mercato non siano proprio pari a zero.

Quanto ai ricchi, è chiaro che il problema sta nell'aumento delle aliquote fiscali necessario a finanziare i trasferimenti. Certo, supponendo che questi ultimi siano coperti per mezzo di prelievi sui redditi da lavoro piuttosto che su altre basi imponibili, cosa che generalmente, però, è ritenuta almeno in parte necessaria (e, perlopiù, in misura consistente) affinché i trasferimenti raggiungano un livello sufficientemente alto. L'entità del disincentivo dipenderà dai pesi relativi dell'«effetto reddito» e dell'«effetto sostituzione»; però, siccome il secondo sembra più importante del primo, il risultato netto sull'offerta di lavoro generalmente preso in considerazione è di segno negativo.

Infine, è importante mettere in rilievo che l'obiezione «lavoro disincentivato» presenta in larga misura il carattere di un'obiezione *interna* al discorso del *basic income*. In breve, la minaccia è che i disincentivi siano tanto forti da pregiudicare la fonte dei trasferimenti: se si produce meno, se la base imponibile perde consistenza, c'è meno da redistribuire (*rectius* «distribuire», come abbiamo visto); però se si produce *molto* meno, l'intera prospettiva è destinata a diventare insostenibile.

3.2. In realtà i disincentivi al lavoro sono meno consistenti di quanto a prima vista possa sembrare – in parte per ragioni che mi permettono di affermare «buone», in parte per ragioni che a me non piacciono, ma che non per questo mancano di essere operanti.

Le prime coincidono con l'argomento che in letteratura si trova sotto i titoli di «utilità intrinseca», «incentivi morali» e simili. Come suggeriscono gli aggettivi, si tratta del fatto che l'attesa di un corrispettivo monetario è soltanto *una* delle ragioni per le quali gli individui si presentano sul mercato del lavoro. In più, o per meglio dire insieme, esiste un intero ordine di altri fattori esplicativi, comprendente bisogni/possibilità di autorealizzazione, autonomia, riconoscimento, socializzazione, espressione, *identification*, e altro ancora, secondo un'infinità di sfumature motivazionali.

Da un certo punto in poi la teoria economica – sollecitata da autori come Sen, Hirschman e Kreps, oltre allo stesso Simon – ha cominciato a riconoscere che non si tratta di motivazioni minori, di poco conto, bensì di fattori

importanti, da prendere sul serio. Confortante com'è, l'argomento inviterebbe a dilungarsi sui suoi termini, mentre qui devo limitarmi a osservare che dovrebbe suggerire maggior cautela a chi si oppone al *basic income* in ragione della «centralità» del lavoro. Appunto, a meno che non sia oggetto di una visione alquanto povera, puramente «acquisitiva», in effetti in contraddizione con la sua rivendicata centralità, il lavoro non esce affatto mortificato dall'ipotesi di un reddito che non dipende dal suo svolgimento. E se mi venisse obiettato che l'idea del *basic income* non fa però nulla per coltivare il senso del lavoro sotteso alle sue motivazioni intrinseche, in parte chiederei di aspettare il seguito del ragionamento e in parte ne approfitterei per far notare che i *servizi* destinati a dar corpo al concetto di «inclusione» (orientamento, percorsi formativi ecc.) sono perfettamente compatibili con la scelta a favore di un trasferimento non-condizionato, la quale, semplicemente, non subordina il beneficio a quanto e a come i servizi sono utilizzati dai destinatari.

Quello che certamente è vero è che l'esistenza del *basic income* renderebbe gli individui più liberi di non accettare posti di lavoro, come ce ne sono tanti, offerti a condizioni indecenti. Effettivamente il venir meno di uno stato di necessità avrebbe cospicue conseguenze di riduzione dell'offerta di lavoro, evitabili soltanto se le attività in questione venissero pagate di più, rese meno insicure ecc. Ma è appena il caso di aggiungere che prospettive del genere, lungi dal costituire un motivo di critica, sono piuttosto effetti desiderati dell'introduzione di un reddito non-condizionato, a ridosso di uno dei suoi principali obiettivi, che è proprio quello di aumentare le possibilità di dire «no». Così si comincia a vedere anche meglio, in termini positivi, come il *basic income* sia un istituto «amico» del lavoro: il rafforzamento della posizione di chi lo offre, leggibile come un aumento del «salario di riserva», è appunto un primo argomento che può essere messo in conto a questa tesi e che, di nuovo, dovrebbe suggerire cautela a chi si oppone all'istituto «in nome» del lavoro. Come pure, per altro verso, va messa in conto la possibilità che il darsi di una sicurezza economica di base favorisca scelte professionali – per esempio di lavoro autonomo o cooperativo – altrimenti destinate a sembrare troppo rischiose. Insomma, se è vero che il *basic income* prefigura un certo grado di libertà *dal* lavoro, è anche vero che aumenta i gradi di libertà *nel* lavoro.

Il secondo ordine di ragioni, quello che a me non piace, può essere messo sotto il titolo di «competizione posizionale». «Siccome è il livello relativo

delle retribuzioni che determina le gerarchie sociali e l'accesso a consumi che conferiscono prestigio, una riduzione del livello assoluto dei guadagni marginali non determinerebbe una grande riduzione della motivazione dei lavoratori all'avanzamento economico» (Van Parijs, Vanderborght 2017, p. 44). Con ciò, naturalmente, ci siamo spostati verso la parte alta della distribuzione del reddito, dove, secondo l'opinione prevalente, la questione dei disincentivi «materiali» assume maggior peso dal punto di vista della sostenibilità finanziaria dello schema. E naturalmente siamo in prossimità di quello che in letteratura è noto come «paradosso di Easterlin», i cui termini e la cui incidenza hanno il conforto di un'enorme quantità di evidenze empiriche. Sicché, di nuovo, deve essere chiaro che non ci troviamo in presenza di un argomento minore, di poco peso, bensì di quelli che «fanno la differenza» nei comportamenti individuali.

4. Per un'economia plurale

Il risultato complessivo della discussione che precede può essere espresso come segue: anche un *basic income* fissato a un livello relativamente generoso non sembra destinato a determinare un assottigliamento esiziale della sua base di prelievo⁸. Ma non per questo il discorso può finire qui.

4.1. La tesi secondo cui la riduzione dell'offerta di lavoro sia compatibile con la sostenibilità dello schema non implica che la sua entità sia tanto piccola da non richiedere un commento. Potenzialmente rilevanti, soprattutto, sembrano le scelte di riduzione destinate a prendere la forma di una maggiore diffusione di lavori a tempo parziale e di più frequenti interruzioni volontarie di carriera, in ispecie di periodi dedicati a percorsi formativi, alla ricerca di un lavoro più soddisfacente, ad attività diverse dal lavoro remunerato (ce ne occuperemo tra poco). Così, nel complesso, il cambiamento che sembra lecito attendersi è una riduzione del tempo di lavoro desiderato *nell'arco della vita attiva* dell'individuo «rappresentativo»⁹. Non tale, ripeto,

⁸ Di un «effetto modesto sull'offerta di lavoro», non tale da compromettere la base del prelievo, parla anche Glyn (2007, p. 248).

⁹ Appunto, del tempo di lavoro *desiderato*, perché tra ingressi ritardati nel mercato del lavoro (mascherati da prosecuzioni dello studio), disoccupazione, sottoccupazione e discon-

da pregiudicare la sostenibilità dello schema, ma abbastanza consistente da sollecitare la domanda se si tratti di un bene o di un male, di una prospettiva ragionevole oppure arbitraria.

Per quanto mi riguarda risponderai subito che si tratta di un gran bene – per più di un motivo; intanto perché un cambiamento come quello appena messo in conto significa che la partecipazione al lavoro (remunerato) viene a distribuirsi su un maggior numero di teste¹⁰. Ho già parlato del *basic income* come di un istituto amico del lavoro. Qui il punto si conferma in via definitiva, perché il risultato che emerge, forse un po' a sorpresa, è che il *basic income* consente di fare un passo avanti sulla strada della piena occupazione. Certo, non in vista del modello di «piena occupazione piena» approssimato alla fine della *Golden Age*¹¹, univoco e compatto come tutti lo ricordiamo, bensì di un modello più aderente alle «pieghe» delle vite individuali – ma non per questo, si converrà, indegno di contemplare l'aggettivo «piena».

Di nuovo, però, il discorso non può finire qui – perché qui, piuttosto, va ripreso e molto allargato il precedente accenno alle attività «diverse dal lavoro remunerato».

In effetti una riduzione dell'offerta sul mercato del lavoro non significa in alcun modo, *ipso facto*, una riduzione della partecipazione alla vita economica e sociale: l'aumentato tempo libero dall'attività professionale non è affatto, necessariamente, consegnato al destino di «dissipazione» che nella letteratura sul *basic income* è rappresentato dall'*idle surfer in Malibu*. Su questo punto, per quanti limiti presentino sotto altri aspetti, le evidenze raccolte sulla base di sperimentazioni locali sono abbastanza affidabili; però, nel fatto, esse «suggeriscono che, anche quando la libertà dall'obbligo di la-

tinuità d'ogni genere una cospicua riduzione del tempo di lavoro (ulteriormente alimentata dal ritardo con il quale l'età pensionabile è stata adeguata alle speranze di vita) è già avvenuta. Per questo aspetto, come osserva Gorz (1998), non si tratta tanto di volere qualcosa che non c'è, quanto di volere che qualcosa che in gran parte abbiamo sotto gli occhi assuma un'altra configurazione.

¹⁰ L'argomento ha svolto un ruolo fondamentale nella «conversione» al *basic income* che Glyn dichiara nella premessa di *Capitalism Unleashed*. Come poi sostiene nel testo: «Il punto fondamentale è che per quanto questo progetto scoraggi limitatamente le attività nei settori economici formali, le suddividerebbe più equamente e questo non sarebbe che un bene» (Glyn 2007, p. 249).

¹¹ Cioè della generalizzazione del *linear career model* che la *Golden Age* ha scolpito nelle nostre menti. Sull'intera questione cfr. Supiot 2003.

vorare provoca un calo dell'offerta di lavoro, il risultato non è un aumento del tempo trascorso nell'ozio, ma un incremento del tempo dedicato ad attività produttive in senso più ampio, come l'istruzione, la cura dei bambini e l'impegno nella comunità» (Van Parijs, Vanderborgh 2017, p. 168).

Cose di poco conto? Immagino che nessuno risponderà di sì; ma l'argomento merita ben altro che un omaggio scontato. Intanto, allora, diciamo che soltanto una concezione molto restrittiva del «benessere» – e invero dello stesso *output* sociale – può farlo coincidere in tutto e per tutto con i prodotti del lavoro remunerato: dopotutto avrebbe poco senso denunciare con giusta enfasi i limiti di significatività del sistema informativo noto come Prodotto interno lordo e poi continuare a ragionare soltanto nei suoi termini, quasi che la produzione dei nostri «funzionamenti» – la cosa che alla fine più importa, come ci hanno insegnato Nussbaum e Sen¹² – possa essere approssimata in modo soddisfacente dalle quantità che in esso sono contemplate. Tuttavia, anche detto questo, il problema resta, perché a tutt'oggi, nel senso comune, compreso quello degli economisti, quello che si muove al di fuori della divisione professionale del lavoro risulta avvolto da un velo di minorità «sistemica» difficilissimo da togliere. Del resto, a prenderla sul serio, la parola d'ordine che verte sulla *centralità* del lavoro suggerisce appunto che esso sia di gran lunga la *principale* forma di impegno – la forma *par excellence* – in grado di produrre ricchezza sociale, benessere, progresso ecc. Ora, io non dirò che tutto dipende dalla possibilità di uscire da questo modo di pensare: l'interpretazione dell'istituto come «dividendo del capitale sociale» mi sembra comunque abbastanza solida da reggere il compito di giustificarlo. Al tempo stesso, però, ritengo che l'abbandono del quadro mentale *incentrato* sul lavoro sia una condizione cruciale affinché il discorso del *basic income* acquisti per intero il senso e il respiro di una prospettiva alta e «attraente», come dice Dore. Comunque, della sua giustificazione è parte integrante la messa a tema del fatto che i «vuoti» destinati ad aprirsi da una parte, in ragione della minore offerta di lavoro, non restano tali ma corrispondono a certe quantità di «pieni» altrove, ovvero a risultati pur sempre *positivi* in tutti i sensi del termine – visibili, apprezzabili e cospicui.

4.2. Prima di aggiungere qualcos'altro a sostegno di questa «visione» del *basic income* conviene forse sgombrare il campo da un'altra possibile obiezio-

¹² Per una discussione dei contributi di Sen e Nussbaum cfr. Montebugnoli 2013.

ne, questa volta non tanto di senso comune quanto «di sinistra», e da un possibile equivoco.

Per cominciare da quest'ultimo, non ho alcuna difficoltà a riconoscere la derivazione keynesiana dell'apprezzamento che ho espresso nei confronti di una significativa riduzione del tempo di lavoro nell'arco della vita attiva¹³. Naturalmente mi riferisco al Keynes di *Conseguenze economiche della pace* e, ancor più, di *Possibilità economiche per i nostri nipoti*, dove la riduzione del tempo di lavoro è presentata come l'unico modo ragionevole di trattare il problema/opportunità (la «malattia benefica») della «disoccupazione tecnologica»¹⁴. Non che quest'ultima sia una nozione che si può prendere di peso, esente da difficoltà e da necessità di qualificazione, ma ritengo che un nucleo di verità, all'esito di una discussione convenientemente avvertita, resti difendibile¹⁵. A dispetto di quanto è diffusa, l'idea che il saggio di crescita dell'economia debba rincorrere l'aumento della produttività del lavoro, perché soltanto così si possono evitare esiti di disoccupazione, è affetta da un grave elemento di fallacia; anzi, a mio modo di vedere, è proprio insensata¹⁶. Nondimeno esiste un punto sul quale so-

¹³ Riferimenti impegnativi a Keynes sono presenti anche in Glyn 2007 (p. 245), e in Van Parijs e Vanderborgh 2017 (p. 49).

¹⁴ Il cui nucleo essenziale, com'è noto, sta nel fatto che «la nostra scoperta di mezzi che economizzano l'uso del lavoro sopravanza il ritmo con il quale possiamo trovare nuovi usi per il lavoro» (Keynes 1991, p. 61).

¹⁵ Intanto sul piano dei fatti. Se prendiamo come «esempio» l'evoluzione dell'economia americana, il periodo 1945-1969 ha fatto registrare una crescita media del Pil pro capite del 2,5 per cento l'anno, mentre dal 1969 a oggi il dato è inferiore al 2 per cento. Negli stessi due lassi di tempo la *joblessness* presso la popolazione maschile compresa nelle classi di età dai 25 ai 54 anni è aumentata dal 5-8 per cento del primo periodo al 16-20 per cento del periodo più recente. Allora: (i) in quanto riferito al Pil pro capite, lo *slowdown* della crescita è abbastanza ben rappresentativo del ritmo assunto dalla «scoperta di nuovi usi del lavoro»; (ii) il riferimento alla *joblessness* della popolazione maschile «nel fiore degli anni» (da non confondere con il relativo tasso di disoccupazione) equivale alla scelta di prendere in considerazione lo strato sociale che più probabilmente dovrebbe lavorare; (iii) l'ampiezza dei periodi di riferimento, ognuno comprensivo di varie fasi di crisi e di espansione, esclude qualsiasi spiegazione di tipo congiunturale; (iv) piuttosto, come osserva Gleaser (2014), è molto probabile che l'intera questione sia connessa alle caratteristiche dell'innovazione legata al paradigma digitale, la quale se ha certamente aperto mercati nuovi e vivacissimi, si è però rivelata in grado di «servirli» con quantità di lavoro (e anche di capitale, va detto) incomparabilmente minori di quelle della *Golden Age*.

¹⁶ Gli argomenti a supporto di un giudizio tanto netto sono contenuti in Montebugnoli 2018.

no in netto disaccordo con il quadro che emerge dalle pagine di Keynes. Si tratta dell'evidente *superiorità assiologica* che egli attribuiva alle attività destinate a fiorire nel tempo liberato dal lavoro, argomento che cito soprattutto perché mi sembra che un atteggiamento non tanto diverso circoli anche in *una parte* dello schieramento pro *basic income* (ma certamente non in Van Parijs): appunto, l'idea che la riduzione del tempo di lavoro sia cosa buona e giusta perché dischiude uno spazio di attività più gratificanti, degne, autenticamente umane. Nulla di simile è implicato nella necessità, che pure sostengo, di abbandonare la parola d'ordine che verte sulla centralità del lavoro. Non soltanto a fil di logica, l'operazione di «relativizzare» il valore di quest'ultimo all'interno di un quadro diversamente comprensivo delle manifestazioni vitali delle donne e degli uomini non ha alcun bisogno di passare per un abbassamento del suo valore «assoluto» come luogo di auto-realizzazione, espressione ecc., nel senso già venuto in evidenza a proposito delle sue «motivazioni intrinseche».

L'obiezione «di sinistra» ravvisa nel *basic income* un nuovo cedimento al pensiero unico del mercato. Dopotutto, qualunque sia la sua giustificazione, non si tratta d'altro che di un trasferimento *monetario*, destinato appunto a essere speso sul mercato, e per di più *volutamente* tale, perché altre possibilità (titoli di acquisto *in kind* o prestazioni in natura) sono espressamente escluse per ragioni di «non paternalismo». In effetti, non si può dire che l'impressione di una prospettiva «liberista», in sintonia coi tempi, sia incomprensibile.

Ora, se il rilievo fosse giustificato, non esiterei a passare nello schieramento avverso al *basic income*. Per quanto mi riguarda, la lotta contro la *verve* imperialistica che la forma merce dispiega ai nostri giorni, la critica delle sue pretese di validità *erga omnes*, costituisce il compito più urgente e più importante che ci sta di fronte, sicché qualsiasi prospettiva che avalli l'invasione del mercato mi sembra inammissibile. Tuttavia, ancora una volta, le apparenze ingannano: non soltanto l'imputazione è infondata, ma si può anche sostenere che il *basic income* dà una mano importante nella direzione giusta. L'essenziale sta nel fatto che un trasferimento monetario incondizionato depotenzia la necessità di vendere la propria forza lavoro per presentarsi sul mercato in veste di compratori di beni e servizi. Nessuno, credo, può seriamente dubitare che una parte della nostra sussistenza sia comunque destinata a prendere corpo in forma di *commodities*: le pretese di validità *erga omnes* avanzate dalla forma merce vanno criticate con quanta più ener-

gia possibile, ma questo non significa che essa non possa riscattare *alcuna* pretesa di validità. L'imperialismo del mercato dipende dal fatto che l'insaziabile fame di profitto dei capitalisti implica un movimento di assolutizzazione delle sue ragioni, che invece sono parziali, parzialissime; ma non uguali a zero. Il problema è che, da quando il mercato del lavoro è diventato quello che è, l'accesso ai beni e ai servizi disponibili in forma di merci ha finito per essere fonte di preoccupazioni che *dominano* il quadro delle vite individuali: sia, ovviamente, quando il lavoro manca e il *porro unum* è trovarlo, sia quando c'è, ma è penoso, sia, anche, quando c'è e magari è abbastanza buono, ma sempre esposto alla concorrenza delle macchine e dei nostri simili. Ecco, a mio modo di vedere il *basic income* si raccomanda come un istituto che riduce la *presa* del combinato disposto «partecipazione al mondo delle merci-necessità di vendersi sul mercato del lavoro». Sicché non è affatto un caso che, riducendo la concorrenza per le quantità di lavoro domandate dalle imprese, aiuti a ripartirle su più teste e lasci intravedere la possibilità di coltivare forme di attività non mercificate, che il suddetto combinato disposto, oggi, congiura a spiazzare.

4.3. A proposito delle quali, d'altra parte, non sto sostenendo nulla che non sia da tempo presente nel dibattito – e che non abbia già ricevuto un nome. Anzi due, perché ciò che ho in mente non è nulla di diverso dall'idea di un'«economia plurale», ovvero di una «società multiattiva», in circolazione da una ventina d'anni, fin dall'inizio proposta *in una* con la previsione di un reddito universale e non-condizionato¹⁷. Così, per parte mia, desidero soltanto portare altra acqua al mulino di queste stesse parole d'ordine e insistere sull'attenzione che meritano di ottenere come giustificazione «teleologica» del *basic income*, necessario *pendant* di quella «eziologica» in termini di dividendo del capitale sociale (il *wording* corrisponde a un suggerimento di Simone Furzi). A questo fine, nel pochissimo spazio che rimane, andrebbe aggiunta qualche parola.

In entrambi i suoi domini, quello del mercato e quello dei servizi pubblici, la divisione professionale del lavoro può essere pensata come un regime di de-

¹⁷ Per quanto riguarda l'idea di un'economia plurale il testo di riferimento è Aznar e al. 1997, così come per quella di una società multiattiva si veda Gorz 1997. Riferimenti a quest'ultima si trovano anche in Beck 2000. Per l'introduzione dell'approccio nel dibattito italiano cfr. Paci 2005.

lega *generalizzato*¹⁸. Naturalmente questo modo di rappresentare la questione non cambia nulla della sua sostanza; ma forse non è inutile, perché aiuta a riflettere sull'intervallo di confidenza delle sue ragioni. Più precisamente, come dà conto della loro macroscopica incidenza così consente di accendere i riflettori sul darsi di attività e bisogni che invece sfuggono alla loro presa.

Tale è il caso del primo esempio fornito da Van Parijs, l'istruzione, che in effetti si configura come un'attività non-delegabile o, meglio, nella quale è presente un nucleo refrattario a qualsivoglia strategia di delega. È chiaro che un individuo può ricevere molti beni e servizi destinati alla sua istruzione, e che molti di essi gli saranno forniti nel quadro della divisione professionale del lavoro; ma ancor più chiaro è che nessuno può *apprendere* qualcosa (assimilare un sapere) al posto di un altro, e che proprio per questo motivo l'attività in questione richiede – *inter alia*, ma crucialmente – cospicue quantità di *tempo*.

Ora, elementare com'è, questa osservazione può formare la base di uno svolgimento piuttosto impegnativo.

L'istruzione non corre certo il rischio di apparire un argomento minore, essendo piuttosto oggetto di una retorica fin troppo insistente. Tuttavia il modo in cui perlopiù è presa in considerazione cattura soltanto «metà» dei suoi motivi di interesse. Senza dubbio il fatto che la divisione professionale del lavoro sia necessariamente «sospesa» nell'apprendere non toglie che essa offra a quest'ultimo molteplici punti di riferimento. I percorsi che ne derivano – spesso intitolati all'incremento del «capitale umano» e, dunque, della *Total Factors Productivity* – sono appunto quelli dai quali il discorso pubblico sull'istruzione riceve il tono prevalente. Né qui verrà messo in dubbio che essi meritino di essere tenuti in alta considerazione. Tra l'altro, in una logica di lungo periodo, gli investimenti nel capitale professionale posseduto dagli individui non mancano di svolgere un ruolo di rilievo a vantaggio della sostenibilità economica del *basic income*: nella misura in cui quest'ultimo favorisce la loro diffusione, il risultato è un aumento di produttività

¹⁸ Questo è già implicito nel fatto che il lavoro è pagato *in denaro*. Nella remunerazione, in effetti, si esprime proprio il riconoscimento che il lavoratore agisce «per conto» della società nel suo complesso – avvenga questa approvazione, *ex post*, a opera del sistema imperonale dei prezzi o, *ex ante*, a opera delle scelte collettive affidate al sistema politico-amministrativo. Il che, conviene aggiungere, corrisponde a uno *specifico* profilo di «valore intrinseco», connesso appunto a una *determinata* forma di riconoscimento, non altrimenti congegnabile. Anche per questo al lavoro remunerato si deve proprio *poter* accedere.

del fattore lavoro da mettere a confronto con la riduzione della sua offerta. Ma questo non toglie che esista anche un diverso profilo della formazione, del quale, a differenza di quello professionale, va detto che è praticamente assente dal discorso pubblico – mentre anch'esso corrisponde a interessi vitali tanto degli individui quanto della società.

In breve, ai nostri giorni – cioè in un ambiente divenuto, alla lettera, *quanto mai* complesso, dispersivo, turbolento e instabile – tutto porta a pensare che gli individui abbiano bisogno di capacità «ermeneutiche» assai maggiori di quelle che bastavano soltanto fino a ieri (i) sia al fine basilare e «privato» di salvaguardare, ognuno, una sufficiente integrità del Sé, (ii) sia al fine di esprimersi nelle arene in cui si decide il corso della vita economica e sociale. E se i termini della questione contengono anche la possibilità di identità più evolute e di scelte collettive più consapevoli e partecipate, a maggior ragione qualcosa del genere è immaginabile soltanto a condizione che gli investimenti in capitale umano-professionale formino il 50 per cento (si fa per dire, naturalmente) degli investimenti in capitale umano *tout court* – ammesso che l'espressione sia ancora accettabile quando si tratti dei «soggetti» in quanto tali. Insomma, oltre che in vista di processi formativi *funzionalmente* determinati, largamente legati al sapere tecnico e scientifico, che trovano nella divisione professionale del lavoro il loro quadro di riferimento, c'è bisogno di tempo affinché gli individui abbiano modo di regalare a se stessi e alla società il bene di «teste ben fatte», se così, con Edgar Morin (2000), posso alludere alla componente «personale» e «democratica» di un sapere all'altezza delle attuali condizioni storiche. Le esperienze formative chiamate a concretarla saranno diverse da quelle di stampo professionale tanto nei contenuti quanto nei modi. Ma la questione essenziale verte sul loro peso specifico, compreso il riconoscimento, a proposito di effetti «sistemici», che il tempo destinato a coltivare le risorse della soggettività, nella chiave in più sensi riflessiva che sto cercando di comunicare, non manca di retroagire sulla società (che lo ha reso disponibile) come massimo fattore di produttività e di *qualità* delle scelte collettive riguardanti la sua organizzazione e i suoi sentieri di sviluppo.

Come si vede, il discorso si è molto allontanato dal punto di partenza. Ma questo, per così dire, torna utile perché dà modo di richiamare l'avvertenza iniziale circa i limiti di ciò che il *basic income* può fornire. Proprio perché si tratta di una *base*, molto del suo valore dipende da ciò che rende possibile e molto di ciò che rende possibile non è però compreso nella sua stessa confi-

gurazione. Lo sono i maggiori gradi di libertà delle scelte che riguardano il lavoro, ma non lo sono, per stare al caso della formazione, le energie, l'intelligenza e la creatività di cui v'è bisogno per dar vita a esperienze all'altezza delle istanze (i) e (ii). La capacità e la buona volontà di progettarle e di realizzarle, come già le loro ragioni, costituiscono materia di un discorso autonomo, che infatti può essere portato avanti, come in parte accade, anche se la disponibilità del *basic income* è ancora assai lontana. Ma anche così, ovviamente, si conferma l'importanza che quest'ultima riveste come *condizione* della possibilità che il loro sviluppo avvenga più liberamente; come gli esempi di «buone pratiche» che già oggi si possono produrre sono altrettanti argomenti per sostenere la necessità che una base confacente, infine, sia resa disponibile.

Adesso, se vi fosse spazio, considerazioni analoghe dovrebbero riguardare le altre attività citate da Van Parijs, e altre ancora. Non sempre ci troveremo di fronte a impossibilità tanto interne e radicali quanto quelle vigenti nel caso dell'apprendimento: per esempio, è chiaro che le attività di «cura dei bambini» sono materialmente delegabili al mercato o ai servizi pubblici. Ma in tutti i casi troveremo che le strategie di delega incontrano limiti precisi e che la questione del tempo si ripropone quindi in termini stringenti: nella cura dei bambini, per dire, sono implicati processi di riconoscimento affettivo (Honneth 2002) dalla cui riuscita dipende un'infinità di cose, *anche* in chiave sistemica, e al cui interno, però, i partecipanti sono radicalmente non-sostituibili. Inoltre, se il quadro potesse essere reso più completo, troveremo che il suo carattere dominante – a metà tra *i contenuti sostantivi* delle attività e le *forme sociali* nelle quali vengono a disporsi – non sta in questo o in quello, ma proprio nella *pluralità* delle realtà che acquistano spessore, professionali e no, ovvero nel delinearsi di un panorama economico più equilibrato, e più vario, movimentato e aperto, di quello dominato dai *rush* imperialistici della forma merce e dai beni e dai servizi che essa seleziona in quanto profittevoli.

E infine, dopo averli delineati con la dovuta ampiezza, dovremmo ancora ribadire che sviluppi del genere trovano nel *basic income* qualcosa come una «piattaforma», che è moltissimo, ma non tutto, perché poi si tratta delle propensioni e delle capacità d'iniziativa che su di essa, *grazie* a essa, si manifesteranno. In breve, un'economia plurale va *resa possibile* dall'alto – ad opera del potere pubblico, indispensabile all'istituzione di un reddito universale e non-condizionato –, ma poi va *fatta vivere* dal basso, nei mondi della vita quotidiana e nella società civile.

Riferimenti bibliografici

- Alperovitz G. (1994), *Distributing Our Technological Inheritance*, in *Technology Review*, vol. 97, n. 7, pp. 30-36.
- Arrow K.J. (1987), *Equilibrio, incertezza, scelta sociale*, Bologna, il Mulino.
- Arrow K.J. (1987a), *Alcune note ordinaliste-utilitaristiche sulla teoria della giustizia di Rawls*, in Id. (a cura di), *Equilibrio, incertezza, scelta sociale*, Bologna, il Mulino.
- Arrow K.J. (1987b), *Valori e processo di scelta collettiva*, in Id. (a cura di), *Equilibrio, incertezza, scelta sociale*, Bologna, il Mulino.
- Aznar G., Caillé A., Laville J.L., Rodin J., Sue R. (1997), *Vers une économie plurielle. Un travail, une activité, un revenu pour tous*, Paris, La Découverte & Syron.
- Beck U. (2000), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Torino, Einaudi.
- Dore R. (2001), *Dignity and Deprivation*, in Van Parijs P. e al. (a cura di), *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, Beacon Press.
- Gleaser E. (2014), *Secular Joblessness*, in Teuling C., Baldwin R. (a cura di), *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*, London, Cepr Press.
- Glyn A. (2007), *Capitalismo scatenato*, Milano, Brioschi.
- Gorz A. (1998), *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Roma, manifestolibri.
- Granaglia E. (2017), *Luci ed ombre del reddito di cittadinanza*, in *MicroMega*, n. 4.
- Granaglia E., Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Roma, Ediesse.
- Honneth A. (2002), *Lotta per il riconoscimento*, Milano, il Saggiatore.
- Keynes J.M. (1991), *Possibilità economiche per i nostri nipoti*, in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti economico-politici*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Keynes J.M. (2007), *Le conseguenze economiche della pace*, Milano, Adelphi.
- Montebugnoli A. (2010), *Capitalismo e società all'inizio del ventunesimo secolo*, in Auser P. (a cura di), *Stili di vita*, Roma, Carocci.
- Montebugnoli A. (2013), *L'approccio delle capacità. Un tentativo di sviluppo*, in Cesare G., Mustè M., Petrucciani S. (a cura di), *Filosofia e politica. Saggi in onore di Mario Reale*, Mimesis Edizioni, Milano-Udine.
- Montebugnoli A. (2018), *Il carro avanti ai buoi*, <https://www.centroriformasta-to.it/carro-davanti-ai-buoi/>.
- Morin E. (2000), *La testa ben fatta*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Paci M. (2005), *Organizzazione del tempo e sistema delle tutele*, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 3.
- Simon H. (1998), *Letter to Bien on the Flat Tax and our Common Patrimony*, in *Basic Income*, 29, n. 8, <http://www.basicincome.org/bien/pdf/BI29.pdf>.
- Simon H. (2001), *Ubi and the Flat Tax*, in Van Parijs P. e al. (a cura di), *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, Beacon Press.
- Solow R. (2001), *Foreword*, in Van Parijs P. e al. (a cura di), *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, Beacon Press.

- Supiot A. (2003, a cura di), *Il futuro del lavoro*, Roma, Carocci.
Van Parijs P. e al. (2001), *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, Beacon Press.
Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino.

ABSTRACT

L'articolo discute l'ipotesi di un reddito di base – un trasferimento monetario individuale, universale e non-condizionato – in un orizzonte temporale di lungo periodo. Nelle sezioni 2 e 3 la proposta è difesa dalle due principali obiezioni che la riguardano: quella di violare il principio di reciprocità e quella di essere economicamente insostenibile. In risposta alla prima, il reddito di base è giustificato come uno strumento che distribuisce in modo equo i frutti di un patrimonio comune, costituito dal capitale sociale che ogni generazione eredita da quelle che l'hanno preceduta; per quanto riguarda la seconda, la risposta verte sulla convinzione che gli effetti di riduzione del tempo di lavoro – attesi e desiderati – non sono comunque tali da pregiudicare la base di prelievo dei trasferimenti. La sezione 4 è dedicata al collegamento della proposta con il tema della disoccupazione tecnologica e con la necessità/opportunità di affrontarlo nella logica di un'economia plurale, della quale il reddito di base è una condizione di realizzazione.

BASIC INCOME AS DIVIDEND OF SOCIAL CAPITAL AND GROUND OF A PLURAL ECONOMY

The essay is about basic income approach – an individual and unconditional cash grant for all – in a long-term perspective. In sections 2 and 3, the proposal is sustained against the two major objections it has to face: that of violating the reciprocity principle and that of being economically unsustainable. As an answer to the first, basic income is justified as a means of sharing in a fair way the fruits of a common heritage, that is the social capital each generation receives from the previous ones; as far the second is concerned, the answer relies on the idea that work time reduction – an expected and desired effect – is not however so large that funding the grants becomes too hard. Section 4 is about the link between the proposal and technological unemployment – an issue viewed as a challenge and an opportunity that must be faced by the rationale of a plural economy, of which basic income is a key condition.

Quando le politiche non sono tutto. Determinanti strutturali e contrasto della povertà in Italia e in Germania

*Andrea Ciarini**

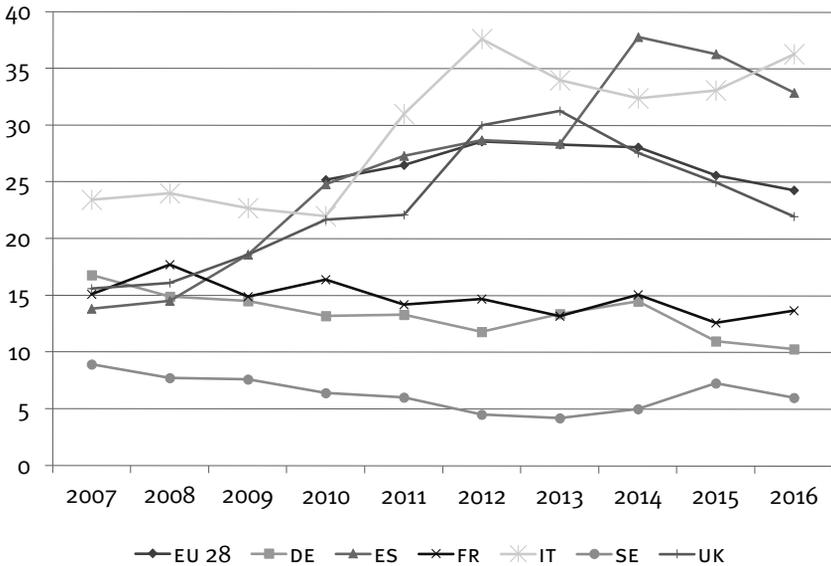
1. Gli effetti della crisi (ma non solo) sulla domanda di protezione sociale in Italia

Nonostante i segnali di ripresa la crisi è ben lontana dall'essere riassorbita. Il mercato del lavoro ha invertito la rotta negativa degli anni più recenti. Ma la crescita occupazionale, che pure si registra, è trainata dall'occupazione a termine, segno di una ripresa che ancora fa fatica a consolidare l'occupazione non solo sui livelli pre-crisi, ma soprattutto su posti di lavoro stabili e duraturi. È l'Istat da ultimo (2017) a segnalare una situazione ancora caratterizzata da persistenti criticità sul fronte dell'occupazione, soprattutto giovanile, e rispetto al rischio povertà, anche quello connesso al lavoro. Se inoltre sempre i dati Istat (*ivi*) evidenziano un incremento del reddito disponibile e del potere d'acquisto delle famiglie, questo avviene tuttavia dentro disuguaglianze in aumento tra una quota di famiglie a più alto reddito che risentono positivamente della ripresa dopo anni di flessioni, e pezzi di ceto medio e medio-basso (secondo e terzo quintile¹) che continuano a scendere in basso nella scala sociale (vedi fig. 1). Come mostra la figura 1 l'Italia è tra i principali paesi europei che più risente di questo fenomeno che dall'inizio della crisi non ha smesso di intensificarsi, fino a superare anche la Spagna nell'ultimo anno. In termini generali la questione sociale che è andata acuendosi con la crisi (ma non ascrivibile solamente agli effetti della crisi) continua a incidere fortemente sul senso di insicurezza che pervade la società italiana, con punte significative tra gli strati di po-

* Andrea Ciarini è docente di Sociologia economica e Sociologia del welfare presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche (Disse) dell'Università Sapienza di Roma.

¹ Secondo le classificazioni standard il primo quintile comprende il venti per cento degli individui con i redditi equivalenti più bassi. La scelta di operare in questa parte sul secondo e terzo quintile risponde all'obiettivo di dare conto del rischio povertà associato ai redditi medio-bassi e medi, così da coprire la fascia di ceto medio «impovertito» per effetto della crisi.

Fig. 1 – Popolazione a rischio povertà o esclusione sociale per quintili di reddito (II e III quintile); anni 2007-2016, val. %

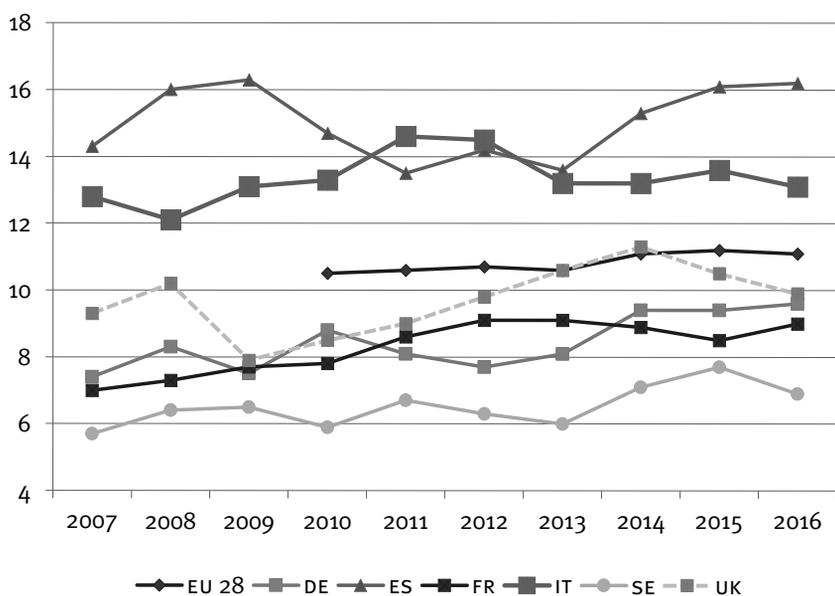


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

popolazione giovanile, con occupazioni a termine e con figli a carico (vedi ancora Istat 2017 e fig. 2). Un quadro dunque ancora a tinte fosche quello che riguarda l'Italia, con il 30 per cento circa della popolazione a rischio povertà o esclusione sociale (*ivi*).

La presenza di figli è un fatto tradizionalmente associato al rischio povertà, in particolare tra le fasce di popolazione più svantaggiate. Si tratta in effetti di un elemento costante come mostra la figura 2, su cui tuttavia si misura una parte della distanza che separa il nostro paese dai contesti nazionali più forti in termini di welfare e politiche per la famiglia, come i paesi scandinavi e la stessa Francia. Rispetto a questo trend, già negativo per l'assenza di politiche sociali adeguate, l'acuirsi della questione sociale porta con sé nuove più profonde linee di frattura. La crescita di incidenza del rischio povertà in Italia mostra infatti anche caratteristiche diverse dal passato. La povertà è un fenomeno che non interessa solo gli strati marginali o meno

Fig. 2 – Popolazione a rischio povertà o esclusione sociale per tipo di famiglia (con figli a carico); anni 2007-2016, val. %

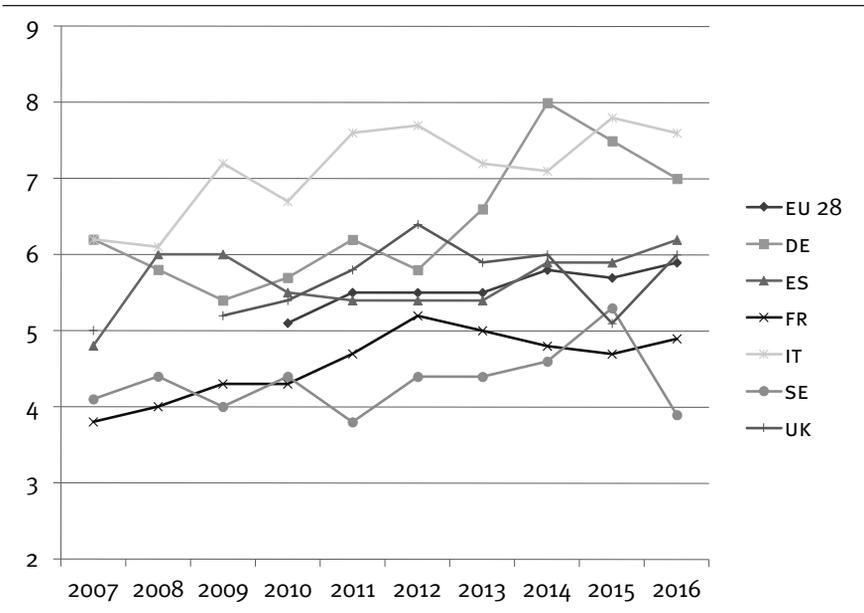


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

qualificati della popolazione, soprattutto se con figli a carico. Complice la crisi il rischio povertà è andato in questi anni allargandosi, tanto da riguardare anche porzioni crescenti di ceti medio impoverito. La figura 1 è abbastanza emblematica da questo punto di vista. Sommando insieme il secondo e terzo quintile di reddito, l'Italia è il paese in Europa – tra quelli qui considerati – in cui tende maggiormente ad aumentare l'incidenza del rischio povertà per i ceti medio-bassi, superiore anche alla Spagna, che nell'ultimo periodo tende a invertire una rotta di continua crescita a partire dalla crisi scoppiata nel 2008. Dal 2008 in poi le tendenze alla divaricazione nello spazio europeo sono fortemente aumentate, con un disallineamento sempre più marcato tra i paesi. Per l'Italia, l'assenza fino al più recente passato di politiche di contrasto della povertà è un fattore di ulteriore indebolimento nel quadro comparato europeo, sommando insieme due debolezze: quelle derivanti dalla bassa dinamica del mercato del lavoro e quelle che

vengono da un sistema di politiche non in grado di contrastare a dovere la povertà, sia di chi è povero perché in condizione di severa indigenza, sia di chi, pur lavorando, non ha i mezzi necessari per mettersi al riparo dal rischio povertà. Il fenomeno della «povertà nonostante il lavoro» (2015), ovvero il rischio povertà associato al lavoro, è un fatto che desta preoccupazione in Italia. L'introduzione di uno schema di reddito minimo garantito o di inserimento, quale appunto il Rei, è una novità importante per l'Italia che colma una delle lacune più vistose del sistema di welfare. Le dimensioni della domanda appaiono tuttavia tali da rendere le risorse mobilitate molto al di sotto delle reali necessità, con il rischio di legittimare una nuova e pericolosa distinzione tra poveri «meritevoli» e poveri «non meritevoli» (Natili 2017), ovvero non abbastanza a rischio dall'essere presi in carico dalle politiche e pur tuttavia sempre a rischio povertà. Vincoli di bilancio e risorse scarse (2,1

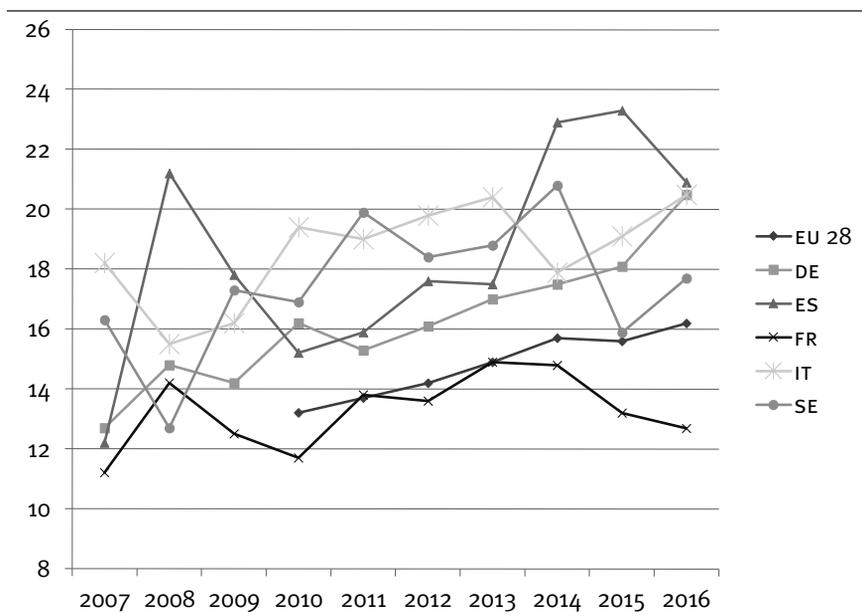
Fig. 3 – Popolazione a rischio povertà o esclusione sociale con contratti a termine; anni 2007-2016, val. %



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

miliardi per il 2018, 2,5 nel 2019 e 2,8 miliardi strutturali a decorrere dal 2020) non hanno permesso di estendere la platea dei beneficiari del Rei fino a ricomprendere tutta la popolazione a rischio povertà, livello per il quale si stima le risorse dovrebbero essere portate a circa 7 miliardi di euro. E anche questo è uno dei fattori che alimenta il forte disagio sociale che percorre la società italiana. Questo disagio taglia trasversalmente varie posizioni sociali e anche tipologie contrattuali, come si può notare di seguito. Il Italia il rischio povertà associato al lavoro a termine è andato costantemente crescendo in questi anni (vedi fig. 3), fino a superare di molto la media europea e anche un paese come la Spagna negli anni più recenti. Ma anche per i lavoratori con contratti standard il rischio povertà è elevato (vedi fig. 4), segno questo di un deterioramento che è andato colpendo anche fasce di forza lavoro tradizionalmente più garantite.

Fig. 4 – Popolazione a rischio povertà o esclusione sociale con contratti standard; anni 2007-2016, val. %



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

In Italia questo fenomeno del lavoro povero desta molte preoccupazioni. Non è tuttavia un caso isolato quello italiano. Anche altri paesi risentono dell'ingrossamento dell'area del lavoro povero. Basti considerare la Germania, paese non solo tradizionalmente forte ma soprattutto meno intaccato rispetto ad altri dagli effetti negativi indotti dalla crisi. Ebbene, anche in Germania è cresciuto sensibilmente il lavoro povero, nonostante e anzi indipendentemente dalla crisi. Su questo fenomeno incidono in realtà riforme, su tutte quelle Hartz, che hanno determinato un profondo cambiamento nelle politiche di welfare, comprese quelle di contrasto alla povertà.

2. Il rischio povertà e le politiche di contrasto alla povertà in Germania

In Germania le politiche di contrasto alla povertà sono state al centro di profonde riforme negli ultimi anni, di pari passo alla riorganizzazione degli ammortizzatori sociali. Ad oggi il sistema complessivo di sostegno del reddito, assicurativo e assistenziale, è incentrato su due tronconi principali. Da un lato vi è l'indennità assicurativa (*Arbeitslosengeld I*) – finanziata attraverso i versamenti contributivi sul lavoro come tipico dei welfare bismarckiani –, dall'altro lo schema di reddito minimo (*Arbeitslosengeld II*), riformato nel 2005 sotto forma di dispositivo assistenziale «dedicato», finanziato dalla fiscalità generale e rivolto ai disoccupati che hanno esaurito l'indennità assicurativa oppure a soggetti che pur lavorando sono a rischio povertà per via di redditi troppo bassi. I beneficiari del reddito minimo sono circa 4,3 milioni, un numero considerevole e sostanzialmente stabile nel tempo, per una spesa di più di 16 miliardi di euro (che diventano 27 se sommati a quella per l'indennità assicurativa). Il totale delle risorse trasferite ai beneficiari tiene conto di condizioni che di fatto delimitano un range di interventi *means-tested* e fortemente orientato a favorire quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti più marginali.

Nel complesso le misure previste non mancano di aspetti controversi, soprattutto se messi in relazione all'iter del processo di riforma e ai forti cambiamenti imposti con le riforme Hartz. Prima di esse il sistema di protezione del reddito era organizzato su tre livelli, come ancora oggi in Francia per citare un paese vicino, non solo dal punto di vista della grandezza economica e della popolazione ma soprattutto sul piano dell'impianto del sistema di

welfare. Entrambi condividono, come noto, una comune radice bismarckiana associata a quello che per lungo tempo era stato definito un modello di *welfare without work*, ovvero un sistema di protezione sociale che garantiva condizioni generose di offerta ai soggetti forti del mercato del lavoro (i *male breadwinner* occupati stabilmente nei settori *core* dell'industria manifatturiera) in presenza tuttavia di una bassa partecipazione al mercato del lavoro, giovani, lavoratori anziani (over 55) e soprattutto donne, implicate per lo più nei compiti riproduttivi di cura informale. Come è stato sottolineato da Emmenegger e al. (2012) per tutti gli anni ottanta e anche in seguito, diverse condizioni agevolate di accesso all'assistenza (per le donne inattive) o di accompagnamento precoce alla pensione (per i lavoratori anziani coinvolti in processi di ristrutturazione produttiva), di fatto limitavano il tasso di partecipazione attiva al mercato del lavoro, con costi crescenti tuttavia per il sistema di welfare, distribuiti su platee ristrette di lavoratori attivi. Rispetto a questo stato di cose, le riforme Hartz, tra il 2003 e il 2005, hanno rappresentato una svolta profonda, in primo luogo per la riorganizzazione impressa al sistema di tutele passive (con il passaggio da tre a due livelli di sostegno del reddito), in secondo luogo, per la forte spinta data alla partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti che prima erano a carico del sistema di welfare. Nella sua configurazione attuale l'*Arbeitslosengeld II* è il risultato dall'unificazione della precedente indennità di disoccupazione e dell'assistenza sociale di ultima istanza erogata dagli enti locali (*Socialhilfe*). Rispetto al passato i rendimenti sono più bassi (un trasferimento forfettario al posto di un rendimento parametrato al salario precedente) ma la platea di beneficiari molto più ampia, tanto dall'essere stabilmente sopra ai quattro milioni di individui presi in carico. In questo quadro anche le indennità assicurative sono state riviste, con un rendimento portato al 60 per cento del precedente reddito (67 per cento in caso di figli a carico sotto i 18 anni). Dai 32 mesi precedenti si è inoltre passati a un periodo di fruizione limitato a un anno (estendibile a due se la persona ha lavorato continuativamente per almeno due anni, 18 mesi in più in caso di età superiore ai 55 anni). Oltre questo periodo il beneficiario ancora in cerca di occupazione ricade nel nuovo reddito minimo Hartz IV.

Per effetto di questi cambiamenti c'è stato negli anni un travaso di beneficiari dalla disoccupazione, che è andata costantemente diminuendo, al mercato del lavoro, sia pure sotto forma di lavoro a bassi salari sussidiato dal reddito minimo garantito, come nel caso degli ormai noti *minijobs*: impie-

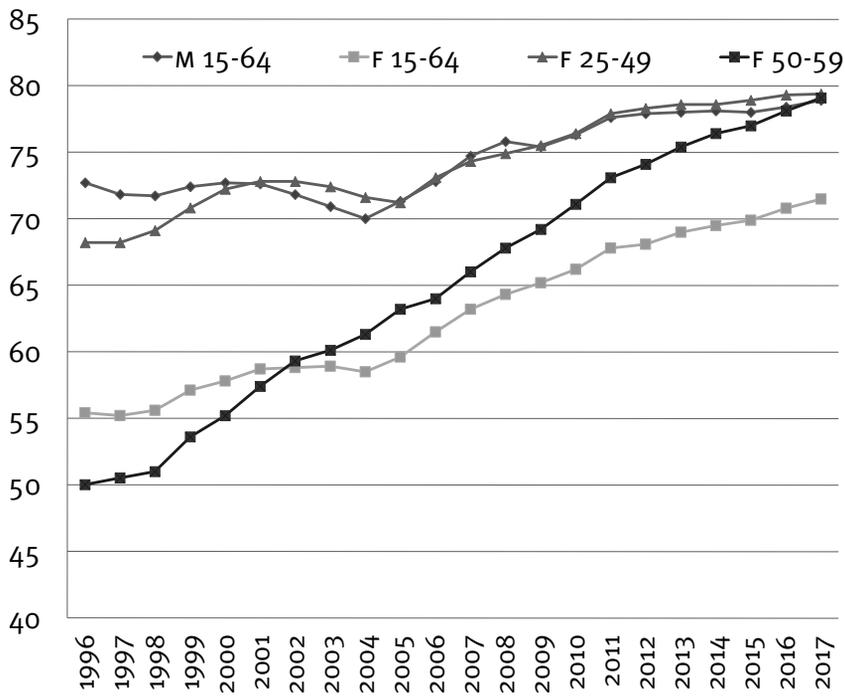
ghi remunerati per un massimo di 450 euro al mese comprensivi di limitati versamenti fiscali e contributivi a carico dei datori di lavoro. Già presenti sin dagli anni settanta come forme contrattuali volte a regolarizzare il lavoro irregolare, per lo più a domicilio, con le riforme Hartz i minijobs sono stati di fatto liberalizzati, fino a raggiungere la cifra ragguardevole di 7,5 milioni. Insieme agli interventi sulle tutele passive (riduzione dei sussidi di disoccupazione, inasprimento dei criteri di attivazione per il reinserimento lavorativo dei disoccupati), alle deroghe contrattuali e alla moderazione salariale che ha investito anche i settori centrali del mercato del lavoro, i minijobs sono stati una parte essenziale del piano di riforme per il contributo diretto dato alla creazione di nuova occupazione (Eichhorst e Marx 2011; Favarque 2013). Vi sono stati tuttavia anche lati oscuri, i cui effetti controversi non hanno mancato di manifestarsi negli anni immediatamente successivi. Tra questi va segnalato anzitutto il problema del rischio povertà associato al lavoro, legittimato e di fatto riprodotto dalle politiche sociali, in questo caso da uno schema di reddito minimo che funziona come un *in-work benefit* per lavoratori a rischio povertà, per disoccupati che hanno esaurito l'indennità assicurativa e per i giovani in cerca di prima occupazione. Riforme di tale portata hanno poco in comune con gli assetti del passato e nei fatti hanno rappresentato una decisa rottura, contribuendo ad aumentare sensibilmente il numero delle persone spinte a entrare nel mercato del lavoro. Non va dimenticato che al momento della loro introduzione la Germania aveva un problema di persistente disoccupazione, da un lato naturalmente per il processo di riunificazione tra i Länder occidentali e quelli orientali, dall'altro per le forti rigidità alle assunzioni e degli stessi ammortizzatori sociali che, a detta dei promotori, riducevano la possibilità di allargare la partecipazione attiva al mercato del lavoro. Messo in questi termini il piano Hartz è davvero un insieme articolato di riforme integrate tra loro, che hanno agito sui trasferimenti, sulle politiche attive e sui rapporti di lavoro, infine, non meno importante, sulla governance dei servizi, con la riorganizzazione dell'Agenzia federale del lavoro. Visti nel loro complesso tutti questi programmi hanno molto contribuito in questi anni ad aumentare il tasso di occupazione, scardinando i vecchi circuiti di assistenza passiva entro cui in precedenza si concentrava buona parte dell'inattività e della dipendenza dall'assistenza. Queste trasformazioni non sono state tuttavia esenti da dualismi e nuove forme di segmentazione, tanto nel mercato del lavoro quanto nella fruizione delle prestazioni sociali, che sono andati anzi rafforzandosi. La presenza di dualismi nella

struttura occupazionale dei paesi continentali, compresa la Germania, non è certo una novità. Essi sono parte costitutiva della struttura del mercato del lavoro e della stessa conformazione degli assetti di welfare bismarckiani. Il fatto nuovo, da addebitare in buona parte a queste riforme, è che la grande espansione occupazionale conosciuta dalla Germania negli ultimi anni sia passata attraverso la ricostituzione di un nuovo dualismo, non più tra inclusi ed esclusi dal mercato del lavoro, bensì tra fasce *core* di lavoratori – sui quali pure si sono fatti sentire tagli e moderazione salariale – e fasce di lavoratori periferici, occupati e pur tuttavia spesso a rischio povertà (Carlin e Soskice 2009; Palier e Thelen 2010). Non è un caso che nel 2015 sia stato istituito il salario minimo legale, una vera e propria novità per il sistema di relazioni industriali tedesco, tradizionalmente avverso all'utilizzo di strumenti di questo tipo. Nel passaggio dal vecchio modello del «*welfare without work*» alla nuova cornice di politiche attive e sussidi tutti orientati a sostenere la partecipazione attiva al mercato del lavoro – anche al prezzo di occupazioni mal pagate e precarie come i *minijobs* – è andata fortemente allargandosi l'area del lavoro povero, a bassi salari, in una spirale al ribasso delle retribuzioni che rischiava di mettere sotto pressione anche i settori più forti. È anche per questo che con il salario minimo legale – fissato inizialmente a 8,5 euro all'ora, nel 2017 portato a 8,84, un livello non alto, ad esempio più basso dello *Smic* francese: circa 10 euro orarie – si è messo un argine per via legislativa, con l'obiettivo di non fare scendere oltre un certo limite le retribuzioni nei comparti più esposti a questo problema. Come per altri paesi le questioni che qui si intrecciano riguardano più fattori, non semplicemente quelli legati alle politiche o alle iniziative legislative in materia di retribuzione oraria. Certamente va detto che in Germania le politiche hanno in un certo qual modo favorito l'espansione del lavoro povero alla periferia del mercato del lavoro, con effetti che non hanno mancato ben presto di manifestarsi. Vi sono però anche fattori strutturali da tenere in conto, che insieme alle politiche spiegano l'aumentare di incidenza del lavoro povero.

3. Mercato del lavoro e lavoro povero in Germania e in Italia

La Germania è uno dei paesi che hanno risentito meno degli effetti negativi della crisi. Ha anzi guadagnato occupati, prima e immediatamente dopo il 2009, tanto dall'essere oggi uno dei paesi europei con il più alto tasso di oc-

Fig. 5 – L'occupazione in Germania per coorti di età; anni 1996-2017, val. %



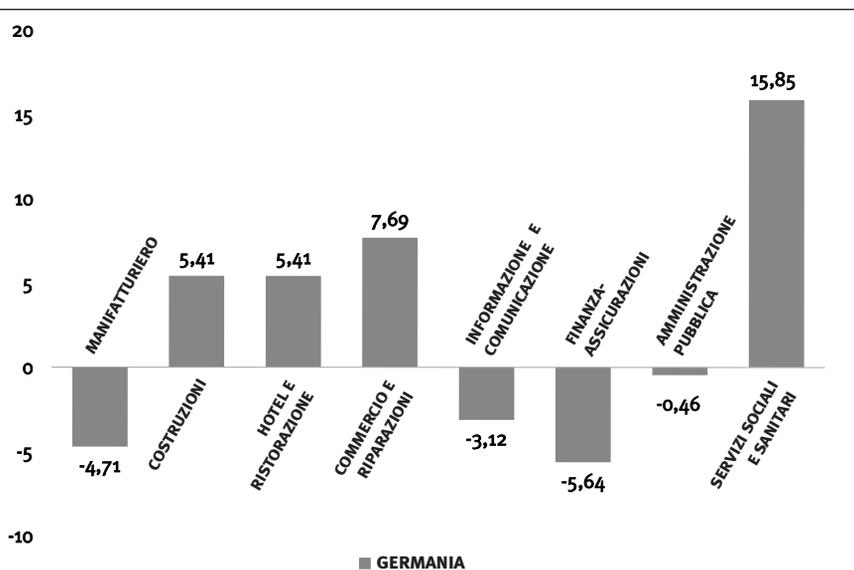
Fonte: elaborazione dell'autore su dati Eurostat - Labour Force Survey.

occupazione e di contro una minore incidenza della disoccupazione. Ma la dinamica positiva del mercato del lavoro è per questo paese un fatto che precede gli anni della crisi, soprattutto nelle componenti femminili, cresciute costantemente dalla fine degli anni novanta e in particolare in corrispondenza delle riforme Hartz (vedi fig. 5).

Ma non solo nella quantità è cambiato il mercato del lavoro in Germania. È cambiata radicalmente la sua composizione nei flussi tra un settore e l'altro. Come si può notare dalla figura 6 tra il 2008 e il 2015 il mercato del lavoro tedesco è andato incontro a significativi cambiamenti, sia nei settori *core*, quelli dell'industria esportatrice, sia nel basso terziario dove, è evidente, si trova la gran parte dell'occupazione creata negli anni più recenti. A fronte di una perdita di occupati nel manifatturiero nell'ordine di 4,7 punti percentuali (un dato negativo, e però sensibilmente inferiore a quanto fatto registra-

re da altri paesi: in Francia nello stesso periodo -13,6 per cento), crescono invece gli impieghi nella ristorazione, commercio, e molto nella cura e servizi alle persone, oltre alle costruzioni (in netta controtendenza rispetto alla dinamica di altri paesi, ad esempio l'Italia -25,1 per cento nello stesso periodo). Da notare inoltre la performance negativa dell'amministrazione pubblica e soprattutto di settori *core* di terziario avanzato come la finanza-assicurazioni e le comunicazioni, segno questo di un paese fortemente ancorato alla centralità della dimensione industriale produttiva.

Fig. 6 – L'andamento occupazionale per settore produttivo in Germania (Nace Rev. 2); anni 2008-2015, val. %

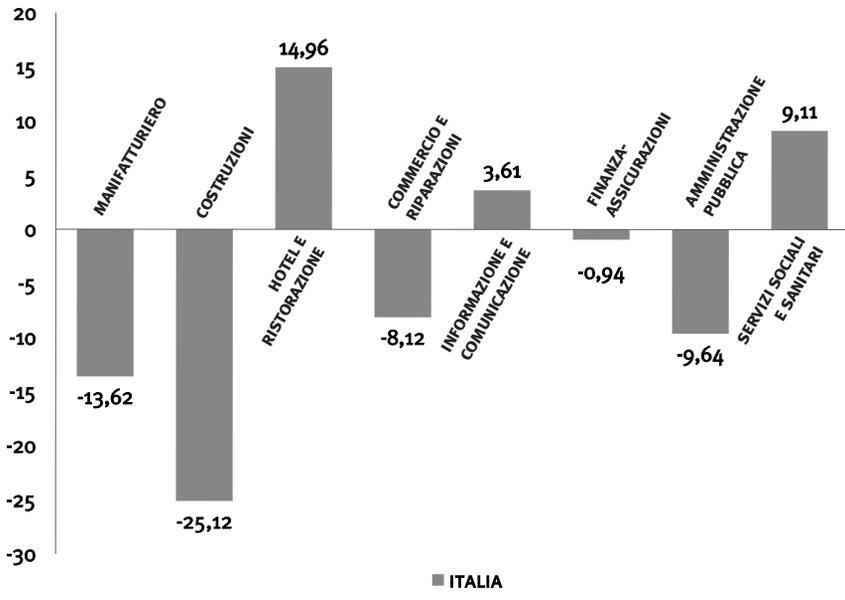


Fonte: elaborazione dell'autore su dati Eurostat - Labour Force Survey.

Sul piano dei mutamenti strutturali, alcuni autori (vedi in particolare Baccaro e Howell 2017) leggono i cambiamenti intercorsi alla luce di una profonda ristrutturazione interna al regime di crescita tedesco, passato a partire dai primi anni del duemila verso un modello *export-oriented* più sensibile rispetto al passato alla competitività di prezzo sui mercati internazionali. Date queste pressioni, la difesa del vantaggio competitivo dei settori *core* manifatturieri avrebbe richiesto un riaggiustamento al ribasso del costo

del lavoro ma soprattutto una decisa dinamica al ribasso della domanda interna e dei costi sostenuti per la protezione sociale, attraverso la creazione di un vasto settore a bassi salari nei servizi e tagli alla spesa pubblica. Detto in altri termini, una *austerity-based agenda* improntata alla riduzione dei costi che gravano sul sistema produttivo, perseguita attraverso un combinato disposto di compressione salariale e crescente liberalizzazione del mercato del lavoro. Questa strategia, se ha avuto un indubbio successo sul piano del sostegno alla ripresa economica e della capacità competitiva delle imprese, dall'altro ha determinato però un aumento delle disuguaglianze, con effetti particolarmente negativi per le fasce di popolazione più in basso nella distribuzione dei redditi. L'aumento del rischio povertà in Germania è associato dunque sia alle politiche, sia alle trasformazioni del mercato del lavoro. Quanto detto per la Germania vale anche per altri paesi, compresa l'Italia, dove la debolezza delle politiche di contrasto della povertà acuisce il rischio sociale, ma non determina in sé l'allargamento del lavoro povero.

Fig. 7 – L'andamento occupazionale per settore produttivo in Italia (Nace Rev. 2);
anni 2008-2015, val. %



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat - Labour Force Survey.

Anche in Italia è diminuita l'occupazione manifatturiera e cresciuta quella dei settori a basso valore aggiunto del basso terziario, dove le retribuzioni sono strutturalmente più basse per via della minore produttività. La figura 7 è abbastanza eloquente da questo punto di vista. Italia e Germania sono due paesi tradizionalmente manifatturieri che tuttavia negli anni recenti non sono stati esenti da cambiamenti sostanziali nella struttura produttiva. Da un lato con un processo di ristrutturazione interno ai settori *core* manifatturieri (in Italia al prezzo di una svalutazione della domanda interna molto intensa), dall'altro con un parallelo aumento degli occupati nei servizi a bassa produttività. Il problema è la qualità del lavoro che si crea in questi comparti, con effetti a cascata anche sulle politiche, del lavoro e per il contrasto della povertà.

4. Conclusioni

Come abbiamo evidenziato, in Germania le politiche sociali, comprese quelle di reddito minimo, hanno accompagnato e legittimato il riaggiustamento della struttura produttiva. In Italia il cammino delle riforme è stato più tortuoso e anche più lento. Solo nel 2017 è stato istituito il Rei. Il fatto interessante è che con questa riforma il sistema di ammortizzatori sociali e di sostegno del reddito verrà ad avere alcune caratteristiche comuni con la Germania. Con la soppressione della indennità di disoccupazione Asdi anche l'Italia passa infatti a un sistema costruito su due livelli di intervento: da un lato l'indennità assicurativa, dall'altro, a seguire, il nuovo reddito minimo garantito. Come già detto in apertura, la spesa dedicata al Rei risulta ad oggi inadeguata a coprire tutta la popolazione a rischio povertà, rivolgendosi ai più poveri tra i poveri. Ma anche aumentando la spesa rimane un'altra questione da affrontare, e cioè se il Rei debba configurarsi come misura di contrasto della povertà rivolta alle persone in stato di grave deprivazione economica, oppure, come ad esempio in Germania, come *in-work benefit* pensato anche per chi, pur lavorando, è a rischio povertà, dati i bassi redditi (vedi Toso in questo fascicolo, p. 131 e ss.). Su questo punto vi è un rischio da non sottovalutare riguardante la capacità delle politiche non già di contrastare, bensì di alimentare il lavoro povero. Ma questo problema non riguarda solo le politiche. Non meno determinante è la qualità del lavoro che si crea nel mercato del lavoro. E questo è importante da sottolineare perché

nella transizione all'economia dei servizi abbiamo di fronte una struttura delle occupazioni che tende sempre più a polarizzarsi, rafforzando ancora di più dualismi già presenti nel mercato del lavoro. Di fronte a queste trasformazioni le sole politiche di reddito minimo, anche le meglio congegnate, possono poco se non sono accompagnate da misure in grado di sostenere la produttività e la creazione di lavoro di qualità.

Riferimenti bibliografici

- Baccaro L., Howell C. (2017), *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations since the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carlin W., Soskice D. (2009), *German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-Side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinate Policy Institutions*, in *Socio-Economic Review*, vol. 7, pp. 67-99.
- Eichhorst W., Marx P. (2011), *Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 21, n. 1, pp. 73-87.
- Emmenegger P., Häusermann S., Palier B., Seeleib-Kaiser M. (2012), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Favarque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, Report for the DG Employment, Brussels, Social Affairs and Inclusion.
- Hohmeyer K., Wolff J. (2012), *A Fistful of Euros: is the German One-Euro Job Workfare Scheme Effective for Participants?*, in *International Journal of Social Welfare*, vol. 21, n. 2, pp. 174-185.
- Istat (2017), *Rapporto annuale. La situazione del paese*, Roma.
- Palier B., Thelen K. (2010), *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, in *Politics & Society*, n. 1, pp. 119-148.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli.
- Toso S. (2017), *Reddito di cittadinanza o Reddito minimo?*, Bologna, il Mulino.

ABSTRACT

In questo articolo si analizzano i mutamenti nei profili di rischio povertà in alcuni paesi europei, con una particolare attenzione all'Italia e alla Germania, nella stretta connessione tra politiche di contrasto della povertà e i cambiamenti intervenuti nella struttura produttiva. La tesi sostenuta è che il rischio povertà non sia da mettere in relazione solo alla limitatezza o agli orientamenti delle politiche sociali, ma anche alle trasformazioni che hanno investito la struttura produttiva, a partire dal processo di terziarizzazione dell'economia. Troppo spesso il dibattito sul reddito minimo e le varie forme di sostegno del reddito trascura questi aspetti, come se il problema del rischio povertà associato al lavoro potesse essere affrontato solo dal lato delle politiche sociali. Le determinanti della domanda di lavoro rivestono invece una importanza cruciale, anche ai fini di ipotesi di riforma delle politiche di reddito minimo. L'articolo è organizzato come segue. Nella prima parte viene presentato il quadro relativo alle trasformazioni del rischio povertà in Italia e in alcuni paesi europei. Nella seconda il focus è spostato sulla Germania, esaminando i cambiamenti che hanno riguardato le politiche e la struttura del mercato del lavoro. Da qui, nell'ultima parte, il caso tedesco viene confrontato con quello italiano, presentando alcune considerazioni finali sulle politiche di reddito minimo.

WHEN STRUCTURAL FACTORS MATTER.
SOCIAL POLICIES AND MINIMUM INCOME SCHEMES IN ITALY AND GERMANY

The article analyses the changes that have affected poverty risk and policies against poverty in some European countries in the more recent years, with a particular focus on Italy and Germany. Against this background, the article focuses on both institutional and structural factors behind policy change. In doing so, we argue that the debate over minimum income schemes to often focuses only on institutional changes, without taking into consideration macro-structural forces affecting labour demand. The article is organized as a follow. In the first part, we examine the changes occurred in the poverty risk in Italy and in some European countries. In the second one, we focus on Germany, by looking at the institutional and structural changes that affected both social policies and labour market. Finally, in the last part, we proceed to compare the two cases, providing final remarks concerning minimum income reforms.

Una divergenza nella continuità: il caso inglese

*Gianluca Busilacchi**

1. Il paradigma del Social Investment sta segnando la fine delle tradizionali politiche di reddito minimo?

Negli ultimi decenni le politiche di reddito minimo in Europa hanno cambiato poco a poco la loro impostazione originaria. Nate nel secondo dopoguerra come strumenti «passivi» di protezione del reddito dei poveri, si sono evolute negli anni novanta in politiche di inclusione sociale, capaci di affiancare servizi di inserimento socio-lavorativo al trasferimento monetario, fino a diventare negli ultimi anni vere e proprie politiche di attivazione dei beneficiari.

Naturalmente questo cambio non è stato repentino e non ha coinvolto nella stessa misura e con la stessa tempistica tutti i paesi dotati di misure di universalismo selettivo contro la povertà, come sono appunto le politiche di reddito minimo (Rm).

Le transizioni che in ogni paese hanno segnato l'evoluzione del Rm da politica beveridgiana «passiva» al paradigma dell'attivazione dipendono naturalmente dalle singole caratteristiche di ogni paese, sul piano sia politico, sia di eredità di policy, sia rispetto alle finestre di opportunità di riforma che si sono determinate, come avviene per ogni settore del welfare.

Eppure in questo caso le traiettorie di policy sono state accompagnate e indirizzate da un intervento esterno piuttosto significativo, che ha impresso una direzione chiara e omogenea nella riforma delle misure di Rm, vale a dire l'intervento politico europeo.

Con una serie di documenti, raccomandazioni e iniziative del Consiglio e della Commissione, infatti, l'Unione europea, fin dall'Agenda di Lisbona

* Gianluca Busilacchi è docente di Sociologia del welfare europeo e dei paesi del Mediterraneo presso l'Università di Macerata e direttore scientifico del centro studi Nens (Nuova economia Nuova società).

e da ultimo con Europa2020, ha sostenuto con grande forza il paradigma dell'attivazione prima e l'approccio del Social Investment più recentemente (Hemerijck 2013 e 2017), come matrice fondante delle politiche del nuovo welfare europeo, cercando così in qualche modo di indirizzare anche le singole riforme nazionali.

La Strategia europea sull'occupazione è stata ad esempio parte integrante di questa nuova direzione della politica europea verso misure di attivazione pro-work dei beneficiari di politiche sociali, in modo sia da aumentare la loro occupabilità, sia di diminuire il più possibile la dipendenza dal welfare dei cittadini europei. In sostanza, da un lato l'occupazione viene vista dall'Unione europea come il principale driver per consentire una piena inclusione sociale e l'uscita dalla povertà, d'altro canto i vincoli di finanza pubblica e la necessità di contenere la spesa sociale, anche per tenere fede ai requisiti previsti dal Patto di stabilità e di fronte alla lenta uscita dalla crisi economica, sembrano segnare le priorità politiche del «nuovo welfare europeo».

L'applicazione del paradigma del Social Investment nelle politiche contro la povertà e nel loro eventuale ri-disegno sarebbe piuttosto significativo dal punto di vista della trasformazione nell'impostazione di fondo, tanto che questo aspetto ha portato forti critiche all'approccio dell'investimento sociale (Cantillon 2011).

Effettivamente, secondo questa prospettiva, l'individuo avrebbe diritto ad un trasferimento monetario solamente nella misura in cui a tale diritto corrispondesse una controprestazione, vale a dire il dovere di attivarsi alla ricerca di un lavoro. Il reddito minimo perderebbe dunque la sua natura di diritto sociale, con una piena e autonoma esigibilità, ma diverrebbe un diritto fortemente condizionato: l'attivazione dei beneficiari, l'individualizzazione dei servizi di inserimento e la stringente condizionalità delle prestazioni sono infatti i tre pilastri su cui si fonda l'approccio del Social Investment secondo la Commissione europea.

È ad esempio scritto in un documento ufficiale della Commissione, che fa seguito a una Raccomandazione sull'attivazione dei disoccupati, che il «reddito minimo non [dovrebbe essere] superiore al 40 per cento (del reddito mediano) per eliminare trappole di inattività» (Commissione Europea 2013). Sempre secondo questo approccio non dovrebbe essere possibile rifiutare alcun lavoro che venga proposto durante i percorsi di inserimento: in sostanza le politiche di contrasto alla povertà diventerebbero ancillari

all'occupabilità dei beneficiari, piuttosto che attente, più in generale, all'inclusione sociale e a una «crescita umana». Una prospettiva dunque completamente ri-mercificatrice, con l'obiettivo di valorizzare l'individuo esclusivamente in funzione della sua posizione nel mercato del lavoro e interpretare il welfare come un fattore produttivo, più che come un fattore di cittadinanza.

Il cuore dell'approccio del Social Investment, come dice la parola stessa, è infatti di considerare la crescita di capitale umano che si può realizzare tramite le politiche sociali, come un investimento che abbia un «tasso di ritorno» per lo Stato, in termini di maggiore occupazione e di minore dipendenza dal Welfare State. Una interpretazione dell'attivazione individuale basata sul concetto di «making work pay», piuttosto che alle concrete opportunità di realizzazione delle *capabilities*, per dirla con Sen.

Non è solo l'impostazione politica di fondo e l'obiettivo del welfare state ad essere mutato sostanzialmente dal welfare di cittadinanza che ha segnato i Trenta gloriosi, ma è persino la visione del cittadino stesso, che in questa prospettiva è visto unicamente come un individuo «ricevitore» (con l'aggravante che in questo caso il «ricevere» verrebbe condizionato ad una controprestazione), piuttosto che come un «attore sostanziale» della propria comunità (Bonvin, Laruffa 2018).

Per testare questa tesi, vale a dire se l'influenza dell'approccio del Social Investment stia mutando la natura sostanziale delle politiche di reddito minimo, nelle prossime pagine analizzeremo l'evoluzione del Rm in Gran Bretagna.

In particolare cercheremo di comprendere se l'influenza di questo paradigma e le conseguenti Raccomandazioni dell'Ue hanno agito come un fattore esogeno che ha determinato una lenta ma inesorabile «modifica nella continuità» della traiettoria delle politiche di Rm inglesi.

Il caso della Gran Bretagna è particolarmente significativo per almeno tre ragioni: innanzitutto perché è lì che il Rm è nato per la prima volta in Europa (1948) e la sua traiettoria evolutiva ha segnato le successive riforme anche in altri paesi europei, fungendo da apripista e innovatore nei sentieri di policy in questo settore (Busilacchi 2018).

Pare quindi particolarmente interessante analizzare l'evoluzione di queste politiche in tale paese, anche per valutare se, in prospettiva, le più recenti sperimentazioni inglesi in questo campo possano trovare diffusione nel resto d'Europa.

In secondo luogo per l'importanza che sul piano generale le politiche contro la povertà hanno sempre avuto in questo paese in misura maggiore che nel resto d'Europa (Wincott 2011) e, in particolare, per la centralità dei trasferimenti monetari *means tested* che, insieme ai crediti di imposta dedicati ai poveri, costituiscono circa un terzo della spesa sociale inglese (Bradshaw, Bennett 2009).

E infine perché storicamente la Gran Bretagna è sempre stata «ostile alle politiche di integrazione europea in generale e ad ogni interferenza sovranazionale nelle politiche sociali in particolare» (Clegg 2018, p. 47).

Anche da questo punto di vista, vale a dire sul versante più politologico, il paese può essere considerato uno studio di caso particolarmente interessante per l'analisi delle politiche di Rm negli ultimi decenni.

Da un lato, infatti, è storicamente verificato che nei casi di democrazie a carattere maggioritario con forte contrapposizione tra i partiti, come appunto è il caso inglese, la presenza al governo di un partito piuttosto che di un altro segnerebbe significative differenze nelle direzioni di policy assunte (McEnhill, Taylor-gooby 2018).

D'altro canto si è anche sostenuto che tali significativi «cambi di direzione» nel capo del welfare siano meno praticabili rispetto ad altri settori di policy (Pierson 1994), sia per la teoria della *path-dependancy*, sia perché shock esogeni esercitano un peso maggiore nel condizionare il sentiero delle riforme (Thelen 2004).

Studi recenti che si sono occupati del caso inglese hanno mostrato che piccoli cambiamenti, pure «nella continuità» di impostazione delle policy nel settore del contrasto alla povertà, in cui l'applicazione delle politiche *welfare-to-work* ha segnato un terreno comune dei governi inglesi dagli anni ottanta a oggi, hanno prodotto trasformazioni molto significative, addirittura paradigmatiche (McEnhill, Taylor-Gooby 2018).

Appare quindi particolarmente interessante ripercorrere l'evoluzione del Rm inglese, per cercare di comprendere se la presenza di uno shock esogeno – in questo caso l'influenza delle Raccomandazioni europee favorevoli a un approccio di Social Investment nel settore del contrasto alla povertà – possa avere condizionato in modo maggiore la direzione di policy intrapresa rispetto alle differenze politiche tra coalizioni di governo degli ultimi decenni. E per comprendere anche se e in che misura i piccoli cambiamenti operati dai governi dentro questa «continuità» possano avere accelerato l'evoluzione del reddito minimo inglese in una politica molto diversa dallo scopo per cui era nata.

2. L'evoluzione del reddito minimo inglese dal 1948 ad oggi¹

Fin dal secondo dopoguerra la Gran Bretagna ha sempre avuto un ruolo di apripista e anticipatore delle principali tendenze poi consolidate nelle traiettorie del welfare state di altri paesi europei.

È nota ad esempio l'influenza che il *Rapporto Beveridge* e la nascita degli schemi di assistenza sociale e sicurezza sociale hanno avuto in tutto il continente: è inglese la prima forma di reddito minimo garantito (1948), ma anche di altre misure di assistenza sociale, come la pensione sociale o la pensione di invalidità assistenziale, ed è inglese il primo sistema sanitario pubblico (sempre 1948, in seguito all'entrata in vigore del National Health Service Act del 1946).

Di converso sono pure inglesi i primi tentativi di decostruzione delle radici del welfare di cittadinanza, che pure qui era appunto nato nell'epoca beveridgiana: ciò avviene in particolare durante i governi thatcheriani degli anni ottanta, ma anche il Labour blairiano ha favorito con alcune riforme l'incentivazione di meccanismi di workfare in sostituzione di meccanismi di assistenza sociale che interpretassero il contrasto alla povertà tramite un reddito minimo come un diritto sociale (Jessop 2003). È proprio nelle politiche di protezione del reddito che si è assistito negli ultimi decenni alle maggiori trasformazioni nel settore della *social assistance* inglese, con un incremento significativo della condizionalità e dei meccanismi sanzionatori (McEnhill, Taylor-Gooby 2018), che hanno portato a sostituire la natura di queste misure: da strumenti di garanzia del diritto al reddito, a meccanismi di controprestazione diritto-dovere da parte del beneficiario.

Possiamo individuare tre fasi (vd. tabella 1) che hanno segnato l'evoluzione delle misure di reddito minimo in Gran Bretagna, in cui spesso la fase di policy è stata la conclusione di un più ampio dibattito di natura scientifica e culturale.

La *prima fase*, in cui il reddito minimo viene introdotto come strumento di contrasto alla povertà di natura non contributiva per garantire a tutti un *diritto al reddito*, si avvia già a partire dagli anni trenta. In quell'epoca gli economisti del circolo di Cambridge avanzano l'idea di istituire un «dividendo sociale», una misura di *basic income*, cioè un reddito di base universalistico e incondizionato: tra le proposte si segnalano quelle di Joan Robinson

¹ Una più ampia versione di questo paragrafo è in Busilacchi 2018.

(1937) e poi quella di Juliet Rhys Williams (1943), esponente del partito liberale inglese che lo sostenne in contrapposizione alle misure previste dal *Rapporto Beveridge* (Toso 2016).

Ma è soprattutto James Meade che, a più riprese dal 1936 fino agli anni ottanta, propone la formulazione più organica di dividendo sociale (Meade 1989); le ragioni di Meade per un *basic income* pienamente universalistico risiedono nella sua avversione alla selettività economica e alla prova dei mezzi.

Tab. 1 – Le tre fasi del reddito minimo (Rm) in Gran Bretagna

FASI DEL RM	CONCEZIONE DEL RM	INFLUENZE SCIENTIFICHE E POLITICHE	MISURE DI RM
PRIMA FASE 1948-METÀ ANNI '70	Rm come politica di <i>diritto al reddito</i>	Circolo di Cambridge <i>Rapporto Beveridge</i> (1942)	National Assistance (1948) Supplementary Benefit (1966)
SECONDA FASE METÀ ANNI '70-2012	Rm come politica di <i>inserimento lavorativo per i poveri</i>	Tony Atkinson (1992-96) Workfare di Thatcher e New Deal di Blair	Income Support (1988) Jobseeker Allowance (1994-96) Wtc (2003)
TERZA FASE 2012-OGGI	Rm come strumento « <i>all in</i> » della <i>Big Society</i>	Cameron e il Welfare Reform Act (2012)	Universal Credit (2013)

La prima occasione di applicazione di questo dibattito si avrà pochi anni dopo con il *Rapporto Beveridge*: in questa fase si avvertiva nel paese l'esigenza di un welfare ben più strutturato rispetto alle misure assicurative in essere, capace cioè di dare una protezione sociale alle fasce di popolazione che non avevano alcuna copertura. Beveridge era piuttosto contrario ad un eccessivo utilizzo di politiche fondate sulla selettività, che a suo avviso comportava trappola della povertà, tanto che nel Rapporto aveva previsto una misura di reddito minimo *means-tested*, ma con una funzione residuale rispetto all'insieme di altre misure di welfare.

Questa misura, chiamata National Assistance, segna ad ogni modo l'avvio delle politiche di assistenza sociale inglese in generale, e del reddito minimo in particolare: il National Assistance Act del 1948, che la istituisce, abolisce le Poor Laws e insieme al reddito minimo mette in campo un sistema di misure assistenziali per coloro che non erano coperti dalla previdenza. Il National Assistance venne poi sostituito nel 1966 dal Supplementary Benefit, molto simile nella impostazione, ma con minore margine di discre-

zionalità nell'erogazione dei trasferimenti rispetto al suo predecessore. In questa prima fase del reddito minimo, che potremmo definire *beveridgiana*, siamo di fronte a trasferimenti monetari «passivi», in cui ai poveri, individuati tramite la prova dei mezzi, è semplicemente corrisposto un sussidio che garantisca un reddito minimo, senza chiedere nulla in cambio.

A partire dalla seconda metà degli anni settanta la fase di disoccupazione di massa crea in tutta Europa i presupposti, da un lato per una maggiore attenzione a misure di mantenimento del reddito di natura assistenziale, specie per i disoccupati, e dall'altro per il tentativo di reinserire i disoccupati stessi nel mercato del lavoro: siamo così alla *seconda fase* del reddito minimo inglese, che del resto coincide con la seconda «ondata» dei redditi minimi europei (Busilacchi 2013).

Questo periodo si caratterizza in Gran Bretagna, specie durante gli anni ottanta e i primi anni novanta, per importanti interventi sia sul piano del dibattito teorico sia su quello politico, che incideranno sulle politiche di reddito minimo, orientandone la natura verso strumenti legati alla partecipazione al mercato del lavoro, rispetto agli strumenti tradizionali di social assistance che garantivano il diritto al reddito nel passato.

Gli anni della Thatcher si segnalano da questo punto di vista per il passaggio dall'idea di welfare a quella di workfare, prima in modo più soft, con il programma Restart (1986), con cui si «invitavano» i disoccupati ad accettare lavori od opportunità di formazione in cambio dei benefit, poi in modo molto più duro con il Social Security Act del 1989, in seguito al quale i beneficiari erano obbligati non solo a cercare attivamente lavoro, ma anche ad accettare qualsiasi lavoro dal settore privato per continuare ad avere assistenza sociale, senza considerare se il lavoro fosse o meno adeguato, avesse natura stagionale, o fosse a bassa qualifica e scarso salario (Dolowitz 1997).

L'effetto di questo approccio sulle politiche di reddito minimo è di produrre due nuove politiche tra loro correlate, che sostituiscono il Supplementary Benefit: l'Income Support (Is, 1988) e il Jobseeker Allowance (Jsa, 1994).

Il primo è una misura di reddito minimo per coloro che, trovandosi sotto una determinata soglia di reddito, non lavorano o non lavorano a tempo pieno (16 ore di lavoro settimanale) e che per le loro caratteristiche non sono in condizione di cercare attivamente o essere disponibili per un lavoro a tempo pieno: rientrano ad esempio in questa fattispecie, genitori soli con bambini a carico, persone con malattia o disabilità tali da non poter essere coinvolti in attività lavorative, altri gruppi speciali.

Il Jsa, invece, più che un reddito minimo è di fatto una indennità di disoccupazione assistenziale, dedicata ai poveri disoccupati, vale a dire a persone che cercano lavoro o lavorano meno di 16 ore a settimana (ma sono in grado di lavorarne di più, a differenza dell'Is), o sono impegnate in programmi formativi. È rivolto a persone abili al lavoro e che lo cerchino attivamente e questa di fatto è l'unica differenza con l'Is, per il resto è una misura ad esso analoga.

Di fatto l'introduzione di queste due misure incrina la natura di Rm come unica misura di universalismo selettivo contro la povertà, ed è una chiara scelta del governo inglese, a differenza di quanto avvenuto ad esempio nel caso francese dove, più o meno nello stesso periodo (1989), il *revenue minimum d'insertion*, pur prevedendo servizi di inserimento socio-lavorativo (non necessariamente occupazionali però, si badi bene) a fianco della prestazione monetaria, era appunto un'unica misura di universalismo selettivo contro la povertà e per l'inclusione sociale, rivolta sia agli occupabili che ai non occupabili.

Nel caso inglese, invece, i poveri abili al lavoro avranno direttamente accesso alla misura di indennità di disoccupazione assistenziale (Jsa) con una forte impronta lavorista, senza passare per la misura tradizionale di reddito minimo (Is): in sostanza questi soggetti vengono individuati come disoccupati da inserire lavorativamente, più che come poveri il cui reddito minimo vada garantito.

Il governo laburista aveva avuto in realtà una occasione per modificare l'impronta tatcheriana del welfare-to-work applicato alle politiche contro la povertà, verso un maggiore universalismo: in quegli anni infatti Tony Atkinson aveva formulato una interessante proposta, quella del reddito di partecipazione, un «quasi *basic income*», o ancora meglio un «*active basic income*», incondizionato rispetto alla selettività economica, ma subordinato alla partecipazione dei beneficiari al mercato del lavoro (Atkinson 1996): un trasferimento settimanale per tutti i maggiorenni, il cui importo era legato alla numerosità del nucleo familiare, e che avrebbe accorpato le altre misure di Rm, di assegni per figli e deduzioni fiscali presenti fino a quel momento, capace però di aumentare il reddito disponibile per quasi il 60 per cento delle famiglie (Toso 2016).

Se da un lato dunque, si manteneva l'attenzione sul versante dell'attivazione dei beneficiari, dall'altro però il tema della rigida condizionalità della misura era completamente annullato.

La proposta di Atkinson venne seriamente presa in considerazione dal leader Labour dell'epoca, John Smith, che la inserì nel Rapporto della Commissione sulla giustizia sociale, insediata per individuare una ipotesi di riforma del welfare state inglese (Toso 2016).

Smith però morì poco dopo e la sua sostituzione con Blair di fatto cambiò la linea del partito su questo tema, tornando su misure *means-test* e sul workfare e rinunciando all'occasione di politiche più universalistiche (Toso 2016): con il New Deal infatti il Labour di fatto recepisce la visione di fondo workfarista degli strumenti di tutela del reddito lanciata dai governi precedenti, pure accompagnandola, da un lato da un rafforzamento delle politiche attive del lavoro (riforma dei centri per l'impiego JobCenter plus), e dall'altro da politiche di tutela del reddito dei lavoratori poveri, con l'introduzione per legge di un salario minimo (1999) e con un sistema di crediti di imposta per i working poors (Working Family Tax Credit, 1999).

Di fatto con questa scelta il Labour sceglie di non smantellare l'impostazione del workfare thatcheriano applicato alle politiche contro la povertà, introducendo solo alcuni aggiustamenti e correttivi, che non produrranno però un cambiamento paradigmatico di policy e anzi costituiranno le basi per un ulteriore irrigidimento del workfare nel successivo governo conservatore di Cameron.

Una volta al potere, in effetti, il governo Cameron non ha, secondo alcuni, cambiato l'impostazione del welfare dei precedenti governi laburisti, ma ne ha semplicemente accelerato alcuni processi (Lister, Bennett 2010): potremmo dire che ne ha marginalmente incrementato il tasso di workfarizzazione. Del resto, perché avrebbero dovuto modificare una visione di fondo che era nata decenni prima proprio con Margaret Thatcher?

Uno degli aspetti su cui ad esempio i governi conservatori degli ultimi anni sono intervenuti è stata l'introduzione di un «benefit cap», che riduce l'ammontare massimo dei trasferimenti monetari, e di maggiore condizionalità e rigidità nell'accesso al Jsa e un incremento delle sanzioni per chi non rispetta i requisiti (sanzioni che sono raddoppiate nell'ultimo decennio), anche se l'impostazione di fondo della politica è rimasta la stessa. Appunto, una piccola ma decisiva modifica nella continuità.

Cameron infatti sostiene l'estremizzazione di tale modello per diminuire il ruolo delle tradizionali politiche di social assistance che garantivano il diritto al reddito, che egli condanna, a favore di misure di workfare e di credito di imposta, che mettano al centro del contrasto alla povertà il ritiro del-

la responsabilità dello Stato a favore della responsabilità individuale, il ruolo centrale del privato sociale nel welfare, e soprattutto un principio di hard workfare che condizioni l'esigibilità dei diritti sociali ai doveri del beneficiario (Cameron 2007).

Tale incentivazione all'approccio welfare-to-work si è poi completato con l'accorpamento delle misure presenti nel sistema di assistenza sociale inglese in un'unica misura, l'Universal Credit (e siamo così alla *terza fase* del Rm inglese).

Questa politica, annunciata per la prima volta dal segretario di Stato per il Lavoro e le Pensioni, Iain Duncan alla Conferenza del Partito conservatore del 2010 per portare «equità e semplicità» al sistema di protezione sociale inglese e poi introdotta con il Welfare Reform Act del 2012, è stata lanciata nel 2013 in via sperimentale in alcune province inglesi, con l'obiettivo di diventare una misura strutturale in tutto il paese nel 2018; in realtà vari ritardi nell'avvio della sperimentazione e i risultati non entusiasmanti della prima fase hanno prorogato tale data al 2021.

L'Universal Credit accorpa sette misure attualmente in vigore (Is, Jsa, Employment and Support Allowance, Housing Benefit, Council Tax Credit, Child Tax Credit e Working Tax Credit) in una singola misura, per persone povere con o senza lavoro, molto orientata ad aumentare gli incentivi al lavoro.

L'avvio della sperimentazione, nel Nord-Ovest del paese, è stato dedicato ai beneficiari con un profilo meno problematico: al febbraio 2016 avevano fatto domanda per l'Uc circa 364.000 persone.

Uno dei primi problemi nell'introduzione di una misura del genere è stata la complessità, sul piano organizzativo, di unificare l'accesso per beneficiari di precedenti misure piuttosto diverse; ciò ha portato a lunghi periodi di attesa per l'erogazione del trasferimento (una media di sei settimane), che ha creato molti problemi ai beneficiari specie nel pagamento dei costi legati all'abitazione (Britain Thinks 2018). La complessità organizzativa ha inoltre fatto lievitare i costi previsti per la messa a regime, passati da 2 a 12 miliardi di sterline; inoltre il think tank Resolution Foundation ha pubblicato evidenze che mostrerebbero che, a causa dei tagli al welfare britannico, il sistema di incentivi al lavoro collegato all'Uc rischierebbe di fallire (Brewer, Finch, Tomlinson 2017). Infine la corresponsione mensile del trasferimento, anziché settimanale, come avveniva nelle misure precedenti, ha creato disagi a chi, a causa della condizione di indigenza, si trova in difficoltà nella

tempistica dei pagamenti (per le rate di affitto o l'acquisto dei beni di prima necessità).

Un altro problema che è stato sollevato, sul fronte della condizionalità della misura, è che alla individualizzazione dei requisiti di accesso non è corrisposta una individualizzazione negli incentivi per i second earner della famiglia, determinando così problemi specie alle donne (Miller, Bennett 2017).

Da uno studio preliminare sulla sperimentazione, infatti, sembra che siano i single e le famiglie a un reddito (con lavori a basso costo o part-time) ad essere maggiormente avvantaggiati dai meccanismi di incentivo al lavoro dell'Uc, rispetto alle misure precedenti, mentre tale introduzione non sarebbe vantaggiosa per le famiglie a due redditi, che quindi non sarebbero così incentivati a essere entrambi occupati; come tipologia familiare risulterebbero maggiormente avvantaggiate dai parametri di equivalenza dell'Uc le famiglie con figli rispetto a quelle senza figli o ai genitori soli. In estrema sintesi, rispetto alle misure che accorpa, l'Uc potenzialmente avvantaggerebbe circa 2,5 milioni di persone, svantaggerebbe 1,4 milioni di persone e lascerebbe indifferenti 2,5 milioni di persone, determinando quindi «vincenti» e «perdenti» rispetto alle misure precedenti (Brewer, Browne, Jin 2011).

In conclusione questa misura, se da un lato sembrerebbe «limitarsi» ad accorpare le misure di contrasto alla povertà in essere, nell'impostazione di fondo (e anche sul piano semantico) sembra connotare, più che un reddito minimo, uno strumento che affianca crediti di imposta e sgravi fiscali per *working poors* a una forte iniziativa per l'inserimento lavorativo dei poveri o il miglioramento delle loro condizioni professionali, tramite formazione e training. L'obiettivo è incoraggiare fortemente un approccio pro-work e cancellare definitivamente l'impostazione tradizionale del sistema di protezione sociale inglese, che secondo il Welfare Reform Act, causa *welfare dependency* e trappole della povertà.

Siamo insomma di fronte a una misura che dovrebbe ridurre *ad unum* il complesso sistema di misure dell'assistenza sociale britannica, trasformando la cultura della protezione del reddito con la cultura del superamento della necessità del welfare.

Una misura *all in* della Big Society, che nel disegno istituzionale mostra alcune similitudini con una imposta negativa sul reddito, ma è sostanzialmente qualcosa di piuttosto diverso dalla garanzia del diritto al reddito nata nella Gran Bretagna *beveridgiana*.

3. Osservazioni conclusive

Il Social Investment Approach negli ultimi anni è stato assunto dalla Commissione europea come paradigma politico su cui impostare il nuovo welfare state e in particolare le politiche di protezione del reddito.

La forte connotazione pro-work che questa prospettiva porta con sé rischia di mutare in modo significativo la natura sostanziale delle politiche contro la povertà europee, in particolare delle misure di reddito minimo.

In questo lavoro abbiamo analizzato l'evoluzione di tali politiche in Gran Bretagna per tentare di comprendere se e in quale misura questa nuova prospettiva possa avere determinato un cambiamento.

Questo paese è stato antesignano delle politiche di social assistance in generale e delle politiche di reddito minimo in particolare. Sia della loro introduzione, ma anche delle varie trasformazioni che tali politiche hanno avuto nel corso dei decenni: analizzare questa traiettoria è dunque particolarmente interessante per ipotizzare i sentieri di policy in questo settore anche nel resto del continente.

Nel percorso evolutivo del Rm inglese abbiamo individuato tre fasi. Nella prima (1948-anni '70) la misura era vista come strumento per garantire il diritto al reddito: il dibattito teorico sviluppatosi nel circolo di Cambridge e quello politico che portò al *Rapporto Beveridge* crearono i presupposti per l'introduzione della National Assistance (sostituita poi dal Supplementary Benefit nel 1966). A metà degli anni settanta l'evoluzione sociale e politica in Gran Bretagna, segnò l'avvento di una nuova impostazione pro-work del welfare state inglese: prima le idee della Thatcher, ma poi anche un sostanziale continuismo del New Labour sul versante di misure orientate al workfare, hanno trasformato il Rm in politiche destinate all'inserimento lavorativo dei poveri: il Jobseeker Allowance è la misura simbolo di questa stagione. In tale evoluzione, che rappresenta una cesura con le origini del welfare inglese, possiamo già individuare i prodromi della terza fase, inaugurata dal governo Cameron, che vede nel Rm uno strumento che può sostituire tutto il complesso impianto di social assistance inglese, un po' come sosteneva alcuni decenni fa Friedman, vedendo nell'imposta negativa sul reddito una sorta di *basic income* che potesse rappresentare la politica «unica» del welfare state: per questa ragione abbiamo parlato dell'Universal Credit come misura *all in* della Big Society teorizzata da Cameron.

I dati ci mostrano che pur essendo ancora diffusa in una parte della Gran Bretagna e solo in forma sperimentale, l'Universal Credit sta già sostituendo, non solo culturalmente, ma anche nel «transito» dei beneficiari, le precedenti misure (Busilacchi 2018). I prossimi anni saranno decisivi per comprendere se i problemi e i crescenti costi organizzativi di tale operazione potranno in qualche modo frenare una operazione che muterebbe in modo molto significativo il volto del welfare state inglese.

L'analisi di questa traiettoria ci ha permesso di comprendere che l'intensità del processo di riforme nel settore delle politiche contro la povertà, intraprese in Gran Bretagna negli ultimi anni, ha in un certo senso «sterilizzato» l'influenza pro-work della Commissione europea, poiché di fatto è andato nella stessa direzione. La *path-dependancy* delle politiche di reddito minimo inglesi, con lenti aggiustamenti «nella continuità», hanno di fatto trasformato uno strumento nato come garanzia del diritto al reddito, in una misura «making work pay». L'esito di questo percorso è stato determinato dunque da fattori di traiettoria di policy domestica, più che da un'influenza esterna dell'Europa (Clegg 2018).

La stagione delle riforme dei governi conservatori degli ultimi sei anni ha incentivato fortemente la logica pro-work e la responsabilità individuale dei beneficiari: gli esiti della riforma dell'Universal Credit nei prossimi anni ci diranno se questa misura rappresenterà solo un restyling di misure già presenti o una riforma strutturale, un vero «salto paradigmatico» nelle politiche di reddito minimo inglesi.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A. (1996), *The Case for a Participation Income*, in *The Political Quarterly Journal*, vol. 67, n. 1, pp. 67-70.
- Bonvin J.M., Laruffa F. (2018), *Beyond Social Investment. The Contribution of the Capability Approach for Theorizing Welfare Reform*, paper presentato alla Conferenza E-spanet Italia 2018, Firenze, 13-15 settembre.
- Bradshaw J., Bennett F. (2009), *Minimum Income Schemes in the United Kingdom. A Study of National Policies*, Peer review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion, Commissione europea.
- Brewer M., Browne J., Jin W. (2011), *Universal Credit: a Preliminary Analysis*, Ifs Briefing Note 116, London, Institute for Fiscal Studies.

- Brewer M., Finch D., Tomlinson D. (2017), *Universal Remedy. Ensuring Universal Credit is Fit for Purpose*, Resolution Foundation Report, London.
- Britain Thinks (2018), *Learning from Experiences of Universal Credit*, Report condotto insieme alla Joseph Rowntree Foundation, London.
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, Francoangeli.
- Busilacchi G. (2018), *Il reddito minimo in Gran Bretagna: storia, evoluzione, prospettive*, in Fondazione Astrid - Fondazione Circolo Fratelli Rosselli (a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza e oltre*, Bologna, il Mulino.
- Cameron J. (2007), *Discorso alla Conferenza del Partito conservatore*, Blackpool, 3 ottobre.
- Cantillon B. (2011), *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 21, n. 5, pp. 432-449.
- Clegg D. (2018), *Europe Domesticated: Anti-Poverty Policy in the United Kingdom under Europe 2020*, in Jessoula M., Madama I. (a cura di), *Fighting Poverty and Social Exclusion in the Eu. A Chance in Europe 2020*, London, Routledge.
- Commissione europea (2013), *Report on 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*, Bruxelles.
- Dolowitz D.P. (1997), *Reflections on the UK Workfare System*, in *Review of Policy Issues*, vol. 3, n. 1, pp. 3-15.
- Hemerijck A. (2013), *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck A. (2017, a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford, Oxford University Press.
- Jessop R.D. (2003), *From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, Workfarism, and Labour Market Regulation*, in Overbeek H. (a cura di), *The Political Economy of European Employment: European Integration and the Transnationalization of the (Un)Employment Question*, London, Routledge, pp. 137-153.
- Lister R., Bennett F. (2010), *The New «Champion of Progressive Ideals»? Cameron's Conservative Party: Poverty, Family Policy and Welfare Reform*, in *Renewal*, vol. 18, n. 1-2, pp. 84-109.
- McEnhill L., Taylor-Gooby P. (2018), *Beyond Continuity? Understanding Change in the UK Welfare State since 2010*, in *Social Policy and Administration*, vol. 52, n. 1, pp. 252-270.
- Meade J. (1989), *Agathotopia l'economia della partnership*, Milano, Feltrinelli.
- Miller J., Bennett F. (2017), *Universal Credit: Assumption, Contradictions and Virtual Reality*, in *Social Policy and Society*, vol. 16, n. 2, pp. 169-182.

- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Thatcher, Reagan, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thelen K. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, il Mulino.
- Wincott D. (2011), *Images of Welfare in Law and Society: The UK in Comparative Perspective*, in *Journal of Law and Society*, vol. 38, n. 3, pp. 345-375.

ABSTRACT

Negli ultimi decenni le politiche di reddito minimo in Europa hanno cambiato poco a poco la loro impostazione originaria. Nate nel secondo dopoguerra come strumenti passivi di protezione del reddito dei poveri, si sono evolute negli anni novanta in politiche di inclusione sociale, capaci di affiancare servizi di inserimento socio-lavorativo al trasferimento monetario, fino a diventare negli ultimi anni vere e proprie politiche di attivazione dei beneficiari. L'articolo prova a chiedersi se la recente influenza dell'approccio del Social Investment nelle politiche sociali europee, sostenuta a livello comunitario, possa aver contribuito a intensificare questa tendenza, oppure se sia il sentiero di policy intrapreso in ogni paese ad aver segnato le singole traiettorie di trasformazione delle politiche di reddito minimo. L'analisi del caso inglese, apripista dell'introduzione del reddito minimo e delle sue trasformazioni in Europa servirà per provare a rispondere a questi interrogativi.

A DIVERGENCE «BEYOND CONTINUITY»: THE CASE STUDY OF UK

Over the last decades the guaranteed minimum income (Gmi) policies have changed their original setting, from a «passive approach» of social assistance to a more active perspective, through social services for social inclusion and towards employability for the recipients of the minimum income cash transfer.

This paper try to investigate whether the influence of Social Investment paradigm on the European social policies might intensify this trend, or if it is more important the path dependency of Gmi. The case study of Uk, that was the first country to introduce gmi in Europe, is used to answer these questions.

Reddito minimo garantito: il dibattito europeo tra schemi nazionali e linee guida comunitarie

Stefano Ronchi, Andrea Terlizzi*

1. Introduzione

Il dilagare della crisi economica e le sue ripercussioni sociali hanno portato il tema delle politiche di contrasto alla povertà al centro dell'agenda di *policy* italiana. A partire dalla campagna elettorale per le elezioni politiche del 2013, e in modo sempre più polarizzato fino al ribaltamento elettorale del 2018, si è sentito molto parlare di reddito minimo garantito (Rmg). Tuttavia il dibattito politico al riguardo è stato caratterizzato da una grande confusione concettuale e terminologica. Il Movimento 5 stelle (M5s), prima, e alcune dichiarazioni dell'ex premier Matteo Renzi, poi, hanno infatti contribuito a confondere le idee degli elettori. In molti casi si è sentito parlare di reddito di cittadinanza quando in realtà ci si riferiva a forme di reddito minimo garantito¹.

Questo articolo contribuisce a far chiarezza nel dibattito italiano collocandolo nel contesto europeo. In primo luogo, al fine di evitare ogni tipo di fraintendimento, il seguente paragrafo definisce il reddito minimo garan-

* Stefano Ronchi è assegnista di ricerca (Max Weber Fellow) presso l'Istituto universitario europeo, Fiesole; Andrea Terlizzi è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze.

¹ Il Movimento 5 stelle ha promosso dal 2013 uno schema di reddito minimo garantito con l'accattivante, seppur fuorviante, nome di «reddito di cittadinanza». Intervenendo più volte sul tema, Renzi ha fatto leva su questa stessa confusione terminologica, sottolineando che «il reddito di cittadinanza non crea posti di lavoro» (si veda, per esempio, l'articolo Renzi: «No al reddito di cittadinanza, per combattere la povertà serve il lavoro» uscito sul *Fatto Quotidiano* il 30 settembre 2015), in modo da esaltare il contrasto fra l'agenda del Movimento 5 stelle e quella del governo da lui guidato. Tale presa di posizione ha avuto l'effetto boomerang di far passare in secondo piano l'introduzione del reddito di inclusione (Rei) – il primo schema nazionale di reddito minimo adottato in modo stabile (seppur estremamente residuale) e non come progetto pilota – attivo dal gennaio 2018 (si veda Veau, Ronchi 2017).

tito e ne evidenzia le differenze con il reddito di cittadinanza (*basic income*). Il terzo paragrafo ripercorre le fasi di introduzione ed evoluzione del Rmg nei meccanismi di protezione del reddito dei welfare state europei. A seguire si ritraccia il discorso sulle politiche di contrasto alla povertà nel dibattito e nelle fonti del diritto europeo. Il quinto paragrafo fornisce una visione d'insieme dello stato dell'arte degli schemi esistenti ad oggi nell'Unione europea in termini di generosità del trasferimento. Infine, l'ultimo paragrafo conclude con alcune considerazioni generali.

2. Che cosa si intende con reddito minimo garantito?

Il reddito minimo garantito (Rmg) è una misura di contrasto alla povertà contraddistinta da due tratti fondamentali: 1) è garantito in maniera selettiva previo superamento di una prova dei mezzi (*means-test*) da parte di chi lo richiede (il reddito del richiedente non deve superare una determinata soglia); 2) consiste in un trasferimento monetario tipicamente limitato nel tempo e condizionato alla disponibilità ad accettare un'offerta di lavoro o alla partecipazione a programmi di formazione e/o a *job counseling* specificamente finalizzati al reinserimento nel mercato del lavoro. Il Rmg viene di norma pagato ai nuclei familiari nella forma di una somma di denaro differenziale, che va a colmare il divario fra il reddito effettivo del nucleo beneficiario e una soglia di riferimento. Quest'ultima varia a seconda dell'estensione del numero di familiari e di altri eventuali fattori che il legislatore può decidere di includere nella scala d'equivalenza adoperata per il calcolo.

Con reddito di cittadinanza si intende invece ciò che nella letteratura anglosassone viene indicato come *basic income*. Rifacendosi direttamente alla definizione adottata dal Basic Income Earth Network (Bien), gruppo promotore del *basic income* a livello internazionale, il reddito di cittadinanza è un trasferimento monetario elargito da una comunità a tutti i suoi membri, su base individuale e in modo universale e incondizionato: universale perché erogato a tutti, indipendentemente dalle condizioni economiche; incondizionato perché versato senza che nulla sia richiesto in cambio (né la disponibilità ad accettare un lavoro né l'obbligo di seguire percorsi di formazione e/o di inserimento lavorativo). Per queste caratteristiche viene spesso indicato in letteratura anche come reddito di base o

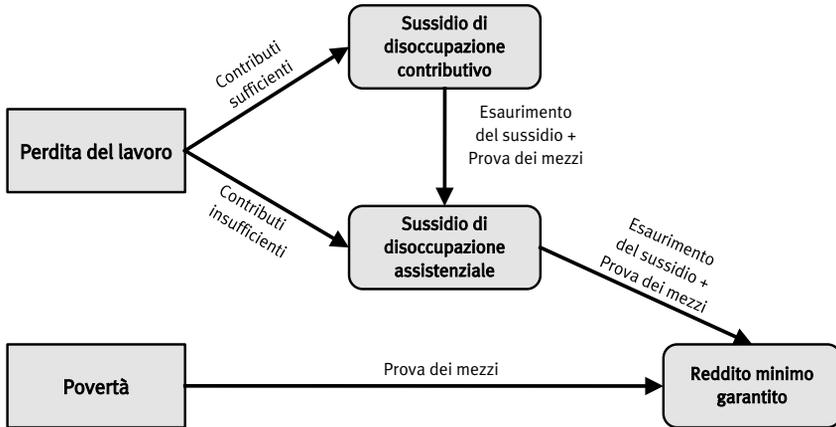
reddito universale (per una rassegna del dibattito sul reddito di cittadinanza si veda Del Bò 2004).

All'interno dell'architettura del welfare state gli schemi di Rmg rientrano dunque nella sfera dell'assistenza sociale: sono interventi di sostegno agli individui in stato di bisogno, residuali rispetto ad altre misure di welfare di tipo contributivo. In particolare, il Rmg entra in gioco come ultimo ingranaggio di un complesso meccanismo di protezione del reddito dei disoccupati. Seppur con ampie differenze nella generosità e nella copertura, ad oggi tutti i paesi membri dell'Unione europea sono dotati di una qualche forma di reddito minimo, che costituisce la trama essenziale di quelli che gli analisti di politiche pubbliche chiamano (*last*) *social safety nets*. Il termine *safety net* (la rete di salvataggio degli acrobati, per intenderci) suggerisce in modo pittorresco quanto efficace quale sia la funzione svolta da questi schemi. Come sintetizzato in figura 1 (p. seguente), il Rmg è infatti pensato per agire come meccanismo di protezione sociale di ultima istanza, che viene attivato una volta esauriti tutti i restanti ammortizzatori sociali o una volta accertata la loro inapplicabilità al singolo caso. Vale a dire, esso è rivolto in generale a chi non ha accesso ad altri sussidi e si ritrova in una condizione di povertà, definita in base a criteri fissati da una prova dei mezzi più o meno stringente. In tale condizione si può trovare un disoccupato che ha esaurito il sussidio di tipo contributivo (come la Naspi, Nuova assicurazione sociale per l'impiego, in Italia) e assistenziale – se previsto – senza aver trovato lavoro².

A differenza dei tradizionali schemi di assicurazione sociale, il Rmg è finanziato attraverso la tassazione generale ed è slegato da eventuali contributi precedentemente versati dai beneficiari. Non si tratta quindi di una misura di tipo categoriale/occupazionale; al contrario, mira a estendere la copertura a tutti i cittadini aventi diritto perché in situazione di indigenza, a prescindere dai loro trascorsi lavorativi e contributivi. In questo senso, a partire dai lavori della Commissione Onofri del 1997, il reddito minimo viene spesso ricondotto al principio dell'«universalismo selettivo» (Bosi, Onofri 2001).

² Non tutti i paesi europei sono dotati di ciò che in figura 1 chiamiamo «sussidio di disoccupazione assistenziale», ovvero di un sussidio di disoccupazione minimo rivolto a chi perde il lavoro senza aver raggiunto il periodo contributivo necessario ad accedere al sussidio contributivo (caso comune fra i lavoratori atipici). In Italia tale era il ruolo dell'Asdi (Assegno sociale di disoccupazione) prima della sua abolizione nel gennaio 2018. In generale, Clasen e Clegg (2011) notano un trend europeo di appiattimento dell'assistenza ai disoccupati verso il Rmg.

Fig. 1 – Ciclo completo di protezione del reddito dei disoccupati nei welfare state europei



Nota: Lo schema rappresenta idealmente il meccanismo di protezione del reddito dei disoccupati. Sono molte le deviazioni nei casi concreti. Per esempio non tutti i paesi europei sono dotati di un sussidio di disoccupazione non contributivo. Il reddito minimo garantito è di norma destinato anche a studenti e a persone che non hanno mai avuto un impiego, viene accompagnato da misure di attivazione al lavoro e può essere integrato da diverse misure di integrazione indiretta del reddito (sostegni per l'affitto, agevolazioni per asili nido, trasporti, cultura ecc.). Per una rassegna esaustiva degli schemi esistenti nell'Ue si veda il recente rapporto curato dallo European Social Policy Network per la Commissione europea (Espn - European Social Policy Network 2016).

Fonte: elaborazione degli autori.

3. Il reddito minimo nei welfare state europei: evoluzione storica

Come si vedrà nel prossimo paragrafo, nel dibattito europeo è emersa la necessità di raggiungere obiettivi comuni in tema di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Tuttavia, ciò non significa che gli strumenti di protezione del reddito minimo siano gli stessi nei vari paesi membri dell'Ue. Anche se il loro minimo comun denominatore rimane la residualità rispetto agli altri trasferimenti sociali, la natura dei diversi schemi di reddito minimo vigenti varia ampiamente fra i differenti Stati. Buona parte di questa variazione dipende dal periodo di introduzione del Rmg nei sistemi di welfare dei vari paesi. Il Rmg come lo intendiamo oggi fa parte della storia recente

dello Stato sociale. Esso, infatti, fece la sua comparsa in Europa a partire dal secondo dopoguerra. Da una parte, l'introduzione del Rmg ha risposto a problemi e a logiche diversi a seconda della fase economico-politica in cui questa avveniva; dall'altra, le spinte di riforma negli ultimi tre decenni hanno in generale puntato nella stessa direzione.

La tabella 1 ripercorre le fasi storiche di introduzione ed evoluzione degli schemi di reddito minimo in Europa. Come ricorda Busilacchi (2013), la prima fase corrisponde al periodo espansivo delle economie e dei welfare state dei paesi europei, che culmina con la cosiddetta «Età dell'oro» negli anni sessanta. Gli schemi introdotti in questa prima fase, a partire dall'apripista *Family Income Support* inglese (1948), sono perlopiù caratterizzati da un'estrema residualità rispetto ai meccanismi di protezione assicurativi «bismarckiani», presenti in molti casi già dalla fine dell'Ottocento. Fanno eccezione gli schemi più generosi introdotti negli anni cinquanta e sessanta in Finlandia, Svezia e nei Paesi Bassi.

Una seconda fase giunge con le crisi petrolifere e con la stagflazione degli anni settanta. L'aumento della disoccupazione strutturale mette in evidenza le lacune dei sistemi di protezione sociale sviluppati nel periodo del boom industriale, sempre più singhiozzante. Ciò induce alcuni Stati, come il Belgio e la Danimarca, ad adottare schemi di reddito minimo come politica sociale a sé stante. L'aumento della disoccupazione e delle pressioni sulla finanza pubblica porta a una terza fase nello sviluppo della protezione del reddito minimo nei paesi europei. Una fase che ha inizio alla fine degli anni ottanta e che è caratterizzata, da un lato, dalla crescente urgenza di contenere la spesa pubblica e, dall'altro, dall'ingresso in scena dell'Ue, nel tentativo di coordinare i welfare state europei in un comune sforzo di contrasto all'esclusione sociale, laddove l'inclusione sociale dei beneficiari del Rmg è sempre più vincolata al (re)inserimento lavorativo.

L'arrivo della Grande recessione ha aperto una nuova fase. Una fase emergenziale in cui l'esplosione della disoccupazione e della povertà, soprattutto nelle periferie dell'Unione europea maggiormente colpite dalla crisi economica e del debito, ha sottoposto i sistemi di protezione sociale europei a uno *stress test* senza precedenti nel dopoguerra. Due le principali conseguenze. In primo luogo gli schemi di reddito minimo hanno visto un boom di beneficiari. Molti governi hanno reagito al primo shock occupazionale fra il 2009 e il 2010 ricorrendo a un esteso impiego degli ammortizzatori sociali tradizionali, come la cassa integrazione «in deroga» in Italia (Sacchi,

Pancaldi, Arisi 2011; Clasen, Clegg, Kvist 2012; Vesan, Pavolini 2018). Una volta esauriti gli ammortizzatori e i sussidi contributivi, senza che d'altra parte si risolvesse una profonda crisi congiunturale, i disoccupati di lungo periodo hanno aumentato le fila degli indigenti che, ove possibile, hanno dovuto ricorrere al Rmg come rete di salvataggio di ultima istanza. L'emergenza povertà ha portato nel breve termine all'introduzione di misure accessorie, spesso provvisorie, per aumentare la copertura e la generosità dei Rmg in alcuni paesi (due importanti eccezioni ci sono state in Portogallo e nel Regno Unito, dove gli schemi di reddito minimo sono da subito risultati oggetto di tagli) (Marchal, Marx, Van Mechelen 2014; Jessoula, Matsaganis, Natili 2016). Nel medio termine, dal 2010 in poi, l'irrigidimento dei criteri di accesso e il contenimento della spesa sono tornati ad essere la regola nella maggioranza degli Stati membri (Marchal, Marx, Van Mechelen 2016).

La seconda novità di questa quarta fase evolutiva della protezione del reddito minimo in Europa riguarda le due nazioni ritardatarie, che ancora non si erano munite di Rmg al sopraggiungere della crisi: la Grecia e l'Italia. Rispettivamente nel 2017 e nel 2018 i due paesi hanno introdotto forme di reddito minimo su scala nazionale e di natura non sperimentale. Pur trattandosi di schemi estremamente residuali (limitati a casi di povertà estrema) e scarsamente finanziati (Natili 2017), la loro adozione ha finalmente gettato le fondamenta dei *last social safety nets* nel welfare state greco e italiano.

4. Il reddito minimo nelle fonti e nel dibattito europeo

La recente introduzione del Rmg in Grecia e in Italia arriva con un ritardo di circa venticinque anni rispetto ai richiami in tal merito da parte dell'Ue. Ripercorrendo le fonti e i nodi cruciali del dibattito europeo dagli anni novanta ad oggi, in questo paragrafo si mette in evidenza la considerazione data alle politiche di reddito minimo da parte delle principali istituzioni europee. Il progetto di integrazione europea è da sempre centrato sul coordinamento delle politiche economiche e del lavoro. Le politiche sociali, e con esse la cosiddetta «dimensione sociale» dell'Unione europea, restano essenzialmente competenza dei paesi membri. Tuttavia negli ultimi decenni non sono mancati nelle linee guida europee cenni al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Tab. 1 – Fasi storiche di introduzione e di riforma degli schemi di reddito minimo in Europa

PERIODO	CONTESTO EUROPEO	SPINTE DI RIFORMA	ESEMPI DI INTRODUZIONE/ RIFORMA DI RMG
1946 - 1970	«Golden Age»: crescita economica e dei welfare state	<i>Rapporto Beveridge</i> : espansione di copertura universale e assistenziale nei welfare assicurativi	Regno Unito, 1948: National Assistance Reform; Svezia, 1957: Socialhjälp; Paesi Bassi, 1963: Algemeene bijstand [...];
1970 - 1985	Crisi petrolifere e stagflazione; aumento della disoccupazione	Vengono allo scoperto le lacune nei sistemi di protezione dei disoccupati; soluzioni di emergenza	Belgio, 1973: Minimex/Bestaansminimum; Danimarca, 1974: Social Bistand [...];
1985 - 2009	Fine Guerra fredda; accelerazione dell'integrazione europea con Maastricht; l'Ue si espande a Est Esordio del discorso sull'esclusione sociale (1989-1992) Spinta alla convergenza <i>output-based</i> (1992-2010)	Non solo trasferimenti ai poveri, ma anche obiettivo del (re)inserimento sociale/attivazione Europeizzazione dei welfare degli <i>accession countries</i> dell'Est Strategia di Lisbona (2000-2010)	Lussemburgo, 1986: Revenu minimum garanti; Francia, 1988: Revenu minimum d'insertion; Stati dell'Est Europa; Portogallo, 1997: Rendimento minimo garantito; Varie riforme «attivanti»
2010 - OGGI	La crisi finanziaria diventa crisi economica e dell'euro; Grande Recessione Implementazione di misure a livello Ue in un contesto di urgenza (es., Fse e Fondo per gli aiuti europei agli indigenti)	Impennata di disoccupazione e povertà, soprattutto nelle periferie dell'Eurozona Crisi prima economica e poi politica	Boom di beneficiari del Rmg Diffusione di misure emergenziali nel picco della crisi; irrigidimento in una seconda fase Grecia, 2017: Reddito di solidarietà sociale; Italia, 2018: Reddito di inclusione

Fonte: elaborazione degli autori, a partire da Busilacchi 2013.

Nel corso degli anni ottanta il concetto di esclusione sociale inizia a emergere nel dibattito sulla dimensione sociale dell'Ue. Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale viene menzionato per la prima volta nella Risoluzione 89/C 277/01 del Consiglio e dei ministri degli Affari sociali del 1989, la quale considera la lotta contro l'esclusione una «parte importante della dimensione sociale del mercato interno», insistendo «sulla necessità di abbinare le politiche di sviluppo economico con politiche di integrazione» (Consiglio e ministri degli Affari sociali 1989). Ulteriori e im-

portanti passi sono compiuti nel corso degli anni novanta. Nel 1992 la Raccomandazione 92/441/Cee del Consiglio europeo in merito ai «criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale» caldeggia l'adozione di schemi di reddito minimo o «equivalenti funzionali» nell'auspicio di una graduale armonizzazione dei minimi sociali in tutti gli Stati membri, da favorire mediante un «sistematico scambio di informazioni ed esperienze e una continua valutazione degli schemi nazionali adottati» (Consiglio europeo 1992b). La Raccomandazione, che si inserisce nel nascente contesto della strategia europea di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, riflette una *ratio* implicita nella volontà di porre le basi per un certo grado di convergenza degli schemi di protezione sociale dei paesi membri. Nello stesso anno, infatti, il Trattato di Maastricht aveva aperto la via a una definitiva integrazione in una Unione economica e monetaria, e quindi anche a una più agevole circolazione di capitale umano. Una troppo accentuata disparità nei sistemi di assistenza sociale fra gli Stati membri sembrava cozzare con questi intenti primari, facendo suonare il campanello d'allarme sul rischio di un possibile dilagare di fenomeni di *dumping* sociale.

La Raccomandazione 92/441/Cee appare determinata nel cercare di definire un'agenda sociale europea comune. Un tentativo di armonizzazione risoluto, a partire da strumenti di *policy* comuni. Nonostante ciò, una Raccomandazione immediatamente successiva (92/442/Cee) segna un cambiamento di rotta (Consiglio europeo 1992a). Si preferisce infatti stimolare la convergenza fissando obiettivi comuni, ma lasciando i paesi membri liberi di scegliere gli strumenti di *policy* specifici con cui puntare a tali obiettivi. Vandembroucke e al. (2013) definiscono questo cruciale cambio d'approccio nella strategia di armonizzazione delle politiche sociali come un passaggio dal coordinamento dei *policy input* (scelta degli strumenti *a priori*) a quello degli *output* (sviluppo e monitoraggio di obiettivi comuni).

Questa stessa visione *output-based* si consolida con il lancio di un Metodo aperto di coordinamento (Mac) – già adottato precedentemente in tema di politiche dell'impiego – nel campo dell'inclusione sociale, il cui fine è quello di raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona nel 2000 (Consiglio europeo 2000). L'approccio basato sulla *soft law*, coadiuvato da *benchmarking* e pressioni orizzontali fra Stati per la diffusione di buone pratiche, viene di fatto preferito a quello più rigido dato dalle raccomandazioni *una tantum* (Ferrera, Matsaganis, Sacchi 2002).

Alla fine degli anni novanta, con l'approvazione del Trattato di Amsterdam, il Protocollo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht del 1992 è integrato nel testo del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TfUe (Ue 2007). Il Protocollo, fondato sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, propone come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, il conseguimento di un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro le esclusioni. Di fatto esso amplia l'intervento delle istituzioni comunitarie nella sfera delle politiche sociali, offrendo nuovi fondamenti giuridici per il futuro. A tal proposito il TfUe, che come detto assorbe le disposizioni del Protocollo, riserva l'intero Titolo X (artt. 151-161) alle politiche sociali. Come recita l'articolo 151 del Trattato: «L'Unione e gli Stati membri [...] hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, [...] una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione» (Ue 2007; corsivo degli autori). Per quanto riguarda la lotta contro l'esclusione sociale, essa trova esplicita menzione nell'art. 153.

Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999 la necessità di implementare misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale viene ribadita nella Carta dei diritti fondamentali dell'Ue del 2000. Come si legge nella Carta, «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali» (Ue 2000). La Carta acquista valore giuridico con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. Il trattato, firmato nel 2007, ascrive la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale tra gli obiettivi prioritari nell'ambito della politica sociale.

A seguito dell'esplosione della crisi finanziaria del 2007-2008 le politiche di contrasto alla povertà tornano al centro del dibattito europeo con rinnovata urgenza. La Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 sull'«inclusione attiva degli individui esclusi dal mercato del lavoro» rilancia le idee fondamentali già incluse nella Raccomandazione 441 del 1992

(Commissione europea 2008)³. Il Parlamento europeo prosegue sugli stessi passi con la Risoluzione del 20 ottobre 2010, che sottolinea come «gli schemi di reddito minimo dovrebbero formare parte di un approccio strategico per l'integrazione sociale» e aggiunge criteri oggettivi per il riconoscimento dell'adeguatezza degli schemi di reddito minimo, che «dovrebbero essere pari almeno al 60 per cento del reddito mediano nel paese membro in questione» (Parlamento europeo 2010).

Nel 2013 il Regolamento n. 1304 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo (Fse) aggiunge un importante tassello, stabilendo che il Fse dovrebbe lottare «contro l'esclusione sociale, la povertà e la discriminazione», sostenendo «gli Stati membri nella realizzazione delle priorità e dei principali obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (la strategia "Europa 2020")» (Parlamento e Consiglio europeo 2013). A distanza di un anno, nel 2014, il Regolamento n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio istituisce il Fondo per gli aiuti europei agli indigenti, con l'obiettivo di promuovere la coesione sociale, rafforzare l'inclusione sociale, alleviare le forme più gravi di povertà, e dunque di concorrere a ridurre di almeno venti milioni il numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale nell'Ue (obiettivo della strategia «Europa 2020») (Parlamento e Consiglio europeo 2014). Due anni dopo, una risoluzione del Parlamento europeo invita «la Commissione e gli Stati membri ad adoperarsi con forza nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e ad adottare una strategia integrata volta a combattere le diverse forme di tale fenomeno per mezzo di un approccio olistico» e sollecita la Commissione «ad effettuare una valutazione d'impatto dei regimi di reddito minimo nell'Unione e a prendere in esame ulteriori provvedimenti tenendo conto delle condizioni economiche e sociali di ciascuno Stato membro» (Parlamento europeo 2016).

A completare tale quadro l'attuale presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel suo primo discorso al Parlamento europeo nel 2014, parla di un'Europa a «tripla A» sulle questioni sociali, dichiarando la propria intenzione di riportare queste ultime al centro dell'agenda. L'iniziativa più significativa della Commissione Juncker in materia di dimensio-

³ In particolare la Raccomandazione del 3 ottobre 2008 riconosce la necessità di implementare una strategia integrata che combini un adeguato sostegno al reddito, e mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità.

ne sociale, il Pilastro europeo dei diritti sociali, include un esplicito, seppur generico, riferimento alle politiche di reddito minimo. Il quattordicesimo dei venti principi chiave recita che «chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro» (Commissione europea 2017).

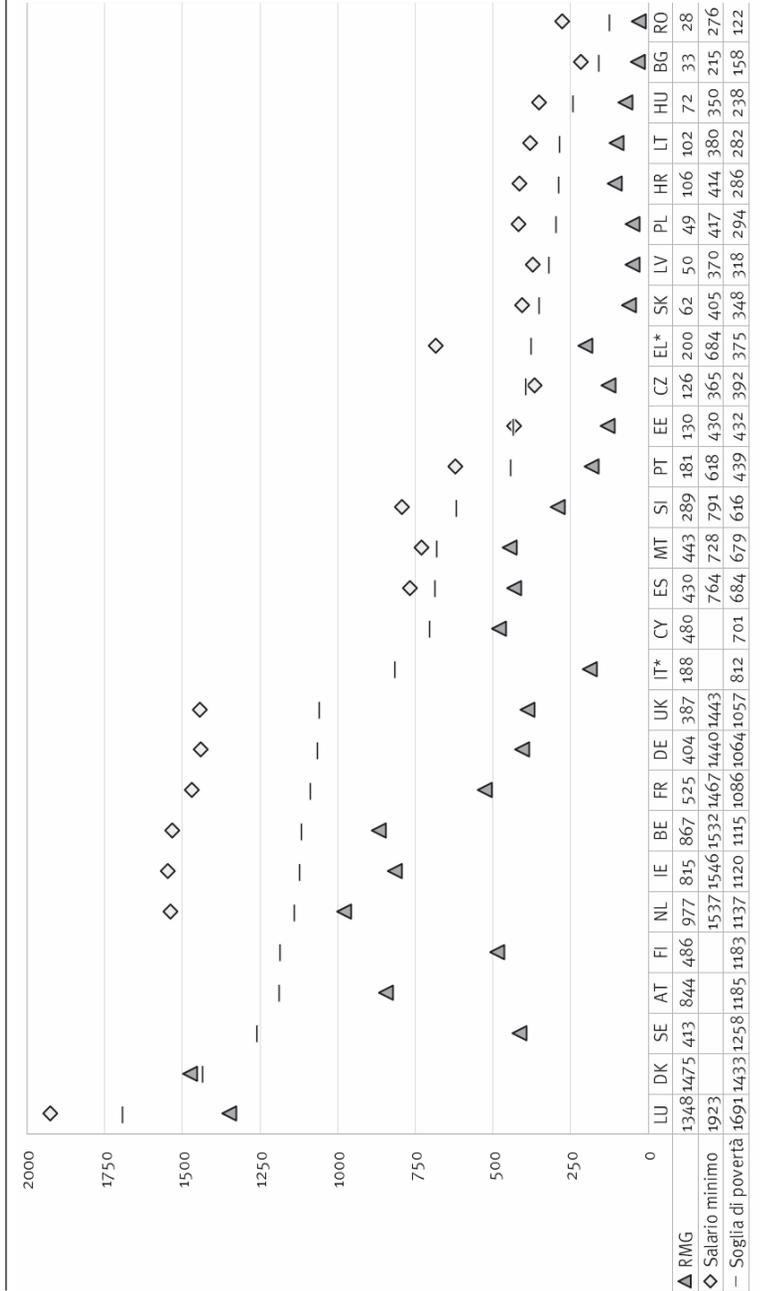
5. Un'istantanea degli schemi di reddito minimo nei paesi membri

Secondo le linee guida europee ogni paese membro dovrebbe dotarsi di schemi di reddito minimo inclusivi e adeguati a garantire ai cittadini un livello di vita dignitoso. Come visto nel paragrafo precedente, il livello di adeguatezza da rispettare è stato individuato dallo stesso Parlamento europeo nella soglia di povertà adottata da Eurostat: il 60 per cento del reddito mediano equivalente nazionale.

La figura 2 mostra i livelli degli importi di Rmg di riferimento per una persona singola negli Stati dell'Ue-28 a confronto con la soglia di povertà nazionale e, ove presente, con il salario minimo legale per chi lavora. Basta un rapido colpo d'occhio per capire che il livello reale di generosità degli schemi di reddito minimo esistenti in Europa è ben al di sotto di quanto auspicato sulla carta dalle linee guida comunitarie. Con l'unica eccezione della Danimarca, in tutti i paesi membri le soglie indicative di Rmg sono inferiori alla soglia di povertà relativa. Come sottolineato da un monitoraggio della Commissione europea, più che ridurre consistentemente i livelli di povertà, il Rmg gioca in ogni caso un ruolo chiave nel ridurre l'intensità della povertà, ovvero nell'alleviare le condizioni di insicurezza per chi versa in stato di bisogno (Frazer, Marlier 2009).

L'Italia, per cui si è utilizzato l'importo base del reddito di inclusione (Rei), spicca come esempio particolarmente negativo. L'ampio divario fra il livello di Rmg e la soglia di povertà conferma quanto la misura di recente introduzione sia sì un passo in avanti rispetto a quella che era un'evidente lacuna del nostro sistema di welfare, ma costituisca in realtà un piccolo avanzamento rispetto agli obiettivi di contrasto alla povertà fissati dall'Ue, e rispetto ai livelli di protezione comunque più alti garantiti nella maggioranza degli altri Stati europei.

Fig. 2 – Importo base del reddito minimo garantito (per una persona singola), soglia di povertà e salario minimo legale lordo full-time (dove presente) a confronto nei vari paesi dell'Ue-28; valori mensili in euro



Nota: Rmg: importo di riferimento per persona singola calcolato in base alle informazioni fornite dal Missoc (Mutual Information System on Social Protection). Dati aggiornati al 1° luglio 2016, eccezion fatta per i due paesi contrassegnati con *; l'Italia, per cui si fa riferimento all'importo base del Ret entrato in vigore il 1° gennaio 2018, e per la Grecia, per cui si riporta il valore base del Rmg attivo dal 2017. PL: media fra l'importo massimo e minimo possibile. DK: ammontare per le persone over 30 e senza figli; sotto i trent'anni l'importo base scende a 966 euro. AT: livello di Rmg più alto fra quelli offerti dai diversi schemi regionali. ES: importo di riferimento dell'unico schema a livello nazionale, la *Renta activa de inserción*; gli importi specifici dei Rmg variano ampiamente da regione a regione. UK: importo settimanale convertito nel corrispondente valore mensile.

Fonte: Missoc per gli importi di Rmg, Eurostat per le soglie di povertà e i salari minimi (anno 2016).

I livelli di salario minimo – dove stabilito da leggi nazionali vincolanti e non riservato alla contrattazione collettiva come in Italia – sono inclusi nella figura 2 per sottolineare un altro aspetto rilevante. Se il livello del Rmg superasse quello del salario minimo, si innescerebbe automaticamente la cosiddetta «trappola del welfare» per i beneficiari della misura, che preferirebbero godere passivamente dell'assistenza sociale piuttosto che accettare un'offerta di lavoro pagata meno di quanto già percepiscono con il sussidio. È evidente invece come i salari minimi rimangano ampiamente al di sopra degli importi base di Rmg. Ciò allontana il rischio di «azzardo morale»: il disincentivo al lavoro non è un pericolo evidente, perlomeno in riferimento a lavori non esenti dalle norme sul salario minimo. D'altra parte sono tante le eccezioni applicate ai lavori atipici, non coperti dalle tutele sul salario minimo. In questi casi beneficiare del Rmg potrebbe cozzare con l'accettazione di lavori meno tutelati. Nella realtà dei fatti, frequenti deroghe per le tutele dei lavori atipici (come i minijobs in Germania), coniugate con sempre più stringenti condizionalità ad accettare offerte di lavoro, ribaltano il pericolo di cui sopra, e rischiano di spingere i beneficiari del Rmg verso lavori di bassa qualità e a bassa retribuzione, secondo una logica di *workfare* piuttosto che di garanzia del reddito minimo.

Questa istantanea degli schemi di reddito minimo dei paesi europei dà in realtà solo un'idea molto generale di quello che è lo stato dell'arte delle politiche di contrasto alla povertà nell'Unione europea. Il Rmg include aspetti che non sono catturati in figura 2. Alcuni sono collegati alle condizioni di accesso alla misura (una prova dei mezzi più o meno stringente, che può limitare il bacino potenziale di beneficiari) e all'effettivo *take-up* (per vari motivi, che vanno dall'aspetto spesso stigmatizzante del sussidio alla semplice e prevedibile carenza di informazioni da parte di chi versa in condizioni di povertà e di esclusione sociale, non tutti i potenziali beneficiari fanno domanda per il Rmg). Altri ulteriori aspetti riguardano le condizioni di attivazione al lavoro per chi beneficia del reddito minimo, che, a seconda del loro disegno e dell'efficacia dei servizi per l'impiego, possono tradursi in reali possibilità di inclusione lavorativa e sociale (corsi di formazione e di reinserimento in mansioni adeguate al profilo e alle *skills* del beneficiario) o, al contrario, in obblighi ad accettare qualsiasi tipo di impiego, pena la perdita del sussidio, laddove la priorità va all'inclusione lavorativa (a ogni costo) e non a quella sociale.

6. Conclusione: la promessa incompiuta della garanzia del reddito minimo?

Il quadro europeo tracciato in questo articolo porta ad alcune considerazioni generali. Dal dopoguerra ad oggi il Rmg è entrato a far parte dei sistemi di welfare europei come rete di salvataggio di ultima istanza, essenziale per ammortizzare «la caduta» di chiunque si trovi senza lavoro e in condizioni di bisogno. Questo ruolo cruciale è stato riconosciuto, a partire dagli anni novanta, dall'Unione europea, che ha contribuito a evidenziare l'importanza del Rmg nell'inclusione attiva, sociale e lavorativa dei cittadini che si trovano in condizioni di povertà ed esclusione sociale. Il tentativo di coordinamento «al rialzo» delle politiche di reddito minimo da parte delle istituzioni europee non ha tuttavia portato ai frutti sperati. Nella quasi totalità degli Stati membri il Rmg non riesce a contrastare la povertà in modo efficace come auspicato dal Parlamento europeo e, a più riprese, dalla Commissione. In particolare, dopo la crisi si è fatto evidente il divario fra le promesse europee in materia di contrasto alla povertà e l'inadeguatezza degli schemi di Rmg in molti paesi membri nell'arginare l'esclusione sociale (Espn - European Social Policy Network 2016).

Per far sì che quella di un'Europa sociale a «tripla A» non si risolva in una nuova promessa incompiuta è necessario che la politica nell'Unione europea e nei paesi membri prenda in seria considerazione il miglioramento del Rmg come mezzo chiave di inclusione attiva, perno centrale per una vera «strategia di investimento sociale» (Commissione europea 2013). Ciò diventa in particolar modo importante dopo che la crisi economica ha portato all'esplosione della povertà nelle periferie dell'Ue, aprendo la via a una più profonda crisi politica che sembra mettere in dubbio la tenuta dello stesso progetto di integrazione europea. Come nel caso dell'Italia, dove l'introduzione del Rei, pur non riuscendo a dare una risposta adeguata a una crisi sociale e politica senza precedenti, ha aperto un percorso positivo. Un percorso lungo il quale occorrerebbe proseguire espandendo la copertura dello schema, come d'altra parte auspicato dal *network* trasversale che, promuovendo l'adozione di un «reddito di inclusione sociale» dal 2013, ha seguito da vicino i passi del Rei: l'Alleanza contro la povertà (Gori e al. 2016). Il radicale cambiamento politico seguito alle elezioni di marzo 2018 non sembra tuttavia compatibile con la continuità nel percorso del Rei. Piuttosto, l'intenzione (di parte) del governo attuale sembra quella di voler «sovrascrivi-

vere» lo schema già attivo per introdurne uno nuovo, sì, più esteso e generoso, ma, soprattutto, con un altro nome, un altro colore politico e che a oggi resta sulla carta.

Riferimenti bibliografici

- Bosi P., Onofri P. (2001), *Consenso sociale e compatibilità macroeconomiche nelle politiche per le famiglie*, in *Lavoro e diritto*, vol. 15, n. 1, pp. 21-36.
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, Franco Angeli.
- Clasen J., Clegg D. (2011), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Clasen J., Clegg D., Kvist J. (2012), *European Labour Market Policies in (the) Crisis*, Etui Working Paper, n. 12.
- Commissione europea (2008), *Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/Ce)*.
- Commissione europea (2013), *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*, Com(2013) 83 final, Bruxelles, 20 febbraio.
- Commissione europea (2017), *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, Com(2017) 250 final, Bruxelles, 26 aprile.
- Consiglio e ministri degli Affari sociali (1989), *Risoluzione del 29 settembre 1989, riguardante la lotta contro l'esclusione sociale (89/C, 277/01)*.
- Consiglio europeo (1992a), *Raccomandazione del 27 luglio 1992 (92/442/Cee)*.
- Consiglio europeo (1992b), *Raccomandazione del 24 giugno 1992 (92/441/Cee)*.
- Consiglio europeo (2000), *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo*, Lisbona, 23-24 marzo 2000.
- Del Bò C. (2004), *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Pavia, Ibis.
- Espn - European Social Policy Network (2016), *Minimum Income Schemes in Europe. A Study of National Policies 2015*, Bruxelles, Commissione europea - Dg Empl.
- Ferrera M., Matsaganis M., Sacchi S. (2002), *Open Coordination Against Poverty: the New Eu «Social Inclusion Process»*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n. 3, pp. 227-239.
- Frazer H., Marlier E. (2009), *Minimum Income Schemes Across Eu Member States. Synthesis Report*, Eu Network of National Independent Experts on Social Inclusion.
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Sacchi S., Spano S., Trivellato U., Zanini N. (2016), *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino.

- Jessoula M., Matsaganis M., Natili M. (2016), *Alla prova della crisi. Povertà e reddito minimo nell'Europa del Sud e dell'Est*, Working Paper Lpf, n. 5, Torino, Centro Einaudi.
- Marchal S., Marx I., Van Mechelen N. (2014), *The Great Wake-Up Call? Social Citizenship and Minimum Income Provisions in Europe in Times of Crisis*, in *Journal of Social Policy*, vol. 43, n. 2, pp. 247-267.
- Marchal S., Marx I., Van Mechelen N. (2016), *Minimum Income Protection in the Austerity Tide*, in *Iza Journal of European Labor Studies*, vol. 5, n. 4.
- Natili M. (2017), *Reddito minimo nel Sud Europa. Quali sviluppi con la Grande Recessione?*, in *la Rivista delle politiche sociali*, n. 3, pp. 119-133.
- Parlamento europeo (2010), *Risoluzione del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(Ini))*.
- Parlamento europeo (2016), *Risoluzione del 14 aprile 2016 sul raggiungimento dell'obiettivo della lotta alla povertà, tenuto conto delle spese in aumento sostenute dalle famiglie (2015/2223(Ini))*.
- Parlamento e Consiglio europeo (2013), *Regolamento (Ue) n. 1304/2013 del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo*.
- Parlamento e Consiglio europeo (2014), *Regolamento (Ue) n. 223/2014 dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*.
- Sacchi S., Pancaldi F., Arisi C. (2011), *The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria*, in *Social Policy & Administration*, vol. 45, n. 4, pp. 465-487.
- Ue (2000), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, versione consolidata (2012/C 326/02).
- Ue (2007), *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, versione consolidata (2012/C 326/01).
- Vandenbroucke F., Cantillon B., Van Mechelen N., Goedemé T., Van Lancker A. (2013), *The Eu and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*, in Marx I., Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, London, Palgrave Macmillan, pp. 271-317.
- Vesan P., Pavolini E. (2018), *The Italian Labour Market Policy Reforms and the Economic Crisis: Towards the End of the Italian Exceptionalism?*, in Theodoropoulou S. (a cura di), *Labour Market Policies in the Era of Pervasive Austerity*, Bristol, Policy Press, pp. 69-90.
- Vesan P., Ronchi S. (2017), *The New Politics of Italian Social Policy: Explaining Welfare Recalibration in Times of Austerity*, paper presentato all'Annual Espanet Conference, Lisbona, 14-16 settembre 2017.

ABSTRACT

Il presente articolo si propone l'obiettivo di fornire un inquadramento generale dello stato delle politiche di reddito minimo nell'Unione europea. A tal fine vengono analizzati due aspetti principali. Innanzitutto si presentano l'evoluzione storica e i tratti fondamentali degli schemi di reddito minimo nei paesi membri. Inoltre si esamina il ruolo delle politiche di contrasto alla povertà nel dibattito europeo, ritracciando il percorso delle politiche di reddito minimo nelle fonti del diritto europeo (di hard e soft law). Alla luce dei principi idealmente indicati dall'Unione europea dagli anni novanta ad oggi, l'articolo delinea dunque un breve quadro comparativo dello stato dell'arte degli schemi effettivamente vigenti nei paesi membri.

GUARANTEED MINIMUM INCOME: THE EUROPEAN DEBATE
BETWEEN NATIONAL SCHEMES AND EU GUIDELINES

This article aims at providing an overview of minimum income policies in the European Union. To this end, two main aspects are analyzed. Firstly, the article examines the historical development and the key features of minimum income schemes in the member states. Secondly, it presents the role of policies to fight poverty in the European debate, retracing the development of minimum income policies in the sources of European Union (hard and soft) law. Therefore, in light of the principles indicated by the European Union from the nineties to the present, the article provides a comparative state-of-the-art overview of the schemes in place in the member states.

La povertà nel diritto del lavoro: reddito di inclusione e di cittadinanza tra Costituzione e vincoli europei

*Marco Ferraresi**

1. Povertà e diritto del lavoro: l'evoluzione di un rapporto

Secondo i dati più recenti (Istat 2018b) in Italia la povertà è in aumento in termini sia assoluti sia relativi, raggiungendo il picco negativo dal 2005, primo anno di rilevazione. Né sono trascurabili i numeri sul rischio di povertà, riguardanti famiglie e individui prossimi alla soglia. Fermo restando che la povertà e l'esclusione sociale sono fenomeni multidimensionali complessi (accanto alla privazione materiale sussiste infatti quella di carattere culturale, relazionale ecc.), l'intento di questo contributo è di indagare come il tema sia affrontato dal diritto del lavoro. L'interesse discende dal fatto che, da un lato, in base ai dati citati, il lavoro resta ancora il principale antidoto alla povertà, oltre che fattore eminente di inclusione sociale e di cittadinanza (Lodigiani 2018; Zoppoli 2007); dall'altro, e per conseguenza, che l'assetto giuridico dei rapporti e del mercato del lavoro può incidere, almeno in parte, sul fenomeno.

Secondo l'impostazione tradizionale povertà e (diritto del) lavoro sono reciprocamente incompatibili (Napoli 2006): nel rapporto di lavoro, in particolare, la garanzia della retribuzione proporzionata e sufficiente e quella della stabilità occupazionale offrono al prestatore il sostentamento proprio e della famiglia; nel mercato del lavoro la crisi del rapporto è fronteggiata dagli ammortizzatori sociali (soprattutto, storicamente, dalla cassa integrazione), mentre al termine dell'età lavorativa il calcolo della pensione su base retributiva assicura la continuità del tenore di vita goduto in costanza di lavoro.

Gli sviluppi, non solo giuridici, della materia hanno tuttavia incrinato il sistema (già peraltro asimmetrico tra piccole e grandi imprese): basti pensare alla destandardizzazione del contratto di lavoro, alla riforma dell'apparato

* Marco Ferraresi è ricercatore di Diritto del lavoro presso l'Università di Pavia.

sanzionatorio dei licenziamenti, alla preferenza per il trattamento di disoccupazione rispetto a quello di integrazione salariale, al trasferimento (futuribile) delle garanzie dal rapporto al mercato, al transito dal calcolo della pensione su base retributiva a quello su base contributiva. In questa fase si prende coscienza del fatto che la povertà non possa essere semplicemente esorcizzata dal diritto del lavoro, entrando piuttosto a farne parte come dato di sistema. Il che, sociologicamente, risulta confermato dalla sua presenza anche nei nuclei familiari a basso reddito da lavoro e, appunto, nei casi di discontinuità occupazionale (Saraceno 2015).

Del resto, l'apparato storico delle tutele previdenziali è inidoneo a far fronte ad almeno tre tipi di situazioni, per difetto o perdita del requisito assicurativo tradizionalmente fondato sulla solidarietà di categoria: quella di inoccupazione, quella di prima, insufficiente occupazione o di occupazione saltuaria (per la mancata integrazione del requisito di contribuzione minima), quella, infine, di lunga disoccupazione (all'estinguersi del trattamento per il decorso del termine di durata massima). L'ordinamento, in definitiva, non appare attrezzato per rimediare alla fluidità del mercato del lavoro e, ancor più, a perduranti e significativi *stocks* di disoccupazione.

Anche senza concedere a chi prospetta scenari di fine del lavoro (Rifkin 1995), appare definitivamente tradita la promessa costituzionale della piena occupazione e, perciò, della liberazione dal bisogno che ne sarebbe dovuta derivare (Tripodina 2015). La Costituzione sarebbe stata sì sincera (Romagnoli 1975), ma si rivelerebbe oggi anche deludente. La previsione di una rete finale o residuale di tutela assistenziale, a carico della solidarietà generale – e sostanziantesi nell'istituto del reddito universale, pur concepibile in varie forme (Toso 2016) –, costituirebbe ormai una forma necessitata di tutela della dignità personale nell'era della conclamata crisi del lavoro (Vincieri 2017).

2. Reddito universale e principio lavoristico costituzionale

Senonché, appurata l'insufficienza delle tutele previdenziali, si tratta di comprendere quali soluzioni di contrasto alla povertà siano giuridicamente percorribili. Pesano infatti i vincoli che il costituente ha articolato sul principio del lavoro quale base fondante la Repubblica (art. 1), la partecipazione alla vita del paese (art. 3, c. 2), il godimento di taluni diritti fondamentali

(artt. 35 ss.). Seppure sia pacificamente ammessa la discrezionalità del legislatore nella scelta degli strumenti più adeguati di tutela del reddito – salve la ragionevolezza e l’osservanza dei vincoli di bilancio *ex art. 81 Cost.* –, l’art. 38 pone un ineludibile dualismo tra la previdenza (c. 2) e l’assistenza (c. 1). Si tratta di un’alternativa non capricciosa, perché coerente con il principio lavoristico (Benvenuti 2016) contenuto nelle disposizioni fondamentali (artt. 1 e 3, cc. 2 e 4). Così, da un lato, ai «lavoratori» sono «preveduti ed assicurati», a fronte di eventi pur non tassativi quali la «disoccupazione involontaria», «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» (c. 2); dall’altro, a «ogni cittadino» sono dovuti il «mantenimento» e l’«assistenza sociale», ma alla duplice condizione dell’«inabilità» al lavoro e della carenza dei «mezzi necessari per vivere» (c. 1). Salva la libera assistenza privata (c. 5), provvedono a tali esigenze organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato (c. 4). È vero che il legislatore, nella più ampia e comprensiva prospettiva della sicurezza sociale (D’Onghia, Persiani 2018), e anzi delle politiche sociali (Pessi 2016), può sostenere e completare il sistema previdenziale con erogazioni a carico della solidarietà generale (si pensi all’integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici (Ferrante, Tranquillo 2016)). Ma resta chiara, del pari, l’opzione costituzionale per un intervento dell’assistenza pubblica limitato ai casi in cui, contestualmente, un soggetto non possa incolpevolmente produrre reddito da lavoro e non sia dotato di un patrimonio sufficiente al sostentamento. Il che è coerente con l’aver posto il lavoro, oltre che come diritto (art. 4, c. 1, Cost.), quale dovere (c. 2), elemento di dignità personale (artt. 2 e 41, c. 2, Cost.) e presupposto di cittadinanza attiva (art. 3, c. 2, Cost.). Ciò dovrebbe anche implicare come non possano porsi a carico della fiscalità generale erogazioni patrimoniali che abbiano un effetto di disincentivo al lavoro (v. *sub par.* 4).

Al netto delle questioni di diritto sovranazionale (v. *sub par.* 3) l’impianto della Carta fondamentale pare frapporre seri ostacoli alla legittimità costituzionale del reddito minimo universale, o almeno di alcune sue versioni. È vero che la Corte costituzionale (con sentenza n. 10/2010) ha incidentalmente avallato un istituto a esso riconducibile, quale la *social card*. Tuttavia lo ha fatto argomentando a partire dalla eccezionale crisi economica di quegli anni e in un giudizio concernente il riparto di competenze in materia tra Stato e Regioni, senza affrontare *funditus* la questione della compatibilità con l’art. 38 Cost. e correlando, in maniera invero sbrigativa, la tutela della dignità personale alla misura oggetto di scrutinio.

Sul punto si è profusa di più la dottrina che, misurandosi con la «rigidità» dell'art. 38 Cost., ha suggerito varie soluzioni giustificatrici dell'introduzione di un reddito minimo universale. Vi è chi ha ritenuto che, a dispetto del dato letterale, l'inabilità al lavoro e la carenza di mezzi necessari per vivere, ai sensi del c. 1, possano anche intendersi in modo disgiuntivo, essendo sufficiente il requisito della deprivazione materiale (Tripodina 2015). Vi è poi chi assume una concezione di inabilità al lavoro tale da ricomprendere anche la difficoltà di accesso o di reinserimento nel mercato del lavoro (Benvenuti 2016). Chi, ancora, ricava dal combinato disposto degli artt. 3, c. 2, 36 e 38 Cost. il diritto a un'esistenza libera e dignitosa, integrante la pretesa di un'erogazione monetaria o di servizi a carico del sistema pubblico (Bronzini 2017). E chi, da ultimo, preferisce far leva sugli spazi ermeneutici consentiti dal secondo comma dell'art. 38. Questo, da un lato, ammetterebbe correzioni delle prestazioni previdenziali a carico della solidarietà generale, come per l'istituto dell'Asdi, destinato ai disoccupati di lungo periodo in gravi difficoltà economiche: lievi scostamenti dal principio assicurativo, infatti, non sembrano intaccare la generale struttura previdenziale della protezione contro la perdita del posto di lavoro. Dall'altro occorre comprendere cosa intenda il testo costituzionale per «disoccupazione involontaria». Nel lessico del legislatore la disoccupazione costituisce la perdita di un posto di lavoro, indennizzata ove sia stata sufficientemente assicurata (cioè in base alla previsione di una contribuzione ritenuta adeguata dal legislatore nel limite della ragionevolezza). Secondo tale accezione resterebbe esclusa – a parte la disoccupazione dopo un rapporto di durata eccessivamente breve – la condizione di inoccupazione. A meno di non ritenere che il significato costituzionale della disoccupazione involontaria possa abbracciare anche l'iniziale assenza di lavoro, con disponibilità a svolgerlo (Bozzao 2011). Se si ammettesse, pure in tal caso, la discrezionalità del legislatore nel correggere l'impianto previdenziale dell'assicurazione contro la disoccupazione, senza alterarlo, potrebbe sostenersi la legittimità di un trattamento economico anche per gli inoccupati. Alla stregua del principio lavoristico, occorrerebbe però che simile protezione fosse di durata inferiore a quella prevista per i disoccupati, che l'importo fosse decrescente nel tempo per non disincentivare la ricerca di una occupazione e l'accesso al lavoro e che i beneficiari fossero in condizioni di grave necessità economica.

Ancora, il trattamento universale – anche se selettivo in ragione dei vincoli detti – dovrebbe in ogni caso fissarsi a un livello tale da non interferire

con il principio costituzionale della retribuzione sufficiente per il lavoratore e per la famiglia, previsto dall'art. 36 Cost. unicamente per il corrispettivo della prestazione di lavoro, diversamente dai «mezzi adeguati alle esigenze di vita» *ex art. 38, c. 2*, e dal mero diritto al «mantenimento» *ex art. 38, c. 1*. Se il reddito minimo fosse infatti pari o di poco inferiore al compenso mediamente previsto per i livelli professionali meno elevati, non solo diverrebbe difficile il reperimento della relativa manodopera (Bavaro 2014), ma potrebbe alterarsi il sistema di inquadramento stabilito dai contratti collettivi, con compromissione pure del principio di proporzionalità della retribuzione anche alla qualità del lavoro e, indirettamente, della libertà sindacale in materia *ex art. 39, c. 1, Cost.* Sarebbe poi arduo, probabilmente, evitare una interferenza tra il reddito minimo e un eventuale salario minimo legale, se fissato a una misura inferiore rispetto alla retribuzione tabellare collettiva (cfr. Magnani 2010; Lassandari 2014).

Da ultimo, il godimento del reddito universale dovrebbe essere condizionato all'esperienza delle iniziative utili alla ricerca di un'occupazione e all'accettazione di congrue proposte di lavoro. Ma, a tal fine, occorrerebbe che il sistema delle politiche attive del lavoro, e in particolare dei servizi per l'impiego, fosse in grado di progettare efficaci percorsi di inserimento professionale. L'incapacità di allocazione del sistema italiano di intermediazione della manodopera finirebbe infatti per gravare l'intera collettività di una spesa priva di idoneità inclusiva. Senza citare il rischio, per un paese ad alto tasso di economia informale, che, al fine di mantenere il reddito garantito, il beneficiario possa scegliere la strada del lavoro sommerso, con esiti distortivi anche della leale concorrenza tra le imprese (Gagnoli 2012).

3. I vincoli europei in materia di reddito universale

Per superare le strettoie costituzionali sul reddito universale occorre verificare se il diritto sovranazionale disponga di strumenti coercitivi o legittimanti in materia. Parrebbero soccorrere di primo acchito la Carta sociale europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La prima prevede all'art. 13.1 l'impegno degli Stati contraenti «ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza so-

ziale, possa ottenere un'assistenza adeguata». La lettera della norma, a differenza della Costituzione italiana, non richiede congiuntamente lo stato di bisogno e l'incapacità al lavoro, come dimostra l'utilizzo della disgiunzione. Dunque, la disposizione impegnerebbe lo Stato almeno a una rete finale di protezione, che dovrebbe altresì consistere in «servizi pertinenti di carattere pubblico o privato» e in «ogni tipo di consulenza e di aiuto personale necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare» (art. 13.3). Tuttavia la Carta è sfornita di portata coercitiva: eventuali incompatibilità del diritto interno potrebbero al più, dopo un vaglio negativo del Comitato europeo dei diritti sociali, formare oggetto di raccomandazioni allo Stato (atti di *soft law*) da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Potrebbe semmai sostenersi che la Carta legittimi, ex artt. 11 e 117, c. 1, Cost., l'introduzione di misure assistenziali di reddito universale nell'ordinamento italiano: sul piano costituzionale la Carta potrebbe così utilizzarsi per sortire l'ampliamento ermeneutico delle condizioni cui il primo comma dell'art. 38 Cost. subordina l'intervento dell'assistenza sociale. Comunque l'eventuale contrasto tra la Carta europea e la Costituzione dovrebbe risolversi in favore della prevalenza della prima, salvi i principi fondamentali della Costituzione (cfr. Corte cost. n. 232/1989).

Quanto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – che ex art. 6 del Trattato istitutivo dell'Unione ha il medesimo valore giuridico dei trattati – l'art. 34, rubricato «sicurezza sociale e assistenza sociale», prevede al terzo comma che, «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti», precisando tuttavia che la garanzia si attua «secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali». In esso sembra dunque sancito quel diritto all'esistenza libera e dignitosa che, secondo alcuni autori (Tripodina 2015), dovrebbe già ricavarsi dalla Costituzione italiana e il cui radicamento, dunque, risulterebbe rafforzato attraverso un'interpretazione conforme alla Carta dell'Unione (Alaimo 2017).

Nondimeno, anche il valore precettivo di tale disposizione è blando. La sua efficacia è infatti condizionata all'esercizio delle competenze da parte dell'Unione con atti di diritto derivato (Ales 2015), coerentemente con l'art. 51, c. 2, per cui la Carta «non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competen-

ze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati».

Ora, sul fatto che l'istituto del reddito universale sia riconducibile alla lettera dell'art. 34 non pare potersi dubitare, trattandosi di un intervento assistenziale in favore di persone povere per prevenirne l'esclusione sociale. L'articolo in esame tuttavia non è in grado di obbligare gli Stati a introdurre forme di reddito minimo, posto che in materia l'Unione non ha esercitato la potestà normativa, pur avendone titolo vuoi ai sensi dell'art. 153, par. 1, lett. c), Tfuè sulla «sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori» (ma deliberando all'unanimità in seno al Consiglio dell'Unione), vuoi della lett. h) sulla «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro». Sul tema del reddito universale, piuttosto, l'Unione è intervenuta più volte con raccomandazioni e risoluzioni, dunque con atti di *soft law*, cioè con provvedimenti privi di valore precettivo (Martone 2017).

Va però rilevato che, come ha già dimostrato l'analoga tecnica normativa del metodo aperto di coordinamento nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, il *soft law* dell'Unione sortisce una efficacia persuasiva penetrante, talora apparentemente irresistibile (basti pensare agli orientamenti di Consiglio e Commissione in tema di flessicurezza). E l'esito del metodo aperto in tema di inclusione sociale è che ogni Stato dell'Unione – da ultimo l'Italia – si è in effetti dotato di qualche forma di garanzia del reddito assistenziale, seppure nella modalità moderata della verifica dello stato di bisogno della persona o della famiglia, alla prova dei mezzi, e con meccanismi di condizionalità.

Simile efficacia non deriva però solo dall'insistenza e dal prestigio degli organi dell'Unione, ma è ricollegabile più o meno direttamente alla potestà, sanzionabile, di *hard law* in tema di politica economica *ex art.* 120 ss. Tfuè. Si tratta di una competenza che condiziona sensibilmente, come noto, l'autonomia nazionale in ordine alla spesa sociale, contenendola o comunque indirizzandola secondo gli orientamenti dell'Unione. Non a caso le raccomandazioni, sia sui profili economici sia sulle scelte di politica sociale, sono formulate in un unico atto indirizzato allo Stato. In tal modo la competenza precettiva in materia economica riesce ad attrarre quella, per sé non vincolante, in ambito sociale.

Ad ogni buon conto occorre considerare che l'impianto costituzionale italiano è fortemente incentrato sul lavoro. Tale ispirazione inerisce ai principi fondamentali sin dal primo articolo della Costituzione e permea la co-

stituzione economica e i rapporti sociali. Si può dunque affermare che il perno lavoristico della nostra Carta fondamentale connota l'identità strutturale dell'ordinamento giuridico, al punto da legittimare l'esercizio dei controlimiti che, come riconosciuto dalla Consulta, possono opporsi agli organismi sovranazionali al di là e persino contro gli impegni derivanti dall'art. 117, c. 1, Cost. In breve, seppur non appaia plausibile nel corrente assetto delle relazioni tra l'Italia e l'Unione, potrebbero legittimamente rifiutarsi condizionamenti europei, legislativi o ermeneutici, in tema di reddito minimo al di là degli (stretti) spazi ammessi dalla Costituzione.

4. Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza?

All'esito di tali considerazioni può anzitutto escludersi la compatibilità con la Costituzione delle forme estreme di reddito minimo (di dubbia compatibilità persino con il diritto europeo: l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali esige infatti l'insufficienza delle risorse in capo all'assistito). Si tratta di modelli (Van Parijs, Vanderborght 2017) oggetto di sperimentazioni (v. le pubblicazioni del *Basic Income Network*, reperibili anche sul sito italiano «bin.italia.org») che perlopiù contemplano il reddito di base a prescindere dallo stato di indigenza, e dunque dalla prova dei mezzi e dall'attivazione del beneficiario per il reperimento di un'occupazione. Al di là di ogni questione sul costo per la collettività, il contrasto con il principio lavoristico appare evidente (Giubboni 2014). Lo stesso fine di tutela della dignità della persona è concepito in maniera diversa dalla prospettiva costituzionale, in cui la dignità personale include l'impegno del lavoro (art. 4, c. 2) e l'adempimento di inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale, *ex art.* 2 (Papa Francesco 2017). La compatibilità con il principio di eguaglianza *ex art.* 3 Cost. è poi dubbia, posto che l'erogazione economica dovrebbe prescindere dalla condizione patrimoniale del beneficiario, che si identifica semplicemente con il cittadino o con lo straniero regolarmente soggiornante.

Il legislatore italiano ha prescelto invece il modello, largamente più diffuso, di un «reddito di inclusione» (Rei) subordinato alla prova dello stato di povertà (su base familiare) e condizionato alla stipulazione di un progetto personalizzato di inclusione sociale; sebbene appaia problematico il coordinamento tra il ruolo degli enti locali e quello dei centri per l'impiego (Ferrante 2018).

L'articolato del d.lgs. n. 147/2017 – su delega della legge n. 33/2017 – (per un'analisi, v. Gadaleta 2018) presenta profili coerenti e non con i vincoli costituzionali. Esso tiene correttamente conto dello stato di povertà della persona, anche avuto riguardo alla condizione familiare, mediante l'Isee. Ciò è opportuno pure per il combinato disposto degli artt. 2 e 29 ss. Cost., per cui gravano nell'ambito della famiglia, particolarmente tra i coniugi e verso i figli, obblighi di assistenza morale e materiale. Non sono perciò condivisibili, alla stregua dei valori costituzionali, concezioni del reddito minimo individualistiche, finalizzate a difendere la persona dalla eventuale dipendenza dai congiunti (Bronzini 2017): la prospettiva costituzionale della famiglia, infatti, è quella di un bene sociale di rilievo pubblico (D'Agostino 2003). La disciplina del progetto personalizzato, in cui assumono un ruolo centrale la ricerca di un'occupazione e il coinvolgimento di enti locali e terzo settore, pare soddisfare il principio lavoristico e quello di sussidiarietà.

L'importo del Rei, poi, non sembra insidiare i trattamenti retributivi collettivi e previdenziali, giungendo a un massimo di circa 188 euro per una persona sola e di circa 540 per i carichi familiari più rilevanti. Si tratta di somme finanche ben al di sotto della soglia della povertà assoluta. Diverso sarebbe il giudizio per importi superiori, come quelli immaginati dal ddl n. 1148 del 2013 presentato nella precedente legislatura dal Movimento 5 stelle, ora partito di governo (per i progetti di legge in materia, v. Altimari 2018). Non si tratterebbe comunque di un reddito di cittadinanza (nel senso di un reddito incondizionato), ma di una correzione in senso più generoso del Rei, con erogazioni sino a 780 euro mensili: simile importo, oltre a superare decisamente la soglia di povertà assoluta per alcune aree del paese, potrebbe però più facilmente rivelarsi dissuasivo della ricerca di un lavoro (Labartino, Mazzolari, Quaglia 2018).

Un punto di attrito con la Costituzione è invece la durata massima del versamento (in sede di prima applicazione, trenta mesi), irragionevolmente superiore a quella del trattamento di disoccupazione (ventiquattro mesi). Il ddl del Movimento 5 stelle neppure prevede limiti massimi temporali. Qualche perplessità deriva poi dal riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni. Mentre la potestà sulla previdenza sociale è statale e quella sulla previdenza complementare e integrativa è concorrente, l'assistenza sociale, non nominata nei cc. 2 e 3 dell'art. 117 Cost., è di competenza residuale delle Regioni ai sensi del c. 4. È vero che la Corte costituzionale ha riconosciuto come trasversale, in più occasioni, la competenza

dello Stato in ordine ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da garantire uniformemente sul territorio nazionale, e che la disciplina del Rei, che espressamente richiama tale competenza, è frutto di una intesa in seno alla Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali. Tuttavia sembra di assistere a un ribaltamento di prospettiva, anche alla luce del principio di sussidiarietà verticale: alle Regioni, infatti, ora non residua che la possibilità di prevedere, con risorse proprie, deroghe migliorative rispetto ai trattamenti garantiti dal d.lgs. n. 147/2017, osservando la struttura fondamentale del Rei e previa intesa con il ministro del Lavoro (sulle esperienze regionali, v. Matarese 2018).

5. Servizi alla persona, sviluppo demografico, famiglia, comunità intermedie: gli antidoti costituzionali alla povertà

I sostenitori della compatibilità costituzionale del reddito universale ritengono perlopiù che il dato letterale della Carta – di per sé restrittivo – vada superato oltre che per ragioni sistematiche anche in considerazione sia della definitiva smentita della promessa della piena occupazione sia del mutamento della concezione del lavoro rispetto a quella fatta propria dai costituenti (Martelloni 2014): quest'ultimo si sarebbe fluidificato sino a ricomprendere ogni attività umana che consenta lo sviluppo della persona o produca un'utilità sociale. Tutti beneficerebbero, anche solo indirettamente, di dette attività: il reddito garantito a carico della collettività ne costituirebbe la remunerazione (Fumagalli 2013).

Sono argomenti che non convincono. Da un lato, la persistenza di elevati tassi di disoccupazione non priva i principi costituzionali della loro efficacia precettiva e propulsiva inesausta, come per tutte le disposizioni che ambiscono a una profonda trasformazione dei rapporti sociali (emblematicamente l'art. 3, c. 2, Cost.). Dall'altro, le norme costituzionali, specialmente quelle fondamentali, appaiono sufficientemente ampie da ricomprendere e tutelare anche attività lavorative non dedotte nel classico schema capitalistico (come per i modelli cooperativi e partecipativi evocati dagli artt. 45 e 46 Cost., o per il lavoro volontario o a titolo gratuito sussumibile pure nell'art. 4, c. 2, Cost.).

Per converso sono condivisibili gli sforzi di chi ricerca nel testo costituzionale strumenti di contrasto alla povertà e di promozione dell'inclusione

sociale, oltre a quelli derivanti dal principio lavoristico e dal sistema pubblico di previdenza e di assistenza sociale. A ben vedere, la Costituzione è a tal proposito tutt'altro che avara, ma in direzione diversa rispetto alla soluzione assistenziale del reddito universale.

La condizione di indigenza sollecita l'intervento pubblico, diretto o subsidiario, *ex art. 118 Cost.*, per la garanzia del diritto di azione e di difesa in giudizio (art. 24, c. 3), per la cura della salute (art. 32, c. 1) e per il diritto dei capaci e meritevoli all'istruzione anche superiore (art. 34, cc. 3 e 4). È garantito l'avviamento professionale di inabili e minorati (art. 38, c. 3). Ed è favorito l'accesso del risparmio popolare alla piccola proprietà (art. 47, c. 2). Un primo dato che può ricavarsi dalla Costituzione, dunque, è la preferenza per i servizi alla persona mirati a un bisogno specifico, piuttosto che una erogazione economica periodica, il cui utilizzo non responsabile, peraltro, potrebbe sortire effetti opposti a quelli di inclusione. È qui interessante osservare come il Rei sia godibile con prelievo di contante sino alla metà dell'importo, potendo per il resto essere speso in generi di prima necessità (cfr. art. 9, c. 7, d.lgs. n. 147/2017).

Nel dibattito politico, inoltre, non sembra ancora chiara la consapevolezza del fatto che lo sviluppo economico dipende pure da quello demografico. La povertà materiale, in effetti, deriva anche dalla povertà di lavoratori dovuta alla grave denatalità nel paese (Istat 2018a), non fungibile con i flussi migratori (Blangiardo 2017). Tassi inferiori a quello di sostituzione hanno noti riverberi, non solo in termini di minori energie fisiche e intellettuali necessarie allo sviluppo di una nazione, ma pure sulla composizione e sulla sostenibilità della spesa sociale, specialmente sanitaria e pensionistica. La direttiva costituzionale in favore della famiglia, quale società naturale fondata sul matrimonio (art. 29), non può dunque essere ulteriormente trascurata. In essa rapporti economici e sociali trovano un punto di contatto: non solo perché la famiglia, secondo una non felice espressione, costituisce un «ammortizzatore sociale» naturale per gli obblighi di solidarietà anche economica gravanti sui componenti (artt. 2 e 30); e non solo perché è il primo luogo di lavoro, a partire dalla conduzione domestica della vita familiare e dalla funzione educativa che vi si svolge. Ma anche perché, come luogo di nascita di nuove generazioni, assume una valenza tale da impegnare la Repubblica ad agevolarne «con misure economiche e altre provvidenze» la formazione e l'adempimento dei compiti relativi, «con particolare riguardo alle famiglie numerose» (art. 31, c. 1). La valorizzazione economica della famiglia appare però an-

cora tutta da scrivere, essendo insufficienti misure quali gli assegni familiari o il cosiddetto bonus bebè, mentre potrebbe esplorarsi un diverso utilizzo della leva fiscale come il cosiddetto fattore famiglia (Zamagni 2013).

L'inclusione lavorativa è poi favorita dall'esperienza della cooperazione (Depedri 2012), specialmente per soggetti esclusi dal mercato del lavoro (si pensi ai detenuti) o che difficilmente vi accedono (come i gravi disabili psichici). Si tratta di una funzione sociale costituzionalmente riconosciuta, tanto che «la legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità» (art. 45). Più in generale è nelle formazioni sociali che si svolge la personalità dell'individuo e sono attuati i doveri di solidarietà (art. 2). Tra i gruppi intermedi un ruolo di cura globale della persona, riconosciuto e agevolato con strumenti concordatari e pattizi (artt. 7, 8 e 19), è ricoperto dalle comunità religiose. Mentre la solidarietà professionale, *ex art.* 39, c. 1, è in grado di soccorrere situazioni di bisogno socio-economico attraverso istituti di bilateralità. Resta fermo, ovviamente, il libero esercizio dell'assistenza privata *ex art.* 38, c. 5.

La risposta della Costituzione alla povertà e all'esclusione sociale, dopo il lavoro, la previdenza e l'assistenza pubblica, nei limiti dell'*ex art.* 38, è dunque in una prospettiva sussidiaria, che poggia su realtà naturali e sociali concorrenti e addirittura preesistenti alla Carta e allo Stato. Si tratta di un intervento prossimo alla persona, più umano e umanizzante, capace di svolgersi con uno stile estraneo all'intervento pubblico, normalmente più distante e spersonalizzato. Senza contare che il soccorso delle formazioni sociali è idoneo a limitare il rischio di stigma (cfr. Ravelli 2018) insito nella richiesta dell'intervento pubblico da parte del soggetto bisognoso e idoneo a disincentivarne il ricorso.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2017), *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 3, pp. 419-452.
- Ales E. (2015), *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, pp. 455-495.

- Altimari M. (2018), *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione o di cittadinanza? Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.
- Bavaro V. (2014), *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, pp. 169-187.
- Benvenuti M. (2016), *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Diritti lavori mercati*, n. 2, pp. 167-200.
- Blangiardo G.C. (2017, a cura di), *Sussidiarietà e crisi demografica - Rapporto sulla sussidiarietà 2016/2017*, Milano, Fondazione per la sussidiarietà.
- Bozzao P. (2011), *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 589-629.
- Bronzini G. (2017), *Il diritto a un reddito di base - Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- D'Agostino F. (2003), *Una filosofia della famiglia*, Milano, Giuffrè.
- D'Onghia M., Persiani M. (2018), *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli.
- Depedri S. (2012, a cura di), *L'inclusione efficiente - L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Milano, Franco Angeli.
- Ferrante V. (2018), *Tutela contro la disoccupazione e contrasto alla povertà nell'esperienza comparata*, in Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione o di cittadinanza? Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.
- Ferrante V., Tranquillo T. (2016), *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam.
- Fumagalli A. (2013), *Lavoro male comune*, Roma, Bruno Mondadori.
- Gadaleta F. (2018), *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione nel d.lgs. n. 147/2017*, in Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione o di cittadinanza? Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.
- Giubboni S. (2014), *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale - Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, pp. 149-167.
- Gragno E. (2012), *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 573-618.
- Istat (2018a), *Bilancio demografico nazionale - Anno 2017*, 13 giugno 2018, consultabile all'indirizzo internet: www.istat.it.
- Istat (2018b), *La povertà in Italia - Anno 2017*, 26 giugno 2018, consultabile all'indirizzo internet: www.istat.it.

- Labartino G., Mazzolari F., Quaglia M. (2018), *Rei e reddito di cittadinanza a confronto*, Nota dal Centro studi Confindustria, 2 maggio 2018.
- Lassandari A. (2014), *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo» (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1, pp. 49-62.
- Lodigiani R. (2018), *Lavoratori e cittadini*, Milano, Vita e Pensiero.
- Magnani M. (2010), *Il salario minimo legale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4, I, pp. 769-795.
- Martone M. (2017), *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3, I, pp. 409-441.
- Martelloni F. (2014), *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, pp. 189-204.
- Matarese M. (2018), *Le misure regionali di reddito minimo*, in Ferraresi M. (a cura di), *Reddito di inclusione o di cittadinanza? Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.
- Napoli M. (2006), *Povertà vecchie e nuove e diritto del lavoro*, in *Jus*, n. 1, pp. 61-76.
- Papa Francesco (2017), *Incontro con il mondo del lavoro*, Genova, Stabilimento Ilva, 27 maggio 2017, consultabile all'indirizzo internet: www.vatican.va.
- Pessi R. (2016), *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam.
- Ravelli F. (2018), *Il reddito minimo - Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, Giappichelli.
- Rifkin J. (1995), *La fine del lavoro - Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Milano, Baldini & Castoldi.
- Romagnoli U. (1975), *Art. 3, 2° comma*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, pp. 162-198.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta - La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli.
- Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, il Mulino.
- Tripodina C. (2015), *Reddito di cittadinanza come «risarcimento per mancato procurato lavoro». Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1.
- Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Basic Income - A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Vincieri M. (2017), *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, pp. 301-324.
- Zamagni S. (2013), *Proposte per una politica della famiglia*, in Ciapparani F. (a cura di), *Famiglia prima impresa*, Roma, Aracne editrice, pp. 37-54.
- Zoppoli L. (2007), *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1, pp. 75-98.

ABSTRACT

Il contributo affronta il tema del contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro. Il principio lavoristico che permea la Costituzione osta, di principio, all'erogazione di un reddito a carico della fiscalità generale in assenza di una controprestazione di lavoro. Né tale assunto, ad oggi, è scalfito dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea. L'attuale disciplina del cosiddetto reddito di inclusione, peraltro, non appare idonea a favorire l'inclusione sociale, anche per l'ineffettività degli strumenti di condizionalità. Non sembrano poi sufficientemente valorizzati, nella lotta alla povertà, il ruolo conferito dalla stessa Costituzione alla famiglia e agli enti della società civile.

THE FIGHT AGAINST POVERTY: «SOCIAL INCLUSION INCOME» AND «BASIC INCOME»
BETWEEN ITALIAN CONSTITUTION AND EUROPEAN LEGAL SYSTEM

The essay concerns the measures to fight poverty provided for by Labour Law. The «labour principle» set both by the Italian Constitution and the European legal system prevents the introduction of an income financed by general taxation. The current regulation of the so called «reddito di inclusione» (a type of basic income), however, does not ensure the social inclusion, also due to the ineffectiveness of the conditionality instruments. Furthermore, in the fight against poverty, the Italian legal system appears not to take into the adequate consideration the role assigned by the Italian Constitution to family and to civil society organizations.

Le politiche di reddito minimo in Italia

Stefano Toso*

1. La sperimentazione del reddito minimo di inserimento

Una ricostruzione, ancorché sintetica, delle esperienze di reddito minimo in Italia non può non partire da uno dei principali interventi in materia di politiche pubbliche per l'assistenza intrapresi sul finire del secolo scorso, ossia la sperimentazione del reddito minimo di inserimento (Rmi). Pur essendo stato in vita per pochi anni, il Rmi merita di essere richiamato per l'influenza che ha esercitato sul dibattito nazionale successivo e sulle iniziative del legislatore regionale in materia.

Introdotta in via sperimentale con il decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, il Rmi consisteva in un trasferimento in moneta riservato ai soggetti in condizioni di povertà e a rischio di marginalità sociale. Il Rmi ha rappresentato l'applicazione più emblematica dell'«universalismo selettivo», un'espressione che teorizza la coesistenza tra un principio universalistico, ossia l'irrelevanza di qualsiasi variabile categoriale ai fini del diritto all'accesso al reddito minimo, e uno di selettività economica, utile a circoscrivere la platea dei beneficiari. I criteri di eleggibilità del Rmi stabilivano che il richiedente dovesse essere privo di patrimonio, a eccezione dell'appartamento destinato ad abitazione principale, oltre a soddisfare stringenti limiti di reddito. L'importo mensile massimo del sussidio nel primo anno di sperimentazione (1999) era di 500 mila lire (258 euro) per un single e il trasferimento integrava la differenza tra una soglia prefissata e il reddito del soggetto. La soglia variava al variare della composizione del nucleo familiare ed era pari, sempre per un single, a 667 mila lire mensili (344 euro). Il Rmi era disegnato in modo tale da neutralizzare parzialmente il disincentivo a lavorare che è insito in qualunque trasferimento pubblico *means-tested* (ossia subordinato alla verifica della condizione economica): il reddito da lavoro concorreva infatti alla prova dei mezzi

* Stefano Toso è docente di Scienza delle finanze presso l'Università di Bologna.

solo nella misura del 75 per cento. Ciò spiega perché la soglia di esclusione dal beneficio (344 euro) non coincidesse con l'importo massimo del Rmi (258 euro). L'erogazione del Rmi era condizionata alla ricerca attiva di un'occupazione o alla disponibilità da parte del beneficiario a partecipare a programmi di reinserimento sociale e/o economico gestiti dai Comuni.

Dopo una prima applicazione nel biennio 1999-2000 in trentanove Comuni, prevalentemente collocati nel Meridione, la sperimentazione del Rmi è proseguita nel biennio successivo con un'estensione ad altri 267 Comuni, pari all'8,6 per cento della popolazione nei Comuni in questione. La valutazione effettuata da parte di istituti indipendenti di ricerca ha mostrato come la sperimentazione del Rmi si sia scontrata con difficoltà realizzative, più correlate ad aspetti politico-istituzionali che a problemi di disegno teorico della misura di per sé. Il Rmi ha inciso in modo positivo sulle situazioni più gravi di marginalità sociale, particolarmente acute nel Mezzogiorno (morosità nel pagamento dell'affitto, mancato conseguimento dell'obbligo scolastico ecc.). Molto meno efficace è stato l'impatto in termini di reinserimento nel mercato del lavoro in relazione al tessuto produttivo di numerose aree territoriali incluse nell'esperimento e alla loro insufficiente capacità amministrativa, non in grado di gestire il decollo del nuovo istituto. Anche sotto il profilo dei rapporti inter-istituzionali, le collaborazioni necessarie ai fini del positivo esito della sperimentazione hanno fatto emergere luci e ombre. Proficui si sono rivelati i rapporti dei Comuni con le istituzioni sul territorio (enti di formazione professionale, terzo settore ecc.), mentre ridotto è stato il grado di coordinamento tra il livello comunale e quelli superiori. La carenza di cultura amministrativa locale nel predisporre programmi di integrazione sociale è risultato uno degli aspetti di maggiore debolezza della sperimentazione. L'altro punto dolente è consistito nell'insufficiente azione di controllo. Se i Comuni, infatti, hanno dimostrato di migliorare nel tempo la loro capacità di accertare richieste improprie di accesso al Rmi, sia attraverso una più intensa collaborazione con altri soggetti (Caf, Inps, guardia di finanza) sia attraverso una migliore conoscenza diretta della platea dei beneficiari, il rischio di comportamenti opportunistici in fase di dichiarazione del reddito e del patrimonio ha rappresentato uno dei fattori più problematici della sperimentazione (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2002).

Le criticità emerse e le difficoltà nel reperire le risorse necessarie (stimate in circa 2,5 miliardi di euro) per l'estensione nazionale della misura fanno sì che l'esperienza del Rmi si concluda di lì a poco con il venir meno dell'ultima

tranche di finanziamenti. Alla mancata messa a regime del Rmi avrebbe dovuto supplire il reddito di ultima istanza (Rui), un istituto previsto dalla legge finanziaria per il 2004 mai entrato in vigore. Il Rui era destinato alle famiglie i cui componenti non beneficiavano di altri ammortizzatori sociali e che, subordinatamente alla prova dei mezzi, aderivano a misure di accompagnamento e di reinserimento sociale, secondo un disegno teorico non dissimile da quello sotteso al Rmi. La quasi contemporanea riforma del Titolo V della Costituzione e il giudizio di illegittimità della Corte costituzionale sul meccanismo di cofinanziamento Stato-enti locali che avrebbe dovuto sorreggere il Rui determinarono, tuttavia, una situazione di *impasse* legislativa e lo spostamento verso il legislatore regionale dell'onere di ideare e finanziare specifici progetti di minimo vitale.

2. La Carta acquisti

Il mancato rifinanziamento del Rmi nel 2003-2004 spegne sul nascere, e per quasi un decennio, il dibattito nazionale in materia di reddito minimo, nonostante nello stesso periodo si registrino interessanti esperienze a livello locale, in particolare in alcune regioni a statuto speciale e in alcune province autonome del Nord Italia.

Non può essere ritenuta, invece, una politica di reddito minimo la Carta acquisti, una misura introdotta dal quarto governo Berlusconi (2008-2011) e che rappresenta un inusuale strumento di contrasto della povertà estrema, anche per gli standard europei. La Carta acquisti è una carta di pagamento elettronico prepagata, riservata ai poveri assoluti di età inferiore a tre anni o superiore a sessantacinque e di importo pari a 40 euro mensili. Utilizzabile in tutti i negozi di generi alimentari e nei supermercati abilitati al circuito Mastercard, può essere anche impiegata per l'acquisto di prodotti (para)farmaceutici o per il pagamento delle bollette energetiche.

La Carta acquisti non è un reddito minimo per due motivi: il primo è che i criteri anagrafici di selezione su cui si fonda escludono chi ha più di tre anni o meno di sessantacinque, così da limitare fortemente la platea dei beneficiari; il secondo è che essa consiste in un mero trasferimento in moneta. Una politica che voglia efficacemente contrastare la povertà dovrebbe invece affiancare a un'erogazione in denaro la fornitura di servizi alla persona per favorirne l'inserimento occupazionale, la formazione scolastica e/o professionale, lo svolgimento di compiti di cura.

Dalla sua istituzione, della Carta acquisti ha beneficiato più o meno mezzo milione di individui (il 60 per cento circa dei quali ultrasessantacinquenni), scesi in seguito attorno alle 400 mila unità, residenti per due terzi nel Mezzogiorno, per una spesa annua di poco superiore ai 200 milioni di euro. Gli studi a suo tempo compiuti dalla Commissione d'indagine sull'esclusione sociale mostrano che la *target efficiency* della Carta acquisti è stata all'altezza delle aspettative: la quota prevalente della spesa (quasi il 60 per cento) è andata al decile più povero della popolazione. Tuttavia, e non poteva essere altrimenti, l'impatto redistributivo è stato inadeguato, avvantaggiando una quota molto esigua della popolazione (il 3 per cento del totale). Se si considera che già prima dell'acuirsi della crisi economica del 2007-2008 le risorse necessarie per azzerare la povertà estrema erano stimate in circa 4-5 miliardi di euro, una spesa annua di circa 200 milioni è del tutto insufficiente allo scopo.

3. Dalla Nuova carta acquisti al Sostegno per l'inclusione attiva

Se l'attivismo delle amministrazioni regionali a cavallo degli anni duemila, nel quadro delle rinnovate competenze locali previste dalla riforma costituzionale del Titolo V, mantiene alta l'attenzione sul reddito minimo, la ripresa dell'iniziativa politica nazionale sul tema avviene solo un decennio dopo, ad opera dei governi Monti e Letta. È grazie a questi ultimi che la vecchia Social Card viene completamente ridisegnata, nel senso che ad essa se ne affianca un'altra, la Nuova carta acquisti (Nca). Il ricorso a una medesima denominazione (Carta acquisti) non aiuta a cogliere le numerose differenze tra le due misure, sia in termini progettuali sia in termini di impatto redistributivo. È bene quindi soffermarsi sul punto.

La Nca nasce formalmente nel 2010, con il quarto governo Berlusconi che, con il decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, introduce in via sperimentale un nuovo strumento di lotta alla povertà assoluta, della durata di un anno, da applicarsi nelle città aventi almeno 250 mila abitanti e per il quale vengono stanziati 50 milioni di euro. La Nca doveva essere gestita dagli enti del terzo settore, che avrebbero provveduto a individuare e a seguire i beneficiari, bypassando gli enti locali. È con il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 (art. 60), del governo Monti che si ha un'accelerazione. Il decreto ribalta l'impostazione precedente, attribuendo ai Comuni, invece che al terzo settore, un ruolo centrale di regia e di coordinamento e precisando le caratteristiche del nuovo

strumento: un sostegno monetario per tutte le famiglie in povertà estrema (non solo per quelle con bambini o anziani), non alternativo alla vecchia Carta acquisti e disponibile anche per chi non ha la cittadinanza italiana, al fine di valutarne, così recitava la norma, «la possibile generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta» (Guerra, Tangorra 2015).

Il drammatico quadro di finanza pubblica ereditato dal governo Monti e la necessità di adottare misure emergenziali per evitare concreti rischi di default non facilitano però la sperimentazione della Nca, che per circa un paio d'anni non ha luogo. Il testimone passa quindi al governo Letta, che elabora nel 2013 uno schema compiuto di reddito minimo, denominato Sostegno per l'inclusione attiva (Sia).

Gli elementi distintivi del Sia sono coerenti con il disegno di una moderna misura di contrasto della povertà, universale ma subordinata a un articolato sistema di *means-testing* (l'Isee riformato del d.p.c.m. n. 159/2013) e che prevede un percorso di attivazione economica e sociale per i beneficiari della misura stessa. La spesa complessiva a regime del Sia è stimata in 7-8 miliardi di euro, una cifra in grado di sostenere il reddito delle famiglie italiane in condizioni di povertà assoluta.

Il progetto del Sia rimane anch'esso nel cassetto, non trovando spazio nella manovra finanziaria per il 2014. Sopravvive tuttavia al governo Letta e apre la strada alla sperimentazione della Nca, che ha inizio l'estate dopo (2014) con la pubblicazione da parte dei dodici Comuni con più di 250 mila abitanti dei bandi di assegnazione della nuova misura. Il decreto del ministero del Lavoro del 10 gennaio 2013 specifica i tratti essenziali della Nca: di importo decisamente maggiore a quello della vecchia Social Card (231 euro mensili per un nucleo familiare di due membri, 281 per uno di tre, 331 per uno di quattro ecc.) e rivolta solo ai nuclei con almeno un minorenne e con un Isee inferiore a 3.000 euro. I criteri di selettività economica stabiliscono anche che il patrimonio immobiliare non possa superare gli 8.000 euro e il valore catastale dell'abitazione di proprietà i 30 mila e che la famiglia non debba inoltre ricevere altri trasferimenti pubblici per più di 600 euro mensili. La Nca non è cumulabile con la Carta acquisti ordinaria. Il decreto prevede inoltre un requisito lavorativo, nel senso che in famiglia non vi devono essere lavoratori occupati e almeno un componente di essa deve aver perduto il lavoro negli ultimi tre anni. Ai singoli Comuni il compito di coordinare la rete di enti che seguono le famiglie nello svolgimento dei progetti di reinserimento sociale. Agli stringenti criteri di eleggibilità il decreto del 10 gennaio 2013 affianca un si-

stema di verifica delle dichiarazioni non più fondato su una logica di controlli *ex post* a campione ma *ex ante* su tutte le domande. È questo un aspetto di novità della Nca che tende a rallentare la pubblicazione delle graduatorie definitive degli ammessi al beneficio, ma che crea le premesse per un'estensione nazionale della misura politicamente credibile. Il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, estende la sperimentazione della Nca alle Regioni del Mezzogiorno, cui vengono destinati 167 milioni da impiegare nel biennio 2014-2015, cui si aggiungono 330 milioni sempre per lo stesso biennio, grazie alla riprogrammazione e alla rimodulazione del Fondo sociale europeo. La legge di stabilità per il 2014 ne ha disposto l'estensione anche alle Regioni centro-settentrionali, grazie a un finanziamento di 40 milioni annui per il triennio 2014-2016.

4. Il reddito di inclusione

Il triennio 2015-2018 registra un succedersi di provvedimenti in tema di lotta alla povertà che non ha eguali nella storia italiana (Baldini, Toso 2017; Gallo, Toso 2018). Dapprima si interviene, con il decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (attuativo della legge delega sul Jobs Act), ridisegnando l'ambito della tutela del reddito in caso di disoccupazione, già oggetto di riforma con la legge Fornero. Il Jobs Act introduce la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), in sostituzione dell'Aspi e della MiniAspi, e l'Assegno di disoccupazione (Asdi), un istituto di carattere assistenziale, finanziato dalla fiscalità generale e destinato a chi beneficia della nuova indennità di disoccupazione (Naspi) e che al termine del periodo di relativa copertura è ancora disoccupato e si trova in condizioni di indigenza. La svolta si ha tuttavia con la legge di stabilità per il 2016 che, all'art. 1 c. 386, istituisce un nuovo fondo, pari a 600 milioni nel 2016 e a un miliardo a partire dal 2017, destinato a finanziare un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, da adottare ogni tre anni con decreto del presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni. Parte delle risorse per il 2016 è destinata all'estensione su tutto il territorio nazionale di una misura che, secondo quanto recita la legge di stabilità per il 2016, va intesa come «estensione, rafforzamento e consolidamento» della sperimentazione già avvenuta con la Nca. La generalizzazione della Nca, già ribattezzata Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) dal governo Letta, riguarda in via prioritaria le famiglie con almeno un minore o un disabile.

Ai 600 milioni previsti dalla legge di stabilità 2016 si aggiungono, per lo stesso anno, altre risorse già stanziare: 750 milioni per il Sia e 600 per l'Asdi. Se a queste somme si aggiunge il costo della vecchia Carta acquisti, si raggiunge una cifra vicina a 1,5 miliardi. Queste tre misure (Sia, Asdi, vecchia Carta acquisti) confluiscono in un nuovo strumento: il reddito di inclusione (Rei), introdotto con la legge 15 marzo 2017, n. 33 (legge delega per il contrasto alla povertà) e con il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147.

È con il Rei, richiedibile dal 1° dicembre 2017, che l'Italia si dota della prima forma strutturale di reddito minimo. Si tratta di un risultato storico, che valorizza un processo che coinvolge quattro governi (Monti, Letta, Renzi, Gentiloni) e una varietà di esperti e di associazioni, anche se i finanziamenti resi disponibili permettono un'applicazione solo parziale della misura, sia in termini di copertura della popolazione interessata sia in termini di adeguatezza nell'azione di contrasto della povertà.

La selezione dei beneficiari del Rei avviene, oltre che con l'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, sulla base dell'Isee. È prevista una doppia soglia di accesso: a quella Isee si affianca una soglia basata sul reddito familiare, dato dalla componente reddituale dell'Isee. L'importo del trasferimento non è una cifra fissa per ogni componente, come nel caso del Sia, ma è pari alla differenza tra la soglia di reddito di cui sopra e l'Isee reddituale della famiglia.

Il riferimento all'Isee reddituale ai fini del calcolo del beneficio costituisce un'importante novità rispetto al passato perché consente di differenziare il trasferimento in funzione dell'effettivo tenore di vita della famiglia evitando di dare lo stesso importo a nuclei con redditi di partenza e, quindi, con bisogni diversi. La componente reddituale dell'Isee si calcola sottraendo al reddito complessivo familiare l'importo dell'affitto pagato. Dal momento che i canoni di locazione differiscono in modo significativo tra aree geografiche, la considerazione di un reddito al netto del canone permette di introdurre una differenza nell'importo medio del Rei (a parità di altre condizioni) tra zone diverse del paese, superando l'ingiustizia insita in una soglia unica in presenza di livelli medi dei prezzi significativamente superiori nelle regioni settentrionali.

Con la legge di bilancio per il 2018 il Rei viene potenziato. La novità principale consiste nell'ampliamento della platea dei beneficiari, in quanto dal 1° luglio 2018 vengono meno tutti i requisiti categoriali prima vigenti. Vale a dire risiedere in una famiglia con almeno un minore o con un figlio disabile di qualsiasi età o essere una donna in stato di gravidanza o un over 55 disoccu-

pato e privo di ammortizzatori sociali. Il Rei è destinato quindi a diventare una misura universale di sostegno del reddito rivolto alle famiglie povere in quanto tali. Per accedere al Rei occorre avere un Isee non superiore a 6 mila euro annui e una componente reddituale dell'Isee non superiore a 3 mila euro equivalenti annui. Il patrimonio immobiliare (diverso dall'abitazione di residenza) non può superare i 20 mila euro e quello mobiliare i 6 mila, accresciuto di 2 mila per ogni membro successivo al primo, fino a un massimo di 10 mila euro. Il limite dei 3 mila euro è in realtà abbassato di un quarto dalla legge: per un single è quindi possibile accedere al Rei solo se la componente reddituale dell'Isee è inferiore a 2.250 euro annui. Il Rei si calcola come differenza tra la soglia e l'Isee reddituale: gli importi massimi mensili sono, rispettivamente, 188 euro per un single, 294 per una coppia, 383 per un nucleo di tre componenti, 461 per uno di quattro e 534 per uno di cinque. Dall'importo del Rei vanno dedotti eventuali altri trattamenti assistenziali già percepiti dalla famiglia.

Il venir meno dei «paletti» categoriali del Rei prima versione estende il numero delle famiglie beneficiarie che, secondo le previsioni del governo, dovrebbero passare da mezzo milione a 700 mila unità, pari pressappoco al 40 per cento delle famiglie in povertà assoluta (l'Istat stima queste ultime in circa 1,8 milioni nel 2017, pari a 5,1 milioni di persone). Anche gli stanziamenti vengono adeguati, crescendo di 300 milioni per il 2018, di 700 per il 2019 e di 900 per ciascuno degli anni successivi. In totale il Fondo contro la povertà vale circa 2 miliardi per il 2018, 2,5 per il 2019 e 2,7 per il 2020. Buona parte delle risorse sarà spesa per l'erogazione del beneficio economico, mentre il resto sarà impiegato per organizzare la rete dei servizi prevista dai programmi di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

5. Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza?

Ragioni di opportunità imporrebbero che il Rei non venga abbandonato proprio nel momento in cui esso è diventato universale. L'ulteriore passo da compiere è, semmai, di elevarne gli importi, ossia di «dare di più a più persone»¹.

¹ Solo per fare un esempio, l'importo mensile massimo del Rei per un nucleo composto da quattro persone è di 461 euro, pari a meno della metà di quello corrisposto nei principali paesi europei a una famiglia di uguale numerosità e priva di reddito.

Tuttavia il nuovo governo, insediatosi nel giugno 2018, ha posto al centro dell'agenda delle politiche di lotta alla povertà non già il Rei ma un nuovo istituto, il reddito di cittadinanza (Rdc), da tempo cavallo di battaglia del Movimento 5 stelle e ora indicato come priorità politica nel «Contratto per il governo del cambiamento». In che cosa si differenzia il Rdc dal Rei e in che cosa gli assomiglia?

Più che al predetto «Contratto», che dedica al Rdc una sola paginetta, è bene fare riferimento al disegno di legge n. 1148, depositato il 29 ottobre 2013 in Parlamento su iniziativa di cinquanta senatori del Movimento 5 stelle e che descrive nel dettaglio la misura. Per «reddito di cittadinanza» il testo di legge intende l'insieme delle misure volte al sostegno del reddito per tutti i soggetti residenti nel territorio nazionale che hanno un reddito inferiore alla «soglia di rischio di povertà», ossia inferiore al 60 per cento del reddito mediano equivalente familiare, la soglia convenzionale adottata da Eurostat per stimare la povertà relativa. Essendo la misura del Rdc fissata in funzione del raggiungimento di tale soglia, l'importo massimo del beneficio per un nucleo familiare composto, ad esempio, da un componente viene fissato in 780 euro mensili (9.360 euro annui), appunto il 60 per cento del reddito mediano equivalente familiare², mentre quello per i nuclei più numerosi si ricava applicando la scala di equivalenza «Ocse modificata»³. Il sostegno economico del Rdc è uguale alla differenza tra la soglia così calcolata e il reddito netto medio mensile derivante da tutti i redditi percepiti in Italia o all'estero dal richiedente e dagli appartenenti al suo nucleo familiare. Sono esclusi dal calcolo solo i trattamenti pensionistici di invalidità o le forme di sostegno del diritto allo studio. Hanno diritto al Rdc tutti i soggetti ultra-diciottenni residenti nel territorio nazionale, quindi anche gli stranieri provenienti da paesi che hanno stipulato convenzioni bilaterali di sicurezza sociale con l'Italia. Per i soggetti maggiori di diciotto anni, fino al compimento del venticinquesimo anno di età, costituisce requisito per l'accesso al beneficio il possesso di una qualificazione o di un diploma professionale riconosciuto e utilizzabile a livello nazionale e dell'Unio-

² Gli importi si riferiscono ai valori stimati per il 2009. La soglia di povertà relativa nel 2016 (il dato più recente disponibile al momento della stesura del presente lavoro) è di 9.750 euro; l'importo mensile massimo dell'Rdc, pari a un dodicesimo della soglia, dovrebbe pertanto essere innalzato a 810 euro.

³ La scala «Ocse modificata» assegna un coefficiente pari a 1 al primo adulto, a 0,5 al secondo adulto e a 0,3 a ogni altro componente della famiglia di età inferiore a 14 anni di età.

ne europea o in alternativa la frequenza di un corrispondente corso di studi o di formazione – un requisito, si noti, che esclude una fascia di soggetti particolarmente deboli, ovvero i giovani che non sono riusciti ad andare oltre la licenza media!

L'Rdc si prefigge di orientare il beneficiario del sussidio verso il lavoro e assegna un ruolo cardine ai Centri per l'impiego, che ricevono le domande di accesso alla prestazione e conferiscono ai potenziali beneficiari le informazioni sui posti vacanti, oltre a gestire l'interazione tra domanda e offerta di lavoro. L'Rdc è esente da imposta ed è erogato senza limiti di tempo, fatti salvi i predetti limiti di reddito. Tra gli obblighi da rispettare ci sono la disponibilità al lavoro o a seguire, se necessario, un percorso formativo o a sostenere colloqui o prove di selezione per attività lavorative attinenti alle competenze certificate. L'inosservanza di tali obblighi è causa di decadenza dal Rdc. In particolare la decadenza interviene se il richiedente sostiene più di tre colloqui con la palese volontà di ottenere un esito negativo oppure rifiuta la terza offerta di lavoro considerata congrua – dove per «congrua» si intende un'offerta di lavoro attinente alle competenze segnalate dal richiedente in fase di registrazione presso il Centro per l'impiego, la cui retribuzione oraria è non inferiore all'80 per cento rispetto alle mansioni di provenienza o a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali, e il cui luogo di lavoro è situato entro un raggio di cinquanta chilometri da dove è posta la residenza ed è raggiungibile entro ottanta minuti con i mezzi pubblici. Il disegno di legge n. 1148 definisce anche delle misure monetarie integrative, consistenti in agevolazioni erogate dai Comuni e dalle Regioni per il pagamento del canone di affitto, per l'acquisto di libri di testo scolastici e per il pagamento delle tasse scolastiche e universitarie, per la fruizione di servizi sociali e socio-sanitari, per il trasporto pubblico. Ponendosi l'ambizioso obiettivo del contrasto della povertà relativa, invece di quella assoluta, il costo del Rdc è stato stimato dai 15 ai 29 miliardi di euro, a seconda che si includa o meno nel reddito familiare disponibile il valore dell'affitto imputato all'abitazione posseduta dalla famiglia: un costo ben più alto di quello del Rei, anche nell'ipotesi in cui quest'ultimo sia di importo tale da colmare completamente il *poverty gap* familiare, ossia la distanza che separa ciascuna famiglia povera dalla soglia di povertà assoluta. Fin qui il disegno di legge n. 1148 del 2013.

In che cosa il Rdc del «Contratto per il governo del cambiamento» differisce dal disegno di legge del Movimento 5 stelle? In primo luogo nel limitare il diritto al beneficio ai soli cittadini italiani, in secondo luogo nel fare un ge-

nerico riferimento a criteri di reddito e di patrimonio per stabilire il diritto al beneficio e graduarne l'importo, senza tuttavia citare l'Isee. Il «Contratto» ipotizza inoltre un investimento di 2 miliardi di euro per la riorganizzazione e per il potenziamento dei Centri per l'impiego, mentre a tutti i pensionati che vivono sotto la soglia «minima» di povertà – il testo non chiarisce che cosa si debba intendere per minima – dovrebbe andare una pensione di cittadinanza, secondo i medesimi parametri previsti per il Rdc.

Da questa pur sintetica descrizione risulta chiaro che, a dispetto del nome, quello proposto dal Movimento 5 stelle non ha nulla a che vedere con il reddito di cittadinanza vero e proprio (*universal basic income* nella terminologia anglosassone) che, per definizione, dovrebbe essere erogato a tutti gli individui incondizionatamente, quindi anche ai ricchi e a coloro che non intendono lavorare! Ciò che si propone, invece, è una misura di reddito minimo, ossia un sussidio rivolto ai poveri e subordinato a stringenti condizioni di attivazione (ricerca e accettazione di un'occupazione ecc.), ma molto più generoso del Rei, poiché tarato su una soglia di povertà relativa invece che assoluta. Sotto questo profilo il Rdc del Movimento 5 stelle non è quindi concettualmente diverso dal Rei se non per il fatto di essere molto più costoso e di richiedere, considerata la platea ben più ampia di beneficiari a cui si rivolgerebbe, un «disegno» particolarmente accurato per evitare il diffondersi di comportamenti opportunistici.

6. Per il consolidamento di una politica di reddito minimo in Italia

Che scenario immaginare nel medio-lungo periodo, considerato il tormentato percorso che fin dalle sue origini ha caratterizzato le politiche di reddito minimo nel nostro paese? Alcune questioni appaiono decisive, anche alla luce dell'accelerazione che il nuovo governo intende dare a tali politiche con il progettato reddito di cittadinanza.

Primo: universalismo selettivo e carattere nazionale delle politiche. Il punto di partenza non può che essere la piena e convinta accettazione dell'universalismo selettivo, un principio su cui far leva per ridurre, entro limiti accettabili, l'eccesso di categorialità che ancora permea il nostro sistema di sicurezza sociale. Una politica di reddito minimo che voglia paragonarsi a quella dei partner europei deve avere inoltre un carattere nazionale e presentare sufficienti caratteristiche di uniformità territoriale. Ciò al fine di ri-

condurre a un quadro omogeneo le diverse forme di reddito minimo finora esperite a livello regionale.

Secondo: fare chiarezza sugli obiettivi. Si vuole che il reddito minimo fornisca solo una protezione contro il rischio di cadere in uno stato di grave deprivazione economica e di esclusione sociale oppure esso deve sostenere economicamente anche le famiglie a basso reddito? Si tratta, in altre parole, di individuare i destinatari dell'intervento: i poveri senza lavoro o anche i lavoratori poveri? Le più importanti esperienze europee non lasciano adito a dubbi: si dovrebbe optare per la seconda ipotesi. Si pensi all'*Universal Credit* inglese, la cui prossima messa a regime unificherà sei tra i principali istituti *tax-benefit* vigenti, o al *revenu de solidarité active* francese, che deriva dalla congiunzione di tre istituti, ciascuno diverso dall'altro per funzione e platea di beneficiari. Nella stessa direzione è andata la Germania che, con la riforma Hartz IV, ha unificato di fatto, anche se non nella forma, l'indennità di disoccupazione di stampo assistenziale (*Arbeitslosengeld II*) e il preesistente sistema di assistenza sociale (*Sozialhilfe*) (Toso 2016).

Terzo: adeguatezza del trasferimento monetario. L'esperienza internazionale indica che l'efficacia redistributiva degli attuali sistemi di reddito minimo è bassa. Ciò che ci si può attendere è che essi riducano l'intensità della povertà, ossia la distanza che separa in media il reddito delle famiglie povere dalla soglia di povertà (assoluta o relativa), più che la sua incidenza, vale a dire la percentuale dei poveri sul totale della popolazione.

Quarto: la valutazione della condizione economica di chi richiede l'accesso alla misura. L'inevitabile ricorso al *means-testing* richiede che si ponga attenzione sia alla scelta dell'indicatore in base al quale selezionare i beneficiari sia all'individuazione di un meccanismo che disincentivi comportamenti opportunistici. Sul primo punto riteniamo imprescindibile il riferimento all'Isee, mentre per quanto riguarda il secondo è evidente come sia necessario prevedere un sistema di franchigie in sede di valutazione della condizione economica che eviti che a fronte di un aumento di un euro di reddito da lavoro corrisponda una riduzione nella stessa misura del sussidio: in sostanza, un sistema di franchigie che non disincentivi la ricerca di un lavoro.

Quinto: i controlli. Affinché il reddito minimo sia politicamente sostenibile è necessario che il sistema di controllo delle dichiarazioni – e quello delle sanzioni, in caso di violazione accertata – sia efficace nell'identificare i «falsi positivi». Il sistema potrà essere tanto più generoso quanto più sarà credibile nell'applicare i controlli.

Sesto: le misure di «attivazione». È questo un aspetto fondamentale, poiché lega l'erogazione del sussidio all'individuazione di un progetto di integrazione sociale condiviso con il beneficiario. Le misure di attivazione dovrebbero essere tali da incentivare la ricerca attiva di un'occupazione, stabilendo uno stretto collegamento tra politiche attive e politiche passive per il lavoro.

Settimo: la valutazione delle politiche. Il Rei, una volta a regime, o il Rdc, se mai vedrà la luce, dovranno essere sottoposti a una scrupolosa e periodica attività di valutazione *ex post*. Ciò che in ogni caso dovrebbe essere chiaro è che dal nuovo istituto non si devono attendere esiti strabilianti: «riattivare» chi beneficia del reddito minimo significa molto prosaicamente far recuperare senso di autonomia e autostima più che capacità immediata di produrre reddito. Il reinserimento sociale è difficile da valutare, ancor più del reinserimento lavorativo. L'efficacia del reddito minimo nei paesi in cui questo è da tempo presente è bassa, ma questo non deve stupire perché si tratta di una misura a favore di persone svantaggiate, con bassa qualificazione professionale e con scarse prospettive di occupazione.

Ottavo: i costi per il bilancio pubblico. A seconda della generosità e del carattere inclusivo che si vuole attribuire a uno strumento il cui obiettivo è la lotta alla povertà assoluta, si stima che in Italia il reddito minimo possa costare a regime tra i 4 e i 9 miliardi. Ci si deve attendere che costi molto di più, invece, uno strumento di lotta alla povertà relativa esteso a tutti i residenti, anche stranieri. Si consideri che nel periodo 1997-2006 la dinamica naturale dei trattamenti pensionistici integrati al minimo aveva liberato circa 6,5 miliardi di euro, che una parte di queste risorse (1,6 miliardi) è stata impegnata in provvedimenti di dubbia efficacia redistributiva (incremento delle maggiorazioni sociali per i titolari di pensione, bonus bebè ecc.) e che il bonus fiscale di 80 euro mensili introdotto nel 2014 costa circa 9,5 miliardi di euro annui. È evidente come la ritardata introduzione del reddito minimo in Italia, più che con una questione di budget, abbia avuto a che fare con un deficit di volontà politica.

Nono: il riordino dei trasferimenti assistenziali vigenti. Numerose ricerche evidenziano da tempo come buona parte delle risorse devolute al pagamento di prestazioni assistenziali (pensioni sociali, integrazioni al minimo delle pensioni, indennità di accompagnamento ecc.) vada a famiglie che appartengono al 50 per cento più ricco della popolazione (Ranci Ortigosa 2018). Ciò rappresenta un caso macroscopico di iniqua allocazione di risorse. Per troppo tempo questo argomento – il riordino dei trasferimenti monetari erogati dal

governo centrale – è stato considerato un tabù, anche a livello sindacale. Esso dovrebbe invece trovare piena cittadinanza in un percorso che voglia portare a compimento le riforme avviate nell'ultimo triennio o che si ponga obiettivi ancor più ambiziosi.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Toso S. (2017), *Previdenza e assistenza*, in Arachi G., Baldini M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017*, Bologna, il Mulino.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, a cura di C. Saraceno, Roma, Carocci Editore.
- Gallo G., Toso S. (2018), *Assistenza e ammortizzatori sociali*, in Arachi G., Baldini M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018*, Bologna, il Mulino.
- Guerra M.C., Tangorra R. (2015), *Prove di Reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3, pp. 357-375.
- Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Milano, Francesco Brioschi Editore.
- Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, il Mulino.

ABSTRACT

Il lavoro ricostruisce sul piano storico-analitico le politiche di reddito minimo in Italia dell'ultimo ventennio. Delle varie misure introdotte si analizzano le caratteristiche distintive, mettendone in rilievo i pro e i contro. Il lavoro si conclude con un esame sintetico delle principali questioni che il consolidamento di una misura di reddito minimo pone all'attenzione del policy maker, anche alla luce dell'accelerazione che il governo Conte intende dare a tali politiche con il progettato reddito di cittadinanza.

MINIMUM INCOME POLICIES IN ITALY

This paper provides an overview of the minimum income policies in Italy over the last two decades. In particular, it analyzes the main characteristics of the various measures which have been introduced, focusing on their pros and cons. The paper concludes with a concise evaluation of the major issues dealing with the strengthening of such policies, also in the light of some recent proposals by the newly elected government.

Dal reddito di garanzia all'assegno unico. Gli interventi attuati in Trentino

*Andrea Grosselli**

Dall'ottobre 2009 i cittadini della Provincia autonoma di Trento – 540.000 residenti distribuiti in 177 comuni, il 63 per cento dei quali è collocato ad una altitudine superiore a 600 m slm – possono beneficiare del cosiddetto «reddito di garanzia», un sostegno economico per il soddisfacimento di bisogni generali a favore sia di soggetti che lavorano o sono in grado di assumere un impiego, sia di soggetti non più idonei a lavorare, che recentemente, nel corso del 2017, è stato significativamente rivisto ed inserito nel nuovo assegno unico provinciale. Il reddito di garanzia ha rappresentato il primo meccanismo automatico, universale e fondato sulla prova dei mezzi adottato in Trentino a favore dell'inclusione sociale ed economica dei cittadini residenti in stato di bisogno, ma non del primo strumento di contrasto alla povertà. Prima di allora erano in vigore forme di sostegno al reddito dei nuclei familiari in difficoltà economica e sociale a copertura del minimo vitale, gestite direttamente dai servizi sociali territoriali.

1. Il reddito di garanzia

Il 2009 rappresentò un anno particolarmente difficile per il sistema economico e produttivo trentino. Come nel resto d'Italia, le conseguenze della crisi dei mercati finanziari prima americani e poi internazionali si abbatterono sulle attività economiche locali in modo improvviso e per certi versi catastrofico. La Grande recessione portò ad un calo del Pil locale annuo superiore al 3 per cento, mentre esplose il ricorso delle imprese trentine alla Cassa integrazione guadagni con un aumento delle ore di integrazione salariale autorizzate a livello provinciale pari a quasi il 500 per cento rispetto al 2008. Solo il ricorso agli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro aveva

* Andrea Grosselli è segretario confederale della Cgil del Trentino.

attenuato l'impatto sulle dinamiche del mercato del lavoro: la disoccupazione nel 2009 si attestò infatti al 3,5 per cento con un aumento limitato allo 0,6 per cento rispetto all'andamento registrato dall'Istat nel corso del 2007. Negli anni successivi, anche in conseguenza della crisi del debito in Europa, il tasso di disoccupazione avrebbe raggiunto anche in Trentino picchi vicini al 7 per cento.

Nonostante ciò, fin dal suo avvio, il reddito di garanzia non fu concepito come una misura emergenziale, adottata per contrastare i possibili impatti sociali della crisi economica in atto in quegli anni. Fu invece pensata e disegnata, fin dall'inizio, come una prestazione sociale strutturale, ancorché con modalità sperimentali, finalizzata al contrasto della povertà dei nuclei familiari residenti in Trentino. Una prestazione che si inseriva in un generale riassetto del sistema di ammortizzatori sociali a livello locale che, in virtù di una delega di funzioni accordata dallo Stato alla Provincia e ancorata allo Statuto di Autonomia, puntava a garantire una tutela universale per i cittadini. Insieme ad un reddito minimo di ultima istanza come il reddito di garanzia, il sistema comprendeva un reddito di attivazione (ad integrazione dei sostegni al reddito statali per i disoccupati con un più stretto coordinamento con le politiche attive del lavoro), un reddito di continuità (per l'estensione delle integrazioni salariali per i sospesi anche a lavoratrici e lavoratori dipendenti delle piccole imprese che si è concretizzato, dal 2016, nell'assegno ordinario garantito dal Fondo di solidarietà del Trentino) e un reddito di qualificazione (per il sostegno del reddito dei lavoratori che riducono volontariamente l'orario di lavoro per frequentare percorsi formativi al fine di acquisire un titolo di studio).

Inoltre, il reddito di garanzia nasceva dalla riforma della legge provinciale sulle politiche sociali che, su iniziativa della Giunta e in particolare dell'assessora alle Politiche sociali, Marta Dalmaso, venne discussa e approvata dal Consiglio provinciale nell'estate del 2007, in uno scenario economico e sociale ben diverso da quello che di lì a poco si sarebbe materializzato in conseguenza del crollo dei mercati finanziari internazionali.

L'articolo 35 della nuova legge sulle politiche sociali, la legge provinciale n. 13/2007, disciplinò in maniera innovativa rispetto alla legislazione previgente gli interventi di sostegno economico. Fino ad allora, in virtù dell'articolo 24 della legge provinciale n. 14/1991, per i cittadini residenti nella provincia di Trento l'assistenza di tipo economico era accordata dai servizi sociali territoriali a persone singole o a nuclei familiari e doveva garantire il sod-

disfacimento di bisogni sia fondamentali sia specifici attraverso sussidi economici mensili a fronte dell'insufficienza del reddito familiare in rapporto alle esigenze minime vitali o tramite interventi «una tantum» per sopperire a situazioni di emergenza individuale o familiare. I beneficiari erano i cittadini residenti che dovevano rispettare alcuni requisiti di reddito. Le domande di accesso ai sostegni però erano vagliate da équipe interprofessionali degli operatori dei servizi sociali che erano chiamati a rilevare il disagio sociale dei nuclei richiedenti in maniera complessiva. I requisiti economici e l'entità del sostegno monetario venivano fissati dalla Giunta provinciale attraverso il Piano provinciale socio/assistenziale e i suoi eventuali aggiornamenti.

Con la riforma del 2007 i sussidi economici contro la povertà mutarono sensibilmente, senza per questo stravolgere il quadro. In continuità con la legislazione precedente, l'articolo 35 della nuova legge stabilì che «gli interventi di sostegno economico sono volti a garantire il soddisfacimento di bisogni sia generali che specifici a favore dei singoli o del nucleo familiare e sono attuati in modo coordinato con eventuali altri tipi di intervento». Da qui in avanti la nuova normativa introdusse una distinzione fondamentale. Nel testo approvato nell'estate del 2007 si legge infatti che «gli interventi di sostegno economico volti al soddisfacimento di bisogni generali consistono in una erogazione monetaria temporanea, rapportata alle specifiche esigenze dei beneficiari, e si indirizzano a: a) soggetti in grado di assumere o riassumere un ruolo lavorativo; in questo caso il progetto individualizzato posto alla base coinvolge i centri per l'impiego ed impegna il richiedente alla ricerca attiva di un lavoro; b) soggetti non idonei ad assumere un ruolo lavorativo; in questo caso l'intervento è comunque attivato in via sussidiaria rispetto ad altri interventi di sostegno ed è finalizzato a garantire il soddisfacimento dei soli bisogni fondamentali». In pratica l'accesso ai sussidi contro la povertà non doveva più passare necessariamente attraverso una valutazione complessiva del bisogno da parte dei servizi sociali territoriali. Non solo. Per i nuclei in cui fossero presenti persone in grado di essere attive sul mercato del lavoro e quindi di trovare un'occupazione, il focus diventava la ricollocazione lavorativa e l'attivazione. Per questo i beneficiari del cosiddetto reddito di garanzia che avessero le caratteristiche per entrare o rientrare nel mercato del lavoro non venivano più presi in carico dai servizi sociali, ma dai centri per l'impiego.

Infine, l'ultima novità, ovvero la definizione di nuovi standard sulla base dei quali i potenziali beneficiari venivano sottoposti alla prova dei mezzi. Il

comma 4 dell'articolo 35 stabilì infatti che: «L'erogazione degli interventi previsti da quest'articolo è subordinata alla valutazione della condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare del beneficiario secondo quanto previsto dall'articolo 6 della legge provinciale n. 3 del 1993; gli interventi sono concessi alle condizioni, con i criteri e con le modalità previste dal regolamento». Con l'avvio del nuovo beneficio si ribadiva quindi la centralità dei sistemi equitativi fondati sulla certificazione dei redditi percepiti ma anche del patrimonio posseduto in forma liquida o illiquida che in Trentino era ed è ancora garantita dall'Indicatore della Condizione economica e finanziaria (Icef), oggi molto simile all'indicatore nazionale Isee.

2. La prima attuazione e l'evoluzione della disciplina fino al 2017

Le caratteristiche salienti del nuovo reddito di garanzia, che nell'estate del 2009, furono oggetto di un serrato confronto tra Giunta provinciale e organizzazioni sindacali confederali trentine, sono tre: l'automatismo della prestazione, il legame con la condizione occupazionale, la possibilità di attualizzare la certificazione della propria condizione economica.

L'automatismo si basava su un principio di semplificazione: qualunque nucleo familiare possedesse i requisiti previsti dalla disciplina attuativa (così come contenuta nella delibera della Giunta provinciale n. 2216 del settembre 2009) poteva fare richiesta tramite un patronato e vedersi accreditato il sostegno economico il mese successivo alla domanda. Uno dei requisiti era rappresentato dalla residenza in Trentino. Non trattandosi di una misura statale venne adottato un requisito di residenza qualificata. Potevano quindi beneficiare del reddito tutti i nuclei familiari nei quali almeno un componente fosse residente in Trentino almeno da tre anni. Il secondo requisito riguardava la condizione economica. L'indicatore Icef non poteva superare lo 0,13 o in termini di reddito equivalente 6.500 euro annui – al netto di alcuni benefici pubblici e comprensivi della trasformazione del patrimonio mobiliare e immobiliare – per un nucleo familiare composto da una sola persona o superiore in base ad una scala di equivalenza se il nucleo era più numeroso. Infine, doveva essere certificato almeno un giorno di lavoro nei due anni precedenti. Il legame con la condizione occupazionale fu fissato ad un livello molto blando e limitato proprio per testare la capacità della nuova prestazione di coprire realmente il maggior numero di nuclei familiari in

stato di bisogno. Tra l'altro, per chi non poteva vantare neppure una giornata lavorativa in due anni, restava comunque la possibilità di trasmettere la domanda di reddito di garanzia ai servizi sociali territoriali i quali potevano accordare il beneficio previo avvio di un intervento di tipo sociale sul nucleo familiare interessato.

L'ultima caratteristica fondamentale dello strumento era la possibilità di aggiornare la propria dichiarazione della condizione economica. Questa opportunità era riservata a tutti coloro che perdevano il posto di lavoro o vedevano ridursi significativamente i redditi disponibili in caso di sospensione dal lavoro o per la cessazione degli ammortizzatori sociali. Anche questa modalità aveva come scopo quello di permettere un intervento tempestivo per prevenire lo scivolamento del nucleo familiare in condizione di povertà e allo stesso tempo di permettere ai servizi per l'impiego di mantenere il rapporto con i componenti in età da lavoro dei nuclei richiedenti il beneficio proseguendo l'attivazione degli stessi sul mercato del lavoro attraverso gli interventi di riqualificazione e ricollocazione occupazionale, anche quando si fosse esaurito l'ammortizzatore sociale di natura lavoristica.

Dal punto di vista della quantificazione dell'intervento monetario il reddito di garanzia prendeva a riferimento una soglia di reddito fissata a 6.500 euro per nucleo familiare composto da un unico componente, che si innalzava secondo una scala di equivalenza al crescere del numero di componenti. Sotto quella soglia il nucleo era considerato in stato di povertà. In pratica, una persona singola vedeva integrato il proprio reddito netto fino a 6.500 euro annui se questo era complessivamente inferiore a questa soglia. L'intervento aveva la durata di quattro mesi, rinnovabile per ulteriori tre quadrimestri in complessivi due anni. Fino al 2012 erano i richiedenti a decidere autonomamente come distribuire nel tempo la copertura dello strumento, potendo scegliere di rinnovare per tre volte di fila la domanda di reddito di garanzia per un totale di 16 mesi continuativi su 24 mesi. Nel 2012 la Giunta provinciale decise di fissare per tutti la frequenza dei rinnovi, stabilendo che, dopo la prima domanda di quattro mesi, il beneficio poteva essere rinnovato una seconda volta mentre nei quattro mesi successivi il reddito di garanzia non poteva essere rinnovato. Il primo anno il beneficiario quindi poteva godere dell'intervento per due quadrimestri di fila con un blocco per il quadrimestre successivo. Se lo stato di bisogno non fosse cessato, il nucleo poteva rinnovare la domanda per la terza volta e quindi per un ulteriore quadrimestre. Dopo un blocco amministrativo di ulteriori

quattro mesi, il nucleo beneficiario poteva presentare domanda per il quarto e ultimo rinnovo e accedere quindi ad un ulteriore quadrimestre di sostegno. Complessivamente lo schema del secondo anno era articolato su quattro mesi di beneficio, quattro mesi di blocco e quattro mesi di beneficio del reddito di garanzia. Da questo momento in poi scattavano dodici mesi di blocco, nei quali il nucleo, ancorché in stato di bisogno non poteva accedere al beneficio automatico.

Dopo alcuni anni di implementazione, la misura venne modificata in diversi aspetti di dettaglio. Due furono sicuramente le innovazioni di rilievo. La prima fu l'introduzione di un sistema di calcolo di consumi minimi e quindi di costi ai quali il nucleo familiare che presentava domanda in modo automatico doveva dimostrare di riuscire a far fronte in maniera autonoma. Se l'indicatore della condizione economica e quindi i redditi disponibili dichiarati erano inferiori a questa soglia la domanda veniva considerata incongrua e il nucleo familiare non poteva accedere al beneficio in maniera automatica.

Inoltre venne stabilito un tetto mensile per l'intervento pari a 950 euro mensili per nucleo familiare a prescindere dalla sua composizione numerica. Il tetto venne introdotto in quanto in alcuni limitati casi la quantificazione del sostegno economico aveva raggiunto anche i 2.000 euro mensili per i nuclei familiari particolarmente numerosi.

Nel primo anno di attuazione, il 2010, lo stanziamento della Provincia autonoma di Trento in questo particolare strumento di sostegno al reddito fu superiore ai 18 milioni di euro. Negli anni successivi, in virtù degli interventi sulla disciplina, l'investimento annuo venne ridotto prima a circa 16 milioni di euro per arrivare poi a circa 12 milioni di euro annui. Per la precisione nel corso del 2013 i nuclei familiari beneficiari risultarono 7.081 per una spesa complessiva di circa 15,8 milioni di euro, nel 2014 i nuclei beneficiari furono 7.471 per una spesa di circa 14,3 milioni di euro, nel 2015 le famiglie beneficiarie scesero a 6.785 per una spesa di 12,2 milioni di euro, nel 2016 i beneficiari si contrassero ulteriormente toccando quota 6.383 mentre la spesa tornò a crescere con un esborso per le casse della Provincia autonoma di Trento pari a 12,5 milioni di euro. Infine nel corso del 2017 i nuclei familiari beneficiari si sono ridotti fino a raggiungere il numero di 5.713, mentre le risorse distribuite sono cresciute sensibilmente arrivando a complessivi 13,7 milioni di euro.

3. Il nuovo assegno unico

La storia delle politiche di contrasto della povertà in Trentino non si chiude con il reddito di garanzia. A partire dall'inizio del 2017, infatti, su impulso del Consiglio provinciale e in risposta al superamento delle potestà della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nei sostegni alle famiglie, la Giunta della Provincia autonoma di Trento si è attivata per procedere ad una semplificazione progressiva degli interventi economici e tariffari a favore delle famiglie in Trentino. Sulla scia di una sperimentazione che aveva portato, nel corso degli anni precedenti, al varo di una procedura che raggruppava in unica domanda l'accesso a benefici quali l'assegno regionale per le famiglie con figli, il contributo provinciale alle famiglie numerose, le riduzioni tariffarie per l'accesso alle mense scolastiche e per gli abbonamenti al servizio di trasporto pubblico locale per studenti, la Provincia ha disegnato un nuovo strumento di sostegno, l'assegno unico, allo scopo di inglobare non solo i benefici economici e tariffari rivolti alla generalità famiglie, ma anche le provvidenze integrative agli invalidi civili e il reddito di garanzia, con la prospettiva di aggungervi col tempo anche gli interventi per l'edilizia abitativa sociale.

L'obiettivo che ha spinto al varo del nuovo assetto degli strumenti di sostegno al reddito è stato quello di garantire la risposta sia a bisogni generali che a bisogni particolari della vita in una logica di universalismo selettivo nei confronti di una platea comunque molto ampia e con una dotazione finanziaria annua pari a quasi 77 milioni di euro a favore di circa 120.000 residenti in Trentino. Oltre alla semplificazione burocratica, il nuovo sistema garantisce una riduzione del rischio di stigma per i nuclei familiari più fragili e un monitoraggio della spesa complessiva derivante dai trasferimenti economici alle famiglie.

L'assegno unico si articola in due quote: la quota A «universalistica di sostegno al reddito» finalizzata a garantire una condizione economica sufficiente a soddisfare i bisogni generali della vita dei nuclei familiari (misura di contrasto alla povertà); la quota B diretta a sostenere la spesa necessaria al soddisfacimento di bisogni particolari della vita, individuati fino ad oggi nel mantenimento, nell'educazione e nell'istruzione dei figli, compreso l'accesso ai servizi per la prima infanzia, e nel sostegno alle esigenze di vita dei componenti invalidi civili.

Per quanto riguarda la quota di assegno unico finalizzata a garantire i bi-

sogni vitali, le principali novità riguardano da un lato la maggiore durata dell'erogazione, consolidata in un anno e rinnovabile di anno in anno, per dare alle famiglie un tempo adeguato per costruire e realizzare un progetto di vita con la certezza del sostegno dell'ente pubblico; dall'altro, l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari. Fermo restando il trattamento dei nuclei familiari in grave stato di bisogno (ovvero con una condizione Icef inferiore a 0,08), questo obiettivo è garantito dall'innalzamento della soglia di condizione economico-patrimoniale di accesso fino a 0,16 permettendo anche agli occupati in attività discontinue, stagionali o a basso reddito precedentemente esclusi, di integrare le proprie retribuzioni ed incentivando così l'attività lavorativa regolare.

Per quanto concerne la misura economica restano i tetti già fissati per il reddito di garanzia. L'assegno annuo per la quota A non può superare quindi la soglia di 11.400 euro a prescindere dalla composizione del nucleo familiare. Variano invece i corrispettivi distribuiti all'interno della platea dei beneficiari. Per i nuclei con un Icef fino a 0,08 l'intervento economico non cambia. Tra 0,08 e 0,16 invece il trattamento risulta migliorativo rispetto alla disciplina del reddito di garanzia. Un nucleo familiare di quattro componenti e una dichiarazione Icef pari a 0,13 può arrivare a percepire circa 2.300 euro in più all'anno rispetto alla disciplina previgente.

Anche i requisiti non economici per l'accesso alla quota A sono stati modificati. In particolare è stato introdotto un vincolo legato alla partecipazione al mercato del lavoro. Se continuano ad accedere all'intervento di contrasto alla povertà i nuclei familiari in cui tutti i componenti del nucleo familiare beneficiario non hanno capacità di assumere o riassumere un ruolo lavorativo, potenziali beneficiari possono essere i nuclei in cui almeno uno dei componenti abbia la capacità di assumere o riassumere un ruolo lavorativo. In quest'ultimo caso i componenti del nucleo debbono aver maturato, mediante versamenti previdenziali obbligatori per effetto di attività lavorativa subordinata, autonoma o libero professionale o versamenti previdenziali figurativi per maternità, una copertura previdenziale valida ai fini del diritto di almeno 3 mesi o 90 giorni o 13 settimane, nel periodo compreso tra il 1° luglio dell'anno di riferimento per il calcolo dell'Icef e la data di presentazione della domanda di assegno unico, purché l'ultima occupazione svolta non sia cessata per risoluzione consensuale, per dimissioni volontarie, ad eccezione di quelle per giusta causa, e per licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo. Anche i nuclei in cui il componente con le

potenzialità per assumere un impiego non possa contare su tre mesi di lavoro nel periodo precedente la domanda (minimo 12 mesi, massimo 18 mesi), possono comunque diventare beneficiari dell'assegno unico. Questi però debbono aver aderito, unitamente agli altri componenti del nucleo familiare beneficiario individuati dal servizio sociale territorialmente competente, ad un progetto sociale redatto dallo stesso servizio sociale che ha accertato la sussistenza di problematiche sociali complesse, ulteriori rispetto al semplice bisogno di natura economica.

Resta invece immutata la residenza qualificata. Il componente del nucleo familiare beneficiario che richiede l'assegno unico provinciale deve infatti aver maturato una residenza anagrafica continuativa in provincia di Trento di almeno tre anni nel decennio antecedente alla data di presentazione della domanda ed essere residente anagraficamente in provincia di Trento alla medesima data.

A tutto ciò si aggiungono nuovi strumenti di condizionalità. In particolare tutti i componenti dei nuclei beneficiari disponibili al lavoro vengono profilati secondo standard che in Trentino integrano quelli adottati da Anpal sul territorio nazionale. Ciò comporterà che le politiche attive del lavoro saranno indirizzate, attraverso la stipulazione di un patto di servizio, ai soggetti che hanno effettivamente le potenzialità per trovare una collocazione sul mercato del lavoro, mentre gli altri saranno accompagnati al raggiungimento del livello richiesto di competenza attraverso la partecipazione ad attività utili per la collettività o a percorsi di inclusione sociale. A guidare sarà la profilazione: per coloro la cui difficoltà di ricollocazione risultasse molto alta si apriranno le porte del coinvolgimento in percorsi di cittadinanza attiva, per tutti gli altri la condizionalità sarà quella standard per disoccupati.

Infine va ricordato che il reddito di garanzia sociale e non automatico ma gestito dagli enti locali attraverso i servizi sociali territoriali confluisce nel nuovo assegno unico, ma i nuclei familiari che presentano difficoltà ulteriori rispetto ai bisogni puramente economici sono indirizzati ai servizi sociali per le valutazioni di loro competenza.

La raccolta delle domande per il nuovo assegno unico sono iniziate nell'autunno del 2017 mentre i primi benefici sono stati corrisposti a il gennaio 2018. Le stime per l'anno in corso, effettuate dall'Agenzia provinciale per l'assistenza e la previdenza integrativa, indicano che i nuclei beneficiari della quota A crescono dell'81 per cento rispetto a quelli che erano coperti dal reddito di garanzia, raggiungendo la soglia dei 10.524 nuclei, mentre le

risorse economiche destinate alla copertura di questo intervento quasi raddoppiano a 24,6 milioni di euro annui.

4. Le sfide e le problematiche aperte

L'assegno unico come detto rappresenta una novità significativa perché si pone il lungimirante obiettivo di costituire un ombrello di protezione, di inclusione e di promozione del protagonismo dei nuclei familiari e dei cittadini all'interno della società trentina che ha sicuramente grandi potenzialità. In prospettiva questo strumento potrebbe diventare davvero un meccanismo onnicomprensivo, ancorché diversificato e per certi versi personalizzato, per dare risposte concrete ai diversi bisogni dei nuclei familiari.

Restano aperte alcune problematiche che andranno affrontate e risolte una volta per tutte. In particolare il rapporto tra misure statali e misure provinciali. Ad oggi infatti gli strumenti di sostegno al reddito locali producono effetti distorsivi per tutti quei cittadini, in particolare i pensionati, i cui redditi sono integrati dallo Stato. Per chi deve dichiarare i redditi percepiti per la determinazione delle pensioni sociali e quelle integrate al minimo, oggi una misura di contrasto alla povertà di matrice locale, come la quota A dell'assegno unico, produce un indebitto che l'Inps chiede venga saldato da parte del percettore.

Un passo in avanti sulla strada della risoluzione del problema è stato compiuto con l'intesa tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento sul Sia/Rei in base alla quale, per la prima volta, si stabilisce il principio per cui il sostegno al reddito provinciale non influisce sui benefici statali, facendo in modo che, seppur tramite due domande, le misure statali facciano «da pavimento» a quelle provinciali.

Nel prossimo futuro uno dei temi da affrontare sarà quella legata alla possibilità di vincolare una quota fissa del sostegno al reddito all'acquisto di beni effettivamente funzionali al soddisfacimento dei bisogni primari, attraverso la voucherizzazione o l'utilizzo di una carta acquisti.

Infine la vera sfida per il sistema delle politiche di inclusione sociale in Trentino sarà sicuramente quello dell'attivazione dei beneficiari dell'assegno unico per la quota di contrasto alla povertà. L'ampliamento della platea dei percettori rappresenta un gravoso banco di prova dei servizi pubblici per l'impiego trentini che hanno acquisito negli anni grandi competenze nella

gestione delle politiche attive e dei processi di riqualificazione professionale al fine del reinserimento occupazionale. Detto questo, senza un significativo aumento delle risorse umane e finanziarie dedicate a questi obiettivi sarà oggettivamente complicato garantire ai nuovi e vecchi percettori quei servizi evoluti ed individualizzati che rappresentano la frontiera dell'inclusione nei paesi più avanzati in Europa.

ABSTRACT

Nel corso degli anni la Provincia autonoma di Trento ha sperimentato diverse forme di sostegno al reddito per i nuclei familiari in stato di deprivazione o a rischio povertà, come gli assegni per la copertura del minimo vitale e il più recente reddito di garanzia. L'evoluzione delle politiche di inclusione in Trentino ha portato nel 2017 al varo del nuovo assegno unico che riunisce in una sorta di «reddito di comunità» diversi sostegni economici per le famiglie a rischio povertà, per la cura dei figli e per l'inclusione dei disabili. L'Autore prende in esame, quindi, e caratteristiche salienti e le sfide future per una particolare forma di reddito minimo nato all'ombra delle Dolomiti.

FROM THE «MINIMUM GUARANTEED INCOME» TO THE «UNIVERSAL CHEQUE».
THE EVOLUTION OF SOCIAL INCLUSION POLICIES IN TRENTO

Over the years, the Autonomous Province of Trento experimented with different minimum income schemes for families facing the risk of poverty or deprivation, such as the «Cheque for covering an essential minimum» or the more recent «Minimum guaranteed income». The evolution of social inclusion policies in Trentino brought to the establishment of the new «Universal cheque» which brings together into a sort of «community minimum income» diverse economic supports directed to families in poverty conditions, the support of children and the inclusion of disabled people. This contribution presents the most relevant characteristics and the future challenges of a peculiar minimum income scheme born under the shadow of the Dolomites.

Verso una maggiore inclusività e promozionalità individuale

Giuseppe Bronzini*

1. Il volume di Philippe Van Parijs e di Yannick Vanderborght, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino, 2017, è un libro importante che costituirà a lungo un punto di riferimento imprescindibile nel dibattito, oggi letteralmente «esplosivo» a livello internazionale, su come garantire uno *ius existantiae* (il diritto a un'esistenza libera e dignitosa) a tutti i cittadini, onde consentire loro – come recita una notevole sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 2010 in ordine ai caratteri qualitativi e quantitativi che deve avere una copertura universalistica dei bisogni vitali – una «partecipazione attiva alla realtà “sociale, culturale e democratica” nella quale vivono». Il volume si segnala in primo luogo per rappresentare una sorta di *summa* (di oltre cinquecento pagine a caratteri ridottissimi) di tutti gli argomenti sviluppati nel tempo per difendere l'idea di un accesso ai beni primari per tutti; idea che a lungo è stata difesa in termini generici e indistinti tra le due strade in astratto percorribili e che, solo nel secondo Novecento, si sono differenziate con nettezza. La prima di una garanzia solo per chi si trova in situazioni di difficoltà o di bisogno (o, secondo la formula dell'Unione europea, più inclusiva, «a rischio di esclusione sociale»), in genere riassunta con il termine di reddito minimo garantito (Rmg); *versus* la seconda, e più esigente, di una misura per «tutti», indipendentemente dalla condizione economica e lavorativa (reddito di base strettamente inteso o *basic income*)¹. La forza e la plausibilità di alcuni capitoli (dal secondo al quinto) della prima parte risiedono proprio nello scavo genealogico dell'idea, sin dalle protoesperienze delle antiche Atene e Roma, dei pranzi comunitari o delle distribuzioni di grano, che si dipanano attraverso i Comuni medioevali italiani, nell'Olanda

* Giuseppe Bronzini è Presidente di sezione Corte di Cassazione (sezione lavoro).

¹ Su questa «genesi comune» tra le due strade rimando al mio Bronzini 2017, ma in questo senso cfr. anche Granaglia, Bulzoni 2016.

e nelle Fiandre rinascimentali, sino alla Rivoluzione francese, alla Repubblica di Weimar, ai tentativi di prefigurare un'Europa unita e solidaristica con il Manifesto di Ventotene, o con un ordinamento planetario più giusto con la Dichiarazione del '48, passando per le proclamazioni costituzionali del dopoguerra sul «diritto alla dignità» sino alla Carta di Nizza (articolo 34). La potente ricostruzione dei due Autori miscela giustamente, in questo viaggio nei secoli, il dibattito delle idee e le esperienze costituzionali, offrendo spesso anche a queste seconde quel carattere anticipante e costruttivo della società (secondo l'approccio di Luigi Ferrajoli) che in genere solo il pensiero utopico presenta. L'articolo 21 della Costituzione giacobina del 1793, secondo il quale «il diritto ai soccorsi è sacro», può quindi esercitare lo stesso ruolo prefigurante una nuova società della proposta di un reddito minimo che Thomas Paine presentò con il suo *pamphlet* sull'*Agrarian Justice* al Direttorio nel 1796 che lo esaminò con interesse. Ci sembra che emerga da questo fascinoso resoconto storico e ideale un elemento che rimane davvero cruciale per comprendere l'*ethos* più profondo della Scuola del reddito di base (oggi evolutasi nella rete mondiale del Basic Income Earth Network cui partecipano decine di associazioni nazionali dei cinque continenti) di cui gli Autori sono tra i più prestigiosi protagonisti²; sembra esistere una correlazione stretta tra l'approfondimento e la radicalizzazione dei processi democratici e la tensione per la creazione di una sfera di libertà materiale assicurata a tutti come presupposto dei primi, come condizione di una «vera democrazia». Lo *ius existantiae*, pur mirando, nelle sue varianti, a una copertura dei bisogni vitali, configura un diritto che ha una dimensione prioritariamente politica, non è solo una misura di natura sociale (pur essendo in Ue costituzionalizzata nella Carta di Nizza tra i diritti della solidarietà), ma punta a offrire per tutti la libertà di scelta e di autodeterminazione (di cui quella nel lavoro non è che una articolazione, pur fondamentale). I fini redistributivi, risarcitori o compensativi che questa stessa misura comporterebbe sono solo effetti aggiuntivi a quella funzione primaria di consentire a ciascuno di sviluppare il «proprio» piano di vita alla luce di una concezione neutrale di tipo etico e morale su che cosa sia una vita «degnata». La dignità essenziale delle persone che si vuole protetta attiene al momento delle scelte (e-

² Per una panoramica degli Autori della rete mondiale cfr. il volume del 2009 a cura del Bin Italia.

ventualmente reversibili) su come investire il proprio tempo e le proprie energie; c'è quindi un fortissimo timbro «libertario», se vogliamo persino rafforzato, nel volume del 2017 rispetto a precedenti contributi (Van Parijs, Vanderborcht 2006) dei due Autori (perché collegato a spunti ecologisti e antiproduttivistici). Questo profilo (cfr. il primo capitolo) appare determinante per comprendere l'architettura del volume che a me sembra riconducibile agli sviluppi della celeberrima polemica tra John Rawls e il suo allievo Philippe Van Parijs, richiamata anche nel volume sul «surfista di Malibù» che si fa mantenere (come un parassita) in attività oziose dai suoi concittadini, sabotando ogni obbligo di collaborazione sociale. Durante una presentazione di un volume di Rawls a Parigi fu questa la replica di quest'ultimo all'intervento di Van Parijs che mirava a ricomprendere l'idea di un reddito di base nel disegno rawlsiano di codificare gli schemi di una società giusta condotto soprattutto nel suo capolavoro del 1970, *A Theory of Justice* (edito in Italia nel 1982). Lo spunto della scuola di Van Parijs, fondatore (insieme a Guy Standing, Claus Offe e altri) della rete mondiale prima ricordata, rimane la nozione di «minimo sociale» elaborata da John Rawls: quell'insieme di prestazioni garantite (in quanto non comprimibili) dalle istituzioni che compongono la struttura fondamentale di una comunità politica in ossequio al cosiddetto «principio di differenza» per cui le ineguaglianze permesse devono poter migliorare la condizione dei meno avvantaggiati. Si cercò di ricondurre l'immagine di un reddito nel sistema rawlsiano affermando che un reddito di base rientrerebbe nel «minimo sociale» che gli individui sceglierebbero, secondo i parametri della scelta razionale, se non conoscessero in concreto la loro posizione sociale ma solo le condizioni generali socioeconomiche del tempo cui appartengono (secondo la nota procedura controfattuale del «velo di ignoranza»). Sarebbero davvero in pochi a non volere una «copertura» minima del genere affidandosi alla mera competizione propria del sistema capitalistico. Certamente esistono altre vie, anche di natura squisitamente filosofica, per difendere questa prospettiva (da quella «repubblicana» di Philip Pettit a quella neomarxista di Antonio Negri sino alla scuola dell'economia del dono che si richiama all'antropologia di Marcel Mauss ecc.), ma la strada neocontrattualista rimane la più rilevante anche perché si aggancia alle importanti aperture di grandi economisti keynesiani come James Tobin e James Meade. Certamente i due Autori belgi non mancano di replicare all'obiezione di Rawls che solo il reddito di base riesce a

valorizzare compiutamente la scelta del «proprio» progetto di vita dei cittadini perché consente a tutti di poter determinare autonomamente il rapporto con la sfera lavorativa scegliendo anche attività non remunerate (non necessariamente di mero svago) o poco remunerate, o di optare per un maggior tempo libero da destinare a quello che gli antichi definivano *otium*. In linea di principio il cittadino deve poter conservare una libertà dal bisogno che è la premessa dell'autodeterminazione. Tuttavia gli Autori sono ben consapevoli che l'obiezione di Rawls è ben radicata nell'opinione pubblica democratica e che, proprio in tempi nei quali le risorse pubbliche sono più limitate, l'accusa di favorire con il reddito di base forme di *moral hazard* o di egoismo solipsistico può essere distruttiva di questa prospettiva. Pertanto la strategia del complesso volume mi sembra quella di indebolire le obiezioni dei «lavoristi» (cioè di coloro che sostengono che ogni forma di *ius existentiae* debba essere subordinata a una disponibilità al «lavoro» o a qualche attività socialmente utile) mostrando il carattere dilemmatico dal punto di vista morale e anche pragmatico dell'«universalismo selettivo» (quello che – tipicamente nei modelli europei di Rmg – condiziona le misure di garanzia di un reddito non solo all'accettazione di occasioni di lavoro disponibili, ma anche a un *means test*, cioè a una concreta situazione di bisogno). Inoltre i due Autori insistono sulle mutazioni del «lavoro» dai tempi di Rawls, quando ancora era imperante l'idea di una società del pubblico impiego, raggiungibile soprattutto attraverso un intervento massiccio pubblico nell'economia. Nell'ultima parte il volume si fa così decisamente più «politico» e propositivo avanzando ipotesi di contaminazione tra il modello del reddito di base e quello del Rmg per avviare una transizione in una società che inizia a sperimentare forme di attenuazione del dovere di lavorare o in cui il lavoro non è più il collante fondamentale.

2. Il punto su cui insistono gli Autori è che sembra oggi essersi interrotto il compromesso tacito tra il perdurare di un dibattito di lungo periodo sul *basic income*, soprattutto a livello accademico o tra i movimenti sociali più radicali, e la progressiva strutturazione di efficienti modelli di Rmg soprattutto nel Nord Europa (ma diffusi anche in altri continenti) agganciati, attraverso le cosiddette «politiche attive», alla dimensione del lavoro e dell'occupazione (il Rmg come definito dalla Carta di Nizza costituisce uno dei tre pilastri della *flexicurity* europea). Ora, seguendo gli Autori,

non vi è dubbio che il reddito di base torni in agenda prepotentemente in virtù dell'accelerazione in atto nell'innovazione tecnologica (robot, Intelligenza artificiale, Internet delle cose, Industria 4.0, *platform economy*), soprattutto nelle sue interconnessioni, che sembrano riscrivere profondamente i sistemi produttivi e anche gli stili di vita contemporanei. Difficile valutare l'impatto prevenibile di questa costellazione di fenomeni nei prossimi anni. Le valutazioni sono diverse: dalla ricerca pionieristica di Osborne e Frey del 2013 sino ai più recenti *reports* dell'*Economist*³ o del McKinsey Global Institute (2017) un sensibile declino del tasso di occupazione sembra piuttosto inevitabile (in genere valutato, entro i prossimi venti anni, tra un terzo e la metà delle occupazioni attualmente disponibili). Certamente si possono condividere posizioni più caute sulla reale consistenza di questa prevista devastazione occupazionale, ma se svanisce così drasticamente il lavoro nelle banche, tra gli operatori finanziari, nelle agenzie di viaggi, nei giornali, tra i trasportatori, tra gli stessi operatori giudiziari (in sei Stati Usa la pena è comminata dagli algoritmi per i reati minori, così come nei Paesi Bassi una procedura conciliativa ancora volontaria algoritmica provvede nei casi di licenziamento collettivo), sembra che il fideismo di una certa sinistra nella possibile compensazione del fenomeno attraverso investimenti pubblici diventi obiettivamente poco credibile. Anche volendo considerare come ancora possibile una riconfigurazione produttiva con l'emergere di nuove attività dopo l'ondata tecnologica in atto, non sembra davvero che le occasioni recuperate potranno mai darsi con le modalità imprenditoriali di reclutamento di ieri attraverso forme di aggregazione stabile della forza lavoro a processi produttivi anch'essi durevoli nel tempo e impressi corposamente in una dimensione spaziale obiettiva. Contemporaneo a questa tendenza si sviluppa un altro fenomeno forse ancora più evidente: è lo stesso «lavoro» a mutare le proprie caratteristiche di fondo. Con la *digital economy* i soggetti diventano direttamente produttivi agendo su Internet (il che sembra sopprimere la figura dell'imprenditore weberianamente inteso che arruola, forma e disciplina i propri dipendenti); non solo, l'attività svolta viene «disintermediata», e difficilmente può essere ricostruita entro dimensioni spazio-temporali, ma qual-

³ Cfr. la survey dell'*Economist* del 25 giugno 2016, *March of the Machines. A Special Report on Artificial Intelligence*, e quella su *Welfare in the Age of Robots* (in particolare l'articolo *Universal Basic Incomes* del 6 giugno 2016).

che Autore parla, ora, di «economia circolare», cioè della creazione di reti nelle quali chi eroga un servizio e chi lo riceve si scambiano continuamente di posizione e gli stessi servizi talvolta sono compensati con monete non ufficiali, senza corso legale. Non sembra un caso che proprio questo aspetto, che porta a dubitare che il termine «lavoro» (di cui si legge nelle Costituzioni occidentali) sia ancora approblematicamente spendibile per riassumere ogni attività produttiva, abbia portato a una nuova effervescenza del movimento cooperativistico che vede in queste nuove forme «produttive» un'inedita modalità di accesso al mondo degli scambi sociali senza costrizioni, né contrattuali né «tecniche» eteroimposte, in una dimensione finalmente «tra pari», resa possibile dal carattere aperto e flessibile della Rete (cfr. Scholz 2016; Kowalsky 2016). Questo nuovo cooperativismo chiede che il «pubblico» favorisca questi processi mettendo a disposizione spazi (oggi più che altro piattaforme) virtuali nei quali i singoli imparino a condividere e a scambiarsi progetti di interesse sociale, sui quali molti Comuni europei (ad esempio quello di Barcellona), e non solo, stanno sviluppando interessanti sperimentazioni. È tuttavia innegabile che sia diffuso anche un senso di preoccupazione, se non di angoscia, per il pericolo che la rete di garanzie costruita attorno al «lavoro» tradizionale venga meno all'improvviso e che, in realtà, la cosiddetta *sharing economy* sia costituita prevalentemente da ipotesi di mero aggiramento dei sistemi di tutela tradizionali attraverso una falsa «non obbligatorietà» della prestazione di un soggetto che – come hanno affermato recentemente Corti britanniche e Usa – opera in modo del tutto analogo al suo cugino dipendente, almeno se si guarda alle modalità con cui si assicura il servizio finale (Perrulli 2018; Bin Italia 2017). Più che di vera innovazione si tratterebbe di forme altamente speculative che si avvantaggiano di una non congruenza tra le effettive modalità di lavoro e i sistemi di qualificazione giuridica di queste. Il *platform capitalism* non sembra lasciare, nel suo innegabile dinamismo, grande spazio né per i diritti né per le aggregazioni collettive, pur ritagliando qualche isola felice di «mansioni strategiche». Tra la riduzione della giornata lavorativa sociale per effetto dell'automazione e la «disintermediazione» delle prestazioni rese su internet la cosiddetta classe lavoratrice viene a trovarsi sotto attacco a livello sia retributivo sia pensionistico, oltre ad aver perso da tempo quella dimensione della contrattazione collettiva molto difficile da replicare nel mondo virtuale, almeno sino a oggi. Le politiche pubbliche, anche quelle più avanzate, rischiano di es-

sere eccentriche rispetto a questi smottamenti, a cominciare dalle cosiddette politiche attive elaborate nell'Unione europea che non possono essere più concepite all'insegna del *workfare* vista la progressiva carenza di opportunità disponibili⁴ o, in ogni caso, il carattere multiforme, poco formalizzabile, iperflessibile che vantano, in genere, le attività possibili nella *digital economy*. È questo lo sfondo obiettivo nel quale viene nuovamente discussa anche in Europa l'ipotesi di un reddito erogato senza condizioni, in particolare non finalizzato a una «rieducazione al lavoro» come rideclinato negli ultimi anni attraverso l'ideologia correzionalista e neoluterana del *workfare*. Negli ultimi decenni il fenomeno della precarietà (connesso alla delocalizzazione e al decentramento della produzione) ha messo in crisi la certezza di una «disponibilità» di un lavoro dignitoso per tutti, mostrando la concreta possibilità di una «segmentazione» lacerante del mercato del lavoro tra garantiti e non garantiti: per rispondere a tali rischi si sono elaborati (soprattutto in Europa) nuovi diritti sociali fondamentali per favorire una piena inclusione di tutti e per cercare di contrastare una divaricazione eccessiva nelle protezioni come il diritto alla formazione permanente e continua, l'accesso gratuito ai servizi pubblici per l'impiego e, soprattutto, il Rmg. Per cercare di offrire a ognuno la possibilità di valorizzare le proprie *capabilities* (secondo la felice formula del premio Nobel per l'Economia Amartya Sen) l'Unione europea ha elaborato da tempo le cosiddette politiche attive che aiutano il soggetto, soprattutto se in difficoltà, a mettere in atto concretamente il proprio «piano di vita», sfuggendo ai ricatti occupazionali. Si tratterebbe invece, oggi, di radicalizzare questa impostazione nel momento in cui il «lavoro» (subordinato o autonomo che sia) perde il ruolo di collante della società assumendo contorni più indefiniti, avvicinandosi alla nozione di attività in senso ampio e diventando quantitativamente e qualitativamente sempre più difficile da valutare (per un operatore digitale può essere difficile stabilire con certezza quale sia il tempo effettivamente trascorso nell'erogazione ad altri di prestazioni e servizi). Per contro l'aggiramento delle protezioni tradizionali dei «lavoratori» (legislative e/o contrattuali) diventa anche un pericolo per la società, creando masse sempre più grandi di esclusi, di soggetti costretti

⁴ Cfr. il report dell'*Economist* del gennaio 2017 disponibile all'indirizzo internet: <http://www.economist.com/news/leaders/21714341-it-easy-say-people-need-keep-learning-throughout-their-careers-practicalities>.

ad accettare forme di prestazioni sempre meno retribuite (ai limiti del lavoro servile) con la distruzione di opportunità produttive inedite e innovative. L'istituzione del Rmg è stata pensata e realizzata per fronteggiare situazioni di bisogno o di disoccupazione; oggi invece la sfida è quella di completare questa grandiosa esperienza attraverso un nuovo diritto universale a un'esistenza libera e dignitosa (*ius existentiae*) che consenta a ognuno di poter disporre di quella libertà di autodeterminazione produttiva ed esistenziale, nella libertà dal bisogno, che le nuove tecnologie già rendono in parte obiettivamente possibile.

3. Questa spinta oggettiva, perché proveniente da fenomeni che si possono solo rallentare ma certamente non invertire, a pensare la trasformazione e a cercare di governarla mi pare sia la ragione di una nuova curvatura per i filosofi più rappresentativi del reddito di base al gradualismo e a un convincente pragmatismo in una linea di convergenza tra la loro proposta e quella di chi non intende dismettere la consolidata strada del welfare europeo pur rendendolo più coerente con le dinamiche in corso. Certamente il volume ribadisce le obiezioni da sempre sollevate contro i sistemi selettivi di Rmg: i condizionamenti alla «prova dei mezzi» generano bivi morali difficili da risolvere perché appare inevitabilmente problematico dove porre l'asticella (Ferrajoli 2017). Si generano, peraltro, effetti indesiderati, come il cosiddetto *poverty entrapment*, per cui si diventa refrattari ad accettare un lavoro per paura di perdere il sussidio, con una conseguente eterogenesi dei fini perché lo scopo di rafforzare la spinta al lavoro si tramuta in un disincentivo. I necessari controlli risultano invasivi e poco rispettosi di quella dignità che si vuole garantire e sono inevitabilmente costosissimi, assorbendo molte risorse che invece possono andare direttamente alle persone. Inoltre sono offerti argomenti che attualizzano quello utilizzato da Thomas Paine nel testo già ricordato del 1796. Paine vedeva in un reddito di base, secondo l'ottica contrattualista dell'epoca, una forma di (parziale) ristoro dei cittadini per l'appropriazione privata della terra; oggi il nuovo capitalismo (soprattutto nella *digital economy*) utilizza come risorse primarie l'informazione, il sapere e i dati che tutti noi produciamo a cominciare da quel gran deposito dell'intelligenza collettiva che è internet. Per questo uso non si paga nulla nonostante i «mezzi di produzione» siano in gran parte diventati «mezzi di comunicazione». Un *basic income* è una forma di risarcimento per queste nuove *enclosures*

informatiche, una parziale socializzazione di una ricchezza che in realtà è frutto di una cooperazione sociale che l'imprenditore non crea e non organizza ma di cui si appropria. Per l'economista italiano Andrea Fumagalli (2017) il reddito di base non avrebbe una valenza redistributiva ma distributiva, remunererebbe quindi il contributo che ognuno di noi, anche per il solo fatto di agire nella Rete o nei *socials*, apporta al processo produttivo globale, tesi che sta avendo una certa diffusione tra coloro che seguono l'evoluzione della *digital economy*. In questo senso si segnala anche un importante, recente, contributo di Anthony Atkinson (prestigioso economista di Oxford e della London School) sul «reddito di partecipazione», non subordinato a requisiti reddituali che comprovino una situazione di «bisogno», ma allo svolgimento di «attività» in senso molto lato (di cura, di volontariato, di studio ecc.), quindi chiaramente una opzione intermedia tra le due strade nella tutela dei «minimi vitali» (Atkinson 2015). A questo interessante tentativo di ibridazione tra i due modelli sembra però spontaneo opporre l'obiezione che una volta definita in termini così larghi la «partecipazione» richiesta davvero in pochi ne verrebbero esclusi e quei pochi determinerebbero un problema enorme di giustificazione dell'esclusione e anche dei costi esorbitanti nei necessari controlli, per cui sarebbe molto più facile e forse anche meno dispendioso un reddito davvero universale. Se le filiere della creazione di ricchezza oggi passano anche attraverso la comunicazione ordinaria su internet, questi tentativi di «etichettare le forme di partecipazione» alla vita collettiva sembrano destinati ad alimentare più che a risolvere i profili etici dai quali generano. Tuttavia permane il dubbio che, ben più del fantasma dello sfaccendato di Malibù, a generare oggi un perdurante scetticismo sia il costo eccessivo del reddito di base contro la fattibilità del Rmg che solo in Italia solleva resistenze, unico paese tra i ventisette dell'Ue a non godere di questa misura. Qui gli Autori sono davvero innovativi e coraggiosi: a questo tema viene dedicata una trattazione molto ampia esaminando le proposte avanzate nel tempo tra le quali l'unica di un qualche realismo è il finanziamento attraverso una tassa *ad hoc* sui consumi (come l'Iva) che determinerebbe una caduta dei consumi che – sembra di capire – gli stessi Autori non disprezzano per ragioni di ordine ecologico. Sono effetti, però, che difficilmente verrebbero accettati dall'opinione pubblica e dagli elettori, almeno fino a quando le conseguenze della furia distruttiva dei robot non diventino ancor più evidenti nella loro irreversibilità. Occorre, in-

somma, identificare qualche obiettivo intermedio che recepisca i principi di un reddito per tutti ma nella mediazione con il sistema di protezione sociale esistente di cui fa ormai parte integrante il Rmg. L'ipotesi che viene, quindi, caldeggiata ci pare possa essere, alla fine, quella dell'attribuzione, almeno nell'Unione europea che si rivela il contesto istituzionale più promettente, di una quota modesta (200-300 euro, quindi insufficiente per condurre una vita decente) di un reddito minimo a tutti i cittadini Ue che si accompagni ai sistemi più selettivi (oggi nazionali) di Rmg. È una proposta che richiama quella avanzata da Van Parijs nelle sedi dei progressisti del Vecchio Continente di un'erogazione di circa 180 euro direttamente da parte di un'Unione passata a un bilancio del 5 per cento (anche attraverso risorse proprie come una eco-tassa, una Tobin tax ecc.). Certamente si tratta di un'opzione di difficile, ma non impossibile, realizzazione che ha l'attrattiva di introdurre una componente di un welfare sovranazionale (gestito ed erogato dall'Unione) come simbolo di una solidarietà paneuropea che attualizza la vecchia prospettiva di un *europaen dividend* cui hanno guardato i federalisti europei sin dai primi spunti del Manifesto di Ventotene.

Potrà essere questa una linea di convergenza e di mediazione tra le dirimpenti esigenze di una copertura universalistica dei bisogni primari, nello sfarinamento della società del lavoro, e la necessità di acquisire il consenso democratico necessario per questa svolta, a cominciare dai sindacati e da una sinistra che vuole difendere il *welfare* post-bellico occupazionale? Ci sembra in conclusione che questa prospettiva abbia anche il vantaggio di rivendicare al tempo stesso una razionalizzazione dei sistemi di Rmg, attraverso una loro maggiore inclusività e promozionalità individuale, rendendoli indipendenti dalle forme di induzione più o meno forzata al lavoro (pur restando riservati ai soli bisognosi) come si sta sperimentando in varie parti del mondo: dall'Ontario all'Aquitania, da Barcellona alla Finlandia. Se le attività del futuro saranno sempre più creative e innovative in una combinazione inedita con le macchine – come in molti prevedono –, le forme di sostegno pubblico non possono essere le repliche delle *workhouses* ottocentesche. L'invito per tutti è, quindi, quello di confidare davvero nelle risorse (anche produttive) della libertà personale.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B. (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- Bin Italia (2009, a cura di), *Reddito per tutti. Un'utopia possibile*, Roma, manifestolibri.
- Bin Italia (2017, a cura di), *Reddito garantito e innovazione tecnologica*, Trieste, Asterios.
- Bronzini G. (2017), *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Ferrajoli L. (2017), *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma, Laterza.
- Frey C.B., Osborne M.A. (2013), *The Future of Employment: how Susceptible are Job to Computerization?*, settembre, http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf
- Fumagalli A. (2017), *Economia politica del comune. Sfruttamento e sussunzione nel capitalismo bio-cognitivo*, Roma, DeriveApprodi.
- Granaglia E., Bulzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Roma, Ediesse.
- Kowalsky W. (2016), *Time to Turn the Page of Platform Capitalism?*, 28 November, <https://www.socialeurope.eu/time-turn-page-platform-capitalism>.
- McKinsey Global Institute (2017, a cura di), *A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity*, http://www.astrid-online.it/static/upload/mgi-/mgi-a-future-that-works_full-report.pdf.
- Perulli A. (2018), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Milano, Cedam.
- Rawls J. (1982), *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli.
- Scholz T. (2016), *Platform Cooperativism. Challenging the Corporate Sharing Economy*, W.P. della Fondazione Rosa Luxemburg Stiftung.
- Van Parijs P., Vanderborcht Y. (2006), *Il reddito minimo universale*, Milano, Università Bocconi.
- Van Parijs P., Vanderborcht Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino.

Rilanciare le politiche per la coesione sociale

*Paolo Nerozzi**

Gli effetti sociali ed economici della crisi di questi anni hanno brutalmente spazzato via l'illusione che ha accompagnato il dire e il fare delle forze politiche che in vario modo in Europa e nel mondo hanno inteso porsi, in questi dieci e più anni, come punto di riferimento e di rappresentanza del lavoro: la convinzione che, magari con qualche correttivo, la globalizzazione e in genere il progresso tecnologico avrebbero comunque generato una condizione migliore per tutti.

Il venir meno di tale assunto ha intaccato in modo profondo il rapporto tra tali forze e il mondo del lavoro stesso, che non solo non si sente rappresentato, ma nemmeno tutelato nei diritti essenziali.

Le prospettive future, in cui è prevedibile che la globalizzazione e le tecnologie saranno sempre più il motore di profonde e inedite trasformazioni, impongono di cambiare radicalmente pagina.

Non solo non c'è stato beneficio per tutti, ma le disuguaglianze sono aumentate in maniera intollerabile, con l'espulsione dal sistema produttivo di una parte consistente di lavoratori, via via privati di ogni tutela fino alla soglia – e oltre – dell'indigenza; con il cosiddetto lavoro povero che, con sempre meno diritti e regole, ha generato dei poveri veri; con «il futuro dei giovani» che diventa sempre più una beffarda frase fatta di fronte a un presente precario e a un avvenire, pensionistico e di vita in generale, di cui i giovani cominciano a dire «Meglio non pensarci»; con l'aumento degli anziani soli e non autosufficienti.

Una società in cui insicurezza, precarietà, impossibilità di programmare la propria vita tendono a diventare la norma: questo è quanto ci insegnano questi anni di crisi.

In questa situazione s'innesta la presenza dei migranti – non l'emergenza, che non c'è – che viene manipolata per fomentare la ricerca del nemico re-

* Paolo Nerozzi, già segretario confederale della Cgil e senatore della Repubblica.

sponsabile di mali veri, le cui cause sono, però, altrove e più complesse. Ma in chi sopporta quei mali la voglia di discorsi complessi è venuta meno.

Nel mercato del lavoro i migranti sono indubbiamente, e da più parti lo si dice da tempo, una presenza indispensabile in una serie di lavori in cui l'offerta non trova risposta, per quantità e qualità, nei «vecchi» italiani: agricoltura, edilizia, oltre al fenomeno diffuso ormai da molti anni del bandato.

La cronaca di questi mesi ci ha mostrato le condizioni di vero e proprio schiavismo in cui, soprattutto in agricoltura ma non solo, i lavoratori stranieri lavorano e muoiono. Ci ha anche mostrato episodi di razzismo e di violenza motivati dal grido «ci portano via risorse e lavoro». Quando l'assenza di regole e di tutele diventa la norma, anche l'illegalità – il caporalato, i furgoni stipati di nuovi schiavi – può aspirare a diventare norma e fomentare la guerra tra poveri. Un salario minimo dignitoso, orari e condizioni di lavoro più umane, diritti, per nuovi e vecchi italiani: è l'unica strada per fermare quest'orribile guerra, per contrastare gli avversari veri.

Anche il lavoro più qualificato, d'altra parte, non ha trovato in questi anni risposte soddisfacenti a domande che le trasformazioni in atto rendevano sempre più urgenti e che chiedevano più qualità, più partecipazione, più conoscenze e controllo sui processi di innovazione. Chiedevano, anche, di mettere più in valore la persona nel processo lavorativo, a partire dall'uso del tempo.

Tali processi economici, sociali e politici hanno indebolito le rappresentanze sociali, che si trovano ora di fronte il difficile compito di costruire e avviare iniziative unificanti in una situazione in cui la politica, ormai da troppi anni, colpisce il loro ruolo e toglie loro legittimità. Questo, per quanto riguarda il centrosinistra, è stato in parte il frutto delle illusioni sui processi di globalizzazione, le quali offuscavano la lettura delle disuguaglianze che tali processi aprivano e che rendevano le rappresentanze sociali non un ostacolo al nuovo, ma una presenza indispensabile. Ed ha significato, purtroppo, segare il ramo su cui si era seduti.

Tra le proposte di questi anni per contrastare le tendenze in atto attraverso nuovi strumenti ha avuto ed ha molto spazio e rilievo quella del reddito di cittadinanza.

La proposta ha diverse origini e diverse declinazioni, a partire da quella che considera che una parte di cittadini, anche a seguito dell'impatto dello sviluppo tecnologico sul mercato del lavoro nel futuro, andrà sempre e co-

munque assistita con questo istituto, per arrivare a quella che vuole individuare una serie di strumenti diversi e in parte complementari per avviare e accompagnare l'uscita dalla situazione di indigenza.

Le prime forme di sperimentazione del reddito di inserimento si muovono in questa seconda direzione ed è sicuramente necessario che esse siano approfondite ed elaborate dalle rappresentanze sindacali, fino a farle diventare una propria proposta.

C'è, nel merito, un punto importante e, direi, dirimente che rimanda alla concezione stessa del lavoro e della dignità del cittadino. Il problema non è tanto la durata del contributo, totale o parziale, dello Stato al cittadino. Il contributo può essere a tempo breve o anche avere una durata lunga, ma occorre che corrisponda a un servizio alla comunità. Tale servizio potrà avvenire sotto l'aspetto di percorsi formativi, ma anche di veri e propri lavori, come, ad esempio, i lavori di manutenzione delle città che diversi sindaci propongono.

Esiste, ne sono consapevole, la facile obiezione che riguarda l'esperienza non positiva dei lavori socialmente utili negli anni novanta. Essa, però, era segnata dall'inizio da situazioni e necessità particolari e, soprattutto, calata dall'alto. Se pensiamo alla stagione precedente, dei primi anni ottanta, si può individuare un altro segno (pensiamo alla riconversione di una parte del settore chimico) e non si può archivarla come mero assistenzialismo.

In ogni caso la situazione attuale, molto diversa, vede una domanda che viene da larghi strati della società, domanda che va ascoltata, interpretata e che richiede una risposta incisiva.

Una risposta incisiva, per essere tale nella situazione data, deve essere frutto di un programma complesso di lungo respiro. È questa la grande sfida.

Occorre, allora, valutare tutti gli strumenti da usare e sapere che è necessario intervenire in più direzioni.

La credibilità di tale proposta si misura però, in primo luogo, con la questione delle risorse per essa disponibili.

Se non può essere (come non può essere) una misura episodica ma strutturale, strutturale deve essere lo strumento per reperire le risorse adeguate. E, se uno strumento è strutturale, non può essere neutro. Non può esserlo mai, ma, a maggior ragione, nell'attuale situazione sociale, caratterizzata, oltre che da un aumento dell'indigenza e della povertà, da una divaricazione crescente delle diseguaglianze e da un indebolimento del reddito di molta parte dei cosiddetti ceti produttivi e del ceto medio, tra cui il lavoro dipendente.

Senza entrare nel pericolosamente confuso dibattito politico su questi temi, è evidente che una misura credibile di reddito di inclusione o di cittadinanza si intreccia in primo luogo con le politiche fiscali.

Molte sono state le proposte, in questi mesi, ma, mi pare, di tutto si parli meno che di forme efficaci di lotta all'evasione fiscale e della necessità di prendere almeno in esame lo strumento della patrimoniale.

Per quanto riguarda la lotta all'evasione, è vero che proporre la copertura finanziaria di qualsiasi provvedimento soltanto attraverso di essa rischia ormai di apparire irrealistico, anche per la questione dei tempi nei quali le risorse necessarie entrerebbero nelle casse dello Stato. Vero. Ma tra questo e dare segnali contrari (quando va bene appare che il contrasto all'evasione non sia una priorità), corre un mare di differenza. Una proposta sul reddito di cittadinanza o di inclusione che comprendesse anche, al punto delle risorse, non un generico richiamo, ma un piano circostanziato sull'evasione ed elusione fiscale, sarebbe un segnale molto importante per questo paese.

Per quanto riguarda la parola che ormai appare impronunciabile, *patrimoniale*, credo occorra, da parte di chi pensa che le diseguaglianze siano ormai intollerabili e che sia necessario intervenire anche sulla base del rafforzamento del principio costituzionale della progressività della tassazione, costruire una proposta equilibrata che non sia la *vendetta sui ricchi* – o su una parte di essi, che qualcuno sembra voler «dare in pasto» a una rabbia che, come ceravo di dire, ha ragioni forti e complesse che è molto pericoloso voler rendere semplici –, bensì una chiamata a responsabilità e solidarietà. Quale terreno migliore per riprendere il tema della coesione sociale – che credo sia urgente riprendere – di quello del reddito di inclusione o di cittadinanza?

Un altro tema che le trasformazioni indotte dalla globalizzazione e, ancor più, dai processi di innovazione tecnologica rendono urgente affrontare attiene alla qualità del lavoro e alla centralità della persona che lavora.

Per questo occorre fare della formazione permanente un elemento stabile di realizzazione della persona, per la lavoratrice e il lavoratore, e, per l'impresa, uno strumento efficace nella competizione internazionale. Un secondo punto, collegato a questo e non meno importante, è come consentire e favorire la gestione del lavoro da parte di chi lavora, a partire dai tempi e dall'orario.

Non solo l'impresa, ma anche lavoratrici e lavoratori sono portatori di una loro domanda di flessibilità: è un punto decisivo delle politiche del lavoro nel futuro.

Ci sono su questi temi atti recenti e importanti: pensiamo all'accordo sull'orario realizzato alcuni mesi fa in Germania, la cui estensione potrebbe dare significative risposte; pensiamo al tema, che è per la prima volta centrale e inequivocabile nell'accordo Cgil Cisl Uil Confindustria, della partecipazione o, meglio e più chiaro, della codeterminazione. Se si avrà la forza e la convinzione di applicarlo potrà dare molto al ruolo della persona che lavora, nel sistema produttivo e nella società.

È chiaro che questa nuova strada si può percorrere se, in modo netto, si abbandona quella che ha visto troppo spesso le trasformazioni del mondo del lavoro accompagnate da caduta di certezze su diritti e tutele, producendo zone d'ombra che hanno sempre più frammentato e svalorizzato il lavoro, «povero» e qualificato.

La Carta dei diritti della Cgil questo vuole contrastare, attraverso proposte per una soglia di diritti uguali per tutti che si confronta con le trasformazioni di questi anni. Significa, certo, anche affrontare il tema delicato delle tutele crescenti, si pensi alla questione dell'estensione dell'art. 18 a termine, eventualmente, di un percorso definito e concordato. Ma: tutele estese a tutti e *crescenti*; non, come è stato fatto con risultati devastanti dal governo Renzi, tutele *calanti*.

Per sostenere questa non facile battaglia, in questa fase politica difficile per le forze sociali, dove si moltiplicano i tentativi di eliminare ogni luogo di intermediazione, si avverte ancora di più la necessità di una legge di rappresentanza che recepisca l'accordo Cgil Cisl Uil Confindustria. È importante per i sindacati (anche noi siamo eletti nelle Rsu); lo è forse ancor di più per le parti datoriali, in evidente crisi di identità.

Il tempo per una nuova piattaforma e per nuove regole non è molto.

DISCUSSIONE SULLA SINISTRA

Perché in Italia non esiste un partito del lavoro

Mario Sai*

Mimmo Carrieri, commentando la terza indagine sui lavoratori italiani (nell'introduzione – *I lavoratori italiani tra insicurezze crescenti e riforme possibili* – al volume in uscita a cura di Carrieri e C. Damiano, edito da Ediesse), richiama l'attenzione su due cambiamenti. In dieci anni la quota di coloro che non si sentono rappresentati da nessun partito è passata dal 31 per cento al 70 per cento. A «sinistra» c'è il prevalere delle classi sociali più elevate e con un reddito più alto. Il Pd nel 2018 – e lo dimostrano anche gli esiti del voto – è di fatto il partito delle élite.

Per rispondere alla domanda che pone Carrieri (vd. anche *Ancora il secolo della socialdemocrazia* su q. Riv. n. 1/2018, pp. 157-172), se esistano margini e vie d'azione che consentano di invertire questa situazione, occorre ragionare sulla lunga eclisse della sinistra in Italia.

Si può partire dai diari di Bruno Trentin: «Riunione dell'Osservatorio sulle relazioni industriali patrocinato dalla Fiat. Qualche apertura di Annibaldi [...] sulle prospettive di una ricerca e di una sperimentazione comune... La sera, un tentativo di chiarimento con Achille [Occhetto] [...] Condivide la mia proposta per la Cgil e sembra convinto di dover passare per una fase programmatica. Discussione sul nome del P. Insisto sul Partito del lavoro (o dei lavoratori)».

È il 29 settembre 1990. Da un anno è caduto il Muro di Berlino e con esso un sistema fondato sul primato politico del «Partito della classe operaia» e su quello tecnico del taylorismo nei luoghi di lavoro; su una pianificazione dell'economia dirigista e su aggiustamenti informali imposti dalla resistenza di operai e contadini e da conflitti burocratici. La conseguenza è stata una crescente inefficienza, sempre meno compensata dallo sfruttamento delle risorse naturali e dal bisogno di modernizzazione dell'apparato militare, fino al crollo.

* Mario Sai è responsabile dell'Ufficio studi della Camera del lavoro di Milano.

In Italia da un anno alla Fiat, per uscire dalla crisi di governabilità dell'azienda, si è impostato il «Piano della qualità totale». L'ambizione è quella di dimostrare che il nuovo modo di lavorare e produrre, maturato come obiettivo nelle lotte dell'autunno caldo, può essere fatto proprio dall'impresa grazie alla tecnologia e all'innovativo sistema di produzione della Toyota. Per questo la Direzione del personale ha elaborato, come materiale di studio, il manuale «Concorrenza, caso Toyota e qualità totale».

Il capitale avvia attraverso il Tps (il Toyota Production System, nelle sue varianti occidentali, dal World Class Manufacturing alla Lean Production) la sua seconda rivoluzione passiva dopo quella del fordismo. Ne fa, a partire dalla crisi del '73, uno dei motori della globalizzazione, a cui si aggiungono Internet e le Ict negli anni novanta e lo tsunami della finanza e della Borsa a cavallo del nuovo millennio. Si genera una profonda modificazione nelle relazioni sociali e nelle culture politiche. Il neoliberalismo diventa cultura di massa, che alimenta le prospettive di arricchimento e avanzamento sociale individuale. Gli estesi e complessi sistemi di regolazione, tassazione e redistribuzione, a cominciare dalla contrattazione sindacale, appaiono un intralcio anche per socialdemocratici e riformisti. È la «terza via», da Blair a Clinton, che fa proprio l'obiettivo di «meno Stato, più mercato».

Anche la sinistra dei movimenti, frutto del sommovimento studentesco del '68, non crede più nella forza emancipatrice della classe operaia. La questione centrale non è più il superamento del capitalismo, ma la lotta contro il potere, di cui sono parte il sindacato e gli stessi operai. L'obiettivo è la conquista di una maggiore libertà personale, base per una estesa affermazione di diritti civili, di cui Internet sembra la condizione. In Rete c'è un rapporto diretto tra le persone; libertà di dire e di creare; possibilità per le minoranze attive di imporre le loro priorità a livello generale senza bisogno di mediazioni politiche o istituzionali.

In Italia non nasce il Partito del lavoro, ma si avvia un lungo processo di trasformismo nel ceto politico e di cambiamento dei riferimenti culturali e sociali. Dal tentativo del Pds di mettere insieme un pallido programma socialdemocratico (incapace di misurarsi con la rivoluzione organizzativa e tecnologica che avviene nel lavoro) e la radicalità dei movimenti (dall'ambientalismo al femminismo), si sfocerà nel Pd delle élite.

1. Aziendalismo, sovranismo e questione sociale

Delle novità e delle contraddizioni del nuovo sistema di produzione la sinistra politica e gran parte del sindacato e del mondo accademico sono stati del tutto inconsapevoli. Un mondo di uomini e donne «flessibili»; una società di individui colti e connessi; una democrazia senza sindacati e partiti, animata da *leader* e da *followers* sono stati per anni le parti di una narrazione che accettava che la storia fosse finita e che il capitalismo fosse l'ordine naturale delle cose.

Non si è capito quanto alla globalizzazione fosse connaturata una potente crescita delle disuguaglianze. In questi anni si sono ridotte le distanze nei ritmi di sviluppo tra paesi avanzati ed emergenti, ma è aumentata al loro interno la disuguaglianza nella distribuzione del reddito e della ricchezza. La società si è polarizzata e così il lavoro, avendo nella crescita del lavoro precario rispetto a quello stabile un potente volano. È un processo strutturale, conseguenza del sistema di produzione toyotista e della rivoluzione del *just in time*: avere nel processo produttivo ciò che serve solo quando serve e nella quantità che serve. Questo vuole dire anche un nucleo di lavoratori a tempo indeterminato contenuto e una massa crescente di lavoratori a disposizione, assunti e/o pagati solo quando serve, da quelli somministrati nelle grandi imprese agli «autonomi» del nuovo terziario ai *riders* governati da algoritmi e piattaforme. I paesi, rimasti ai margini dello sviluppo, hanno prodotto una massa crescente di immigrati. Di fronte a questi fenomeni il welfare, nella fatica di Sisifo di correggerli, è entrato in crisi.

L'estensione del precariato e la crisi economica, che in Italia ha distrutto un quarto della base produttiva, hanno fatto crescere un senso comune di insicurezza nel lavoro, nell'abitare, nell'accesso alle prestazioni sociali. Anche Carrieri nota che le elaborazioni del *Rapporto sui lavoratori italiani* segnalano un *mix* tra soddisfazione verso il proprio lavoro di chi è stabile e sta dentro processi di innovazione e una prevalente esigenza di difesa e protezione di chi è precario e perde reddito. Manca, però, una idea di come intervenire sui nodi nevralgici della produzione e della distribuzione. Nella società i movimenti si sono aggregati non intorno a una strategia, ma a forti emozioni: rabbia contro i poteri forti, indignazione contro i politici disonesti. È un processo sostenuto dalla crescita delle comunità virtuali in Rete. Nate come modello di relazioni sociali orizzontali e antigerarchiche, oltre le barriere fra nazioni, etnie, culture e classi sociali, sono diventate aggregazio-

ni di minoranze chiuse e intolleranti, dove manca il confronto di idee e soprattutto il dissenso è bandito.

Il crollo delle «magnifiche sorti e progressive» della globalizzazione e con esse dell'Europa sociale e solidale, sostituita dalla faccia feroce del dottor Schäuble che mette alla frusta i lavoratori e i pensionati greci, ha travolto la sinistra progressista. Il riformismo, che era nato per rendere il capitalismo socialmente sostenibile, ora vuole riformare la società per renderla adatta al capitalismo. È incapace di un progetto alternativo per l'Europa, di cui anzi è diventato il guardiano, come dimostra in Italia la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio.

La sinistra dei movimenti, dove sono state forti le pulsioni no-euro e l'idea che welfare e diritti, a partire dal reddito di cittadinanza, meglio si difendano nei vari ambiti nazionali, ha progressivamente rivolto la sua attenzione da un lato ai giovani precari (in contrapposizione ai lavoratori «garantiti» e al sindacato) e dall'altro lato alle grandi campagne sui diritti civili e sull'accoglienza degli immigrati.

La crisi attuale, oltre che economica, è una crisi di culture politiche. Pagano di più quelle che hanno fatto della globalizzazione il loro perno. Le sinistre dei movimenti vengono assorbite dalle nuove forme di associazione dei «cittadini», come è in Italia il M5s, che più credibilmente sostengono e praticano l'immediatezza dell'agire sociale; la democrazia diffusa e il rifiuto della mediazione politica; l'enfasi sulle relazioni di comunità e l'esaltazione del conflitto tra libertà individuali e ruolo regolatore delle istituzioni.

Dentro la crisi della globalizzazione si è messo in moto un terremoto politico che ha ridato credibilità alle nuove destre. Dal neocolbertismo di Giulio Tremonti all'«America first» di Donald Trump la risposta alla questione sociale, alla perdita di salario, diritti e potere del lavoro, è stata la Nazione, uno spazio presidiato da una forza popolare in grado di difenderne la sovranità e l'identità dagli attacchi e dai pericoli del mondo globalizzato, garantendo a imprese e lavoratori protezione economica e ai cittadini difesa dal disordine internazionale segnato da guerre, terrorismo, immigrazioni. Non più «proletari di tutto il mondo unitevi», ma lavoratori combattenti per la propria nazione, come il toyotismo educa ad esserlo per la propria azienda, in un sistema di relazioni industriali in cui non c'è più posto per il conflitto capitale e lavoro e quindi non solo per un sindacato autonomo, ma soprattutto per una coscienza di sé e dei propri interessi separata dai destini dell'impresa.

Il massiccio spostamento elettorale in tutto il mondo globalizzato dei lavoratori dipendenti verso la nuova destra sta dentro questi cambiamenti di sistema produttivo, relazioni sociali, culture.

Il modo come la nuova destra interpreta la questione sociale in Italia non è privo di contraddizioni. Non siamo solo un paese *export oriented*, ma anche un paese nel quale le regioni in cui il radicamento della Lega è maggiore sono da un punto di vista produttivo fortemente integrate con i *Länder* tedeschi. Le imprese innovative hanno bisogno non di dazi, ma di sostegni pubblici agli investimenti in tecnologia e una organizzazione del lavoro «efficiente» come è il sistema Toyota. In questa direzione sono andati l'abolizione dell'articolo 18 e il Jobs Act. A controprova sono venute le reazioni, di una durezza che non si vedeva da anni, delle imprese contro il «decreto dignità», che ha mitigato in parte il processo di precarizzazione. Ciò che segna la situazione del nostro paese è, però, una crescita lenta e l'impovertimento di una quota larga della società, a cominciare dal Sud. Rimangono forti e diffusi il bisogno di protezione e la domanda di assistenza e, sopra ogni cosa, la voglia di spazzare via a furor di popolo tutto l'ordine che questo ha prodotto. Sovvertire lo stato di cose esistente è ciò che rende forte ogni appello al popolo. Questo non lo può fare il Pd, con la sua cultura liberale dei diritti civili e della filantropia; che continua a puntare sopra una Europa che la gente comune sente sempre più lontana, burocratica e imbecille (ne è buona prova la questione del governo delle migrazioni) e che fa del credo «più mercato, meno Stato» (e meno sindacato) il cuore della sua politica economica. Il modello di regolazione delle relazioni sociali e del lavoro sono Marchionne, Farinetti e Cucinelli. Alla sua sinistra la modesta aggregazione di forze, per giunta alla continua ricerca di un centro di gravità permanente, è destinata a essere scarsamente influente politicamente e poco attrattiva elettoralmente. Quindi per lungo tempo rimarrà in piedi, dentro uno schema conflittuale-concorrenziale, l'alleanza giallo-verde. È un modo di pensare una alternativa all'ordine costituito globale non di oggi. Già all'inizio della crisi del 2008 Kalle Lans, uno dei promotori con la sua rivista *Adbuster* del movimento Occupy Wall Street sosteneva la necessità di «uno strano ibrido» tra Ows e Tea Party (la nuova destra) per sconfiggere la vecchia politica corrotta (repubblicani o democratici che fossero) e impedire il ritorno a un mondo dominato da tecnologie invasive e finanza di rapina.

2. Prima il lavoro

Se si vuole ridare centralità al lavoro, come propone anche Carrieri, non ci si può, quindi, rivolgere ai partiti. Essi, anche dal punto di vista organizzativo, sono diventati autoreferenziali; hanno cessato di essere luoghi di confronto e di elaborazione programmatica, di formazione politica condivisa. Soprattutto hanno cessato di essere luoghi di promozione sociale dei lavoratori. Le campagne di destra e di sinistra contro la «casta» hanno avuto vasta risonanza e consenso anche perché non solo hanno messo in luce gli scandali, ma anche un modo socialmente selettivo di costruire e organizzare la rappresentanza politica e istituzionale. Per fare politica ci vogliono censo, reddito e istruzione. Anche le primarie o la democrazia del web praticata dal M5s hanno finito per riprodurre un modello censitario di selezione dei protagonisti sociali, delle rappresentanze istituzionali, dei problemi. Questa democrazia elitaria è cresciuta dentro un terremoto politico che ha visto la caduta delle iscrizioni ai partiti; la voragine dell'astensionismo, che attrae per il 45 per cento elettori a basso reddito; la scomparsa dei lavoratori dalle istituzioni e dai gruppi dirigenti dei partiti; lo spostamento a destra del loro voto.

Per rompere la macchina di questa rinnovata selezione di classe, che parte dalla scuola, occorre una politica del lavoro, che tragga origine e alimento dai luoghi di lavoro.

Le imprese innovative hanno sviluppato un loro processo di politicizzazione dei lavoratori sostenuto da una cultura (non esiste il conflitto capitale-lavoro, ma relazioni industriali collaborative); da una organizzazione (lavoro di gruppo e *team leader* come sistema nervoso dell'impresa-comunità); da una formazione continua sul luogo di lavoro e nelle *academy* aziendali, prima di tutto per costruire senso di appartenenza. L'arretramento del potere sindacale e della coscienza di sé come soggetto autonomo nel processo produttivo si può misurare anche così: laddove per anni ci sono stati tanti delegati e pochi capi, ora ci sono tanti *team leader*, animatori dei loro gruppi di lavoro e ponte tra essi e la direzione d'azienda, e pochi componenti delle Rsu, per giunta eletti con un sistema elettorale che li taglia fuori dalla presenza diretta nell'organizzazione del lavoro. L'impresa gestita con relazioni industriali «armoniose» e che fa appello alla intelligenza dei suoi «collaboratori» per sostenere un processo di miglioramento continuo non diventa una democrazia. Rimane il comando e la subordinazione. La partecipazione si

esplica sempre in via gerarchica e ne derivano disagio e stress, una conflittualità diffusa e astiosa, che fatica a essere vissuta come questione collettiva.

Il primo passo per la costruzione di una politica del lavoro è dare una interpretazione critica al funzionamento del Tps e progettare soluzioni alle sue contraddizioni, dalla spinta partecipativa alla crescente precarizzazione. Anche il salto tecnologico del digitale pone il problema se basti la *lean production* a garantire il pieno sviluppo delle sue potenzialità o sia necessaria una alternativa. Protagonisti ne devono essere le decine di migliaia di rappresentanti sindacali, a cominciare da quelli delle imprese innovative, che devono essere messi nelle condizioni di fronteggiare direttamente sui posti di lavoro le centinaia di migliaia di *team leader*. Per questo serve una formazione sindacale di alto livello e un ritorno all'inchiesta come pratica di lavoro sindacale ordinaria, perché il conflitto e la contrattazione non si reggono se non si ha un progetto; se non si passa dalla partecipazione in via gerarchica alla partecipazione progettuale, come propone Federico Butera.

«Prima il lavoro» deve significare una radicale rottura culturale e politica con il sovranismo del «prima gli italiani» e con l'aziendalismo del «siamo tutti sulla stessa barca»; con l'asfissia sociale dell'Europa dei vincoli di bilancio e con una politica economica che dovrebbe governare i mercati, mentre si limita a ripararli quando vanno in crisi, principalmente a spese dei lavoratori. Punto di partenza sono le nuove forme di governo e di controllo delle imprese e delle relazioni industriali, la partecipazione ai processi di innovazione. Sono questioni che si possono affrontare e risolvere solo dentro un confronto tra programmi diversi, dove capitale e lavoro misurino in autonomia i loro interessi di classe.

3. La terza generazione e il congresso della Cgil

Questa scelta di priorità investe direttamente la responsabilità dei gruppi dirigenti del sindacato. Ci troviamo qui di fronte a un passaggio delicato. Viene a concludersi, anche per ragioni anagrafiche, la stagione politica di quelli che hanno «fatto» l'autunno caldo nella stagione del «sindacato dei consigli». Si sono formati anche attraverso un aperto conflitto con la generazione che aveva ricostruito il sindacato confederale dopo la guerra, veniva dalla Resistenza ed era stata parte attiva del processo di ricostruzione delle fabbriche e del paese. Il loro era il sindacato delle commissioni interne, rivendica-

tivo e politicizzato, fortemente legato al sistema dei partiti, i quali, se si tolgono le minoranze liberali e radicali, avevano come questione centrale il lavoro e le sue rivendicazioni, ma consideravano la cultura del sindacato una derivata del processo politico che essi definivano e orientavano. Tutto ciò era stato complicato dalla rottura dell'unità sindacale. Proprio la questione dell'autonomia era stata materia di un lungo lavoro di analisi ed elaborazione sindacale, di scontro politico e culturale. Il «sindacato dei consigli» nasceva, oltre che dalle lotte operaie, anche dal convincimento che un possibile superamento del taylorismo, di un sistema di cui il lavoratore era ingrannaggio, non poteva aspettare l'andata al governo dei partiti *pro-labour*, ma doveva realizzarsi nel concreto dei rapporti di lavoro, con un processo autonomo, una cultura autonoma. Finiva l'epoca delle correnti di partito e riprendeva il cammino dell'unità sindacale; cresceva il ruolo del sindacato «soggetto politico», forte per capacità di lotta e di progetto; per organizzazione (l'estesa rete dei delegati); per numero di aderenti.

Negli ultimi trent'anni c'è stata una caduta dei conflitti e una diminuzione del tasso di sindacalizzazione. Il punto più critico è stata la perdita progressiva di potere sull'organizzazione del lavoro. È cresciuta la supremazia dei datori di lavoro nello specifico dei rapporti di produzione e nell'ambito generale delle relazioni sociali e politiche. Il sommarsi, in particolare in Italia, di riorganizzazione toyotista e crisi ha rafforzato queste tendenze. È il contesto in cui è cresciuta la terza generazione di sindacalisti. La loro cultura, come quella di tutti i *millennials*, è stata circoscritta al presente, aggravata anche dalla nuova rottura dell'unità sindacale, che ha impedito ogni confronto culturale e innescato una concorrenzialità astiosa. Inconsapevoli del cambiamento toyotista, immersi in una cultura ancora fordista, anche i conflitti che hanno dovuto governare li hanno tenuti lontani da una riflessione sui cambiamenti. Per loro c'è stata una lunga stagione di lotte dure e generose, non sempre vincenti, per impedire lo smantellamento di officine, uffici, servizi anche attraverso una pratica di solidarietà. Hanno anche subito accordi, dagli orari alla formazione al welfare aziendale, dove spesso erano le imprese a decidere e il sindacato a prendere atto, anche per la crescita di pulsioni aziendalistiche se non corporative di significativi strati di lavoratori.

Questa generazione, nel suo passaggio dai presidi e dalle bandiere sui cancelli alla capacità di progettare alternative nel cuore dei cambiamenti organizzativi e tecnologici, deve dotarsi di una propria cultura e di una pro-

pria politica. Può farlo dentro un processo di formazione, studiando insieme ai lavoratori quanto avviene nel cuore del processo produttivo attraverso le inchieste, e vederne, attraverso seminari e scuole di politica, le conseguenze generali, poiché i nuovi metodi di lavoro sono indissolubili da un determinato modo di vivere e di pensare. Serve consapevolezza che se non si può «democratizzare» la relazione capitale-lavoro, a cominciare dal diritto al conflitto e al progetto, la democrazia liberale non si dimostra capace di arginare il crescere delle disuguaglianze, di assicurare la piena occupazione, di impedire una arbitraria e iniqua distribuzione delle ricchezze e dei redditi. Il suo destino è quello di fare da levatrice a un regime autoritario e intollerante, all'uomo solo al comando.

Costruire una cultura politica del lavoro, in questa fase, non è più problema di autonomia, di incontro-scontro con le forze politiche (con esse, quando ci si riesce, si possono stabilire accordi su singole questioni), ma di rapporto con la vasta rete di competenze intellettuali, nelle università come nei centri di ricerca, che in questi anni hanno continuato a studiare i grandi temi della democrazia, del lavoro, del cambiamento tecnologico, non trovando udienza nei partiti e ascolto in limitati settori imprenditoriale e del sindacato «collaborativo», mentre l'interlocutore più interessato (e interessante per loro) dovrebbe essere il sindacato generale, come è la Cgil.

Il ricambio generazionale, la presa di potere di una nuova generazione, è un processo delicato e difficile. Lo è stato negli anni settanta, ancor di più lo è adesso. È oggettivamente parte del congresso della Cgil. Sono necessarie, da parte dei gruppi dirigenti, scelte lungimiranti: non una lotta burocratica, ma la condivisione di un progetto di rinnovamento.

CONFRONTO

La disuguaglianza e il suo futuro nei paesi ricchi

di Guido Baglioni

[il Mulino, 2018]

Disuguaglianze economiche, qualità della vita e struttura occupazionale

*Emilio Reyneri**

1. L'autore

Non è possibile confrontarsi con i temi e le tesi del volume *La disuguaglianza e il suo futuro nei paesi ricchi* senza ricordare chi è l'autore. Guido Baglioni è notissimo come uno dei maggiori studiosi del movimento sindacale italiano, cui ha dedicato oltre mezzo secolo di studi, mettendone in luce l'ascesa, il successo e il recente declino. Meno noti, se non tra gli addetti ai lavori, sono i suoi studi sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese (Baglioni 1995), che ha promosso anche dirigendo per alcuni anni una rivista (*L'impresa al plurale*). Ma Baglioni ha condotto anche la più importante ricerca sull'immigrazione meridionale nell'Italia settentrionale negli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso (Alberoni e Baglioni 1965) e soprattutto ha scritto quello che resta ancora l'unico rilevante saggio italiano di sociologia storica (Baglioni 1975). Non deve quindi stupire che, dopo aver magistralmente descritto (anche con qualche delusione) la parabola del sindacato italiano e in particolare della «sua» organizzazione, la Cisl (Baglioni 2008, 2011), curiosità intellettuale e impegno sociale abbiano portato Baglioni a interrogarsi su due questioni senza dubbio cruciali per la società contemporanea. Qualche anno fa ha analizzato i profondi cambiamenti nelle caratteristiche e nella condizione del lavoro dipendente e in particolare operaio (Baglioni 2014) e ora ha felicemente festeggiato i suoi novanta anni con questo saggio sulla disuguaglianza economica e sociale nei paesi ricchi.

Contrariamente a tutti i suoi precedenti lavori, Baglioni affronta un tema di cui non si era mai occupato prima e lo dichiara apertamente subito, ma tre anni di studio gli hanno permesso di analizzare i più importanti contributi degli economisti sul tema della disuguaglianza. E proprio uno sguardo

* Emilio Reyneri è professore emerito di Sociologia del lavoro presso il Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale dell'Università Bicocca di Milano.

«dall'esterno» gli ha permesso di mettere in luce divergenze spesso trascurate, soprattutto in termini di *policy*, come quelle tra chi vorrebbe una maggiore eguaglianza a qualunque costo e chi invece si limita ad auspicare una maggiore equità. Inoltre, la sensibilità del sociologo lo ha spinto a superare decisamente i confini della dimensione meramente economica cui è generalmente ristretta la discussione sulla disuguaglianza. Proprio la contrapposizione tra disuguaglianza economica e disuguaglianza nelle condizioni di vita e sua percezione sociale è al centro del volume. Infine, come già nel «racconto del lavoro salariato», è importante quella che Baglioni chiama la componente autobiografica. Come tutti gli studi sulle tendenze di lungo periodo della disuguaglianza economica fanno ampio ricorso a descrizioni tratte da romanzi (da Jane Austen a Balzac), così Baglioni fa spesso riferimento a situazioni o episodi tratti dalla sua esperienza personale, che risale sino alla fine degli anni trenta del secolo scorso, per mettere in luce cambiamenti nelle condizioni di vita non altrimenti rilevabili. Ma questa memoria storica, che si estende per oltre settanta anni, si può dire abbia addirittura ispirato una delle linee guida dello studio, quella che dà grande rilievo al vissuto quotidiano delle persone e ai suoi profondi mutamenti.

Anche chi scrive questo commento non è un esperto né di disuguaglianza economica, né ancor meno di disuguaglianze nelle condizioni di vita. Quindi mi limiterò a fare due operazioni. Innanzitutto, per molti aspetti da profano, cercherò di formalizzare l'impianto del saggio, mettendone in luce i punti di forza e quelli che mi sono parsi discutibili. La seconda operazione, invece, atterrà alle mie competenze in tema di mercato del lavoro, poiché cercherò di approfondire un tema che il volume affronta forse un po' troppo sbrigativamente, quello della recente tendenza alla polarizzazione della struttura occupazionale e quindi alla riduzione della mobilità sociale ascendente.

2. Tre contrapposizioni

Gli economisti che hanno studiato la disuguaglianza (da Piketty a Stiglitz, da Atkinson a Deaton e Sen, tutti ampiamente richiamati nel volume) si sono ovviamente concentrati sulla sua dimensione economica, cioè sulla diseguale distribuzione della ricchezza e dei redditi, ma secondo Baglioni questa dimensione non è esaustiva perché trascura altre dimensioni, quel-

le attenenti alle condizioni di vita, che sono in tutto o in parte relativamente autonome dalla situazione economica e possono dipendere anche da differenze «naturali», cioè che sfuggono all'azione umana. Infatti, nel volume si possono identificare tre differenti contrapposizioni, che si intersecano più volte.

Innanzitutto, vi è una contrapposizione soltanto a volte esplicitata, ma sottesa a molti casi. La diversità è frutto di diseguaglianza, quindi esecrabile e potenzialmente eliminabile, o di differenza, quindi accettabile e soprattutto non eliminabile? Vi sono delle differenze che possono comportare delle diseguaglianze nelle condizioni di vita e anche economiche, ma che restano tali perché non sono modificabili: dal luogo in cui si nasce e si cresce ad alcune caratteristiche personali (l'altezza, la bellezza, l'intelligenza, la motivazione). Inoltre, vi sono delle diseguaglianze anche economiche che non sono vissute come tali, perché ritenute eque nell'opinione comune. In particolare è la questione del merito. Infine, vi sono importanti condizioni di vita relativamente autonome dalla situazione economica delle persone: a ragione Baglioni cita la salute e la libertà, ma si potrebbero aggiungere le relazioni sociali e familiari, di cui stranamente si parla poco.

3. Differenze e diseguaglianze

Certamente esistono delle differenze non eliminabili che attengono alle caratteristiche delle persone, ma il fatto che non diventino diseguaglianze o siano vissute come fonte di diseguaglianza dipende dalla loro valutazione sociale oltre che dalla loro visibilità. Intelligenza, motivazione e ambizione, infatti, sono caratteristiche personali poco o per nulla visibili. Nei modelli statistici fondati su ampie *survey* economisti e sociologi quantitativi sono soliti assumere che queste «caratteristiche non osservabili» non influiscano mai sugli esiti occupazionali, economici o sociali degli intervistati. Si può a ragione pensare che tale assunto corrisponda al vero. Ma che dire delle caratteristiche personali visibili: dal genere al colore della pelle, dall'altezza all'età, dal luogo in cui si vive alla bellezza? Qui entra in gioco la valutazione sociale, che può far sì che tali caratteristiche abbiano conseguenze sul piano economico e del prestigio e che le eventuali conseguenze siano considerate inaccettabili, siano cioè fonte di diseguaglianza. Ciò spiega le differenze nello spazio e nel tempo. Anche per la bellezza, che ovunque com-

porta vantaggi (persino all'università i professori «più belli» ricevono valutazioni migliori da parte degli studenti!), vi sono criteri molto diversi tra le culture e nel corso del tempo. E almeno nelle società occidentali le diversità di genere sono sempre più percepite come diseguaglianze da ridurre, se non da eliminare. E quanto al luogo in cui si vive, si pensi al «marchio negativo» che può colpire coloro che provengono da quartieri malfamati quando devono cercar lavoro. Infine, per fare un altro esempio prossimo ai problemi del lavoro, si pensi al ruolo dell'età, che grazie all'importanza attribuita alla *seniority*, cioè all'anzianità di servizio, tradizionalmente comportava crescenti remunerazioni. La caduta dell'importanza dell'esperienza per l'accelerazione dell'innovazione tecnologica ha ormai decretato la fine di tale valutazione socio-economica.

È quindi difficile parlare di differenze «naturali», sottratte alla valutazione sociale. Semmai si può parlare di differenze che non si possono modificare anche se comportano serie diseguaglianze, ma una diversa valutazione sociale potrebbe impedire questa conseguenza. Più attenzione dovrebbe quindi essere posta alla creazione «sociale» delle diseguaglianze, poiché è possibile modificarla.

Un discorso simile può esser fatto per quanto riguarda le diseguaglianze che Baglioni definisce eque perché fondate in particolare sul merito, cioè sul maggior impegno, sulla maggiore esposizione al rischio e sulle più elevate capacità e responsabilità. In questo caso la questione si sposta sulla misura del vantaggio economico da attribuire a chi merita di più. Un esempio per tutti: la differenza di retribuzione tra i manager di più alto livello e i lavoratori meno qualificati. Questa differenza recentemente è cresciuta in misura esponenziale a fronte di un contesto economico e organizzativo delle imprese non molto cambiato, poiché questo fenomeno non interessa solo la «nuova economia» digitale. Il mutamento sta quindi nella valutazione sociale, ma occorre domandarsi perché ciò può essere accaduto.

4. Diseguaglianza economica e diseguaglianze nelle condizioni di vita

La (relativa) autonomia delle diseguaglianze nelle condizioni di vita dalla disuguaglianza economica è la questione centrale del volume perché consente di constatare una loro tendenza all'avvicinamento nonostante le diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza e dei redditi rimangano e-

levate e addirittura siano riprese negli ultimi anni, dopo la riduzione degli anni sessanta e settanta del secolo scorso quando la distribuzione dei redditi a favore dei salari raggiunse il suo valore massimo in tutti i paesi sviluppati.

Anche se il richiamo è solo accennato, questa impostazione deve molto al dibattito critico sul Pil (il prodotto interno lordo) quale principale, se non unica misura del livello di benessere di una società. Anche grazie allo stimolo di alcune ricerche comparative secondo le quali il benessere percepito o la felicità di una popolazione sembravano non crescere linearmente al crescere del Pil pro capite (una conclusione che anche Baglioni richiama), tre economisti eterodossi, Stiglitz, Sen e Fitoussi (2009) mostrarono come il progresso sociale di una nazione richiedeva di essere misurato non solo con un metro monetario. Quindi l'Oecd (2011) lanciò una vera campagna, non soltanto di studi, a favore di misure alternative del benessere sociale, subito ripresa in Italia dall'Istat che, grazie all'impulso dell'allora presidente Giovannini, che aveva collaborato con i tre economisti, diede vita a una serie di rapporti annuali sul Bes, il benessere equo e sostenibile in Italia (Istat 2013-2107). Purtroppo la crisi economica, con la diffusa caduta del reddito e un quasi generale impoverimento, soprattutto in Italia, ha molto oscurato questa prospettiva nel dibattito pubblico, ma che la qualità della vita e il benessere di una società non dipendano semplicemente dal Pil costituisce ormai un risultato consolidato della ricerca economica e sociologica, anche se restano ancora aperti alla discussione tre seri problemi: quali dimensioni non economiche considerare, quali indicatori statistici prendere in esame per misurarle e soprattutto se abbia senso costruire un unico indicatore che li sintetizzi, affiancandosi al Pil (i tentativi dell'Istat di costruirlo, cui anche chi scrive ha partecipato, sono rimasti allo stadio sperimentale e quindi giustamente non sono stati resi pubblici).

Se benessere e qualità della vita di una popolazione non dipendono meramente dal livello del Pil pro capite raggiunto dal sistema economico, almeno oltre una certa soglia, si può ritenere che almeno nei paesi ricchi anche le disuguaglianze tra gli individui non dipendano completamente dalle loro condizioni economiche, cioè che le disuguaglianze nel benessere e nella qualità della vita abbiano una loro autonomia. Il volume sostiene decisamente questa tesi passando in rassegna con abbondanza di dati (prevalentemente sull'Italia) e di aneddoti personali diversi aspetti del benessere perso-

nale e della qualità della vita: dai consumi alle condizioni abitative, dalla salute alla durata della vita, dall'istruzione al tempo libero, dall'alimentazione all'abbigliamento, dal trattamento dei bambini all'informazione. Perché la rassegna fosse esaustiva, probabilmente mancano soltanto le relazioni sociali, la sicurezza e il prestigio, ma questa assenza si può spiegare con la mancanza di informazioni sui mutamenti di questi aspetti nel corso del tempo, poiché lo scopo della rassegna non è solo quello di mettere in luce la (relativa) autonomia delle diseguaglianze nelle condizioni di vita delle persone da quelle nelle loro condizioni economiche, ma anche e soprattutto il loro progressivo avvicinamento.

5. Le tendenze e le prospettive

La tesi che nel corso del XX secolo nei paesi ricchi dell'Occidente le condizioni di vita della popolazione più povera siano andate avvicinandosi a quelle delle fasce economicamente più agiate è largamente accettabile, anche se bisognerebbe escludere l'1 per cento dei super-ricchi, che ormai non comprendono solo grandi imprenditori e super manager, ma anche calciatori, attori, cantanti e altri protagonisti dello *star system*. Ciò si deve essenzialmente alla crescente affermazione di sistemi sia di tassazione progressiva, sia di assistenza sociale, il *welfare state*, oltre che alla diffusione di beni di consumo poco costosi, grazie alla crescente produttività.

A ragione, però, Baglioni prevede che ben difficilmente le diseguaglianze tenderanno ancora a ridursi. I sintomi sono evidenti. In non pochi paesi ricchi la progressività della tassazione sui redditi, che aveva raggiunto il livello più elevato negli anni settanta dello scorso secolo, è soggetta a critiche e le aliquote più alte sono state ridotte. In Italia nel programma del governo Lega-M5s si prevede addirittura di introdurre una *flat tax*, che, pur attenuata per rispondere ai dettami della Costituzione, ridurrebbe fortemente il carico fiscale solo sulle fasce di popolazione più ricche. E la sempiterna discussione sull'imposta di successione non sembra proprio preludere a un suo deciso aumento, come auspicato nel volume e anche da un recente editoriale di *The Economist* (2018). Quanto al *welfare state*, anche dove è più consolidato ed efficiente, come nell'Europa settentrionale, la recente immigrazione ne ha messo in crisi il carattere universale, minando la solidarietà su cui si base, e favorendo (persino nei paesi scandinavi) la diffusione del *welfare*

chauvinism, che mira a riservare le provvidenze dello stato sociale ai soli autoctoni (Reyneri 2016), dando vita a una forma di disuguaglianza finora sconosciuta in Europa, quella su basi etniche.

Anche sul piano del dibattito pubblico le critiche alle eccessive disuguaglianze economiche e sociali sembrano riservate a una ristretta platea di studiosi, che, per esempio, in Italia hanno dato vita a un Forum sulle disuguaglianze (www.forumdisuguaglianzediversita.org) e stanno redigendo un *Glossario delle disuguaglianze sociali* (Fondazione Gorreri). E negli Stati Uniti, il paese ricco più diseguale, i movimenti «contro l'1 per cento dei ricchissimi» sembrano essersi arenati a fronte di pulsioni populiste che hanno portato alla presidenza un *tycoon*, peraltro noto bancarottiere. Tornando all'Italia, vanno ricordate le grandi difficoltà che l'Alleanza per la povertà (formata da 35 realtà associative dalle Acli alla Caritas, ai sindacati) ha incontrato per riuscire finalmente a far approvare per la prima volta nell'estate 2017 una (pur limitata) legge contro la povertà, il Rei (reddito di inclusione) (Gori 2017), un risultato storico che, tuttavia, i partiti di centro-sinistra nella successiva campagna elettorale non hanno seriamente rivendicato, in un eccesso di ottimismo sulle condizioni degli italiani. Persino il cosiddetto «reddito di cittadinanza» proposto dal M5s non è inserito in un discorso sulle disuguaglianze, ma oscilla tra una propaganda assistenzialistica e una realtà che lo accomuna a una tradizionale forma di sostegno al reddito dei disoccupati, condizionato alla ricerca di un lavoro.

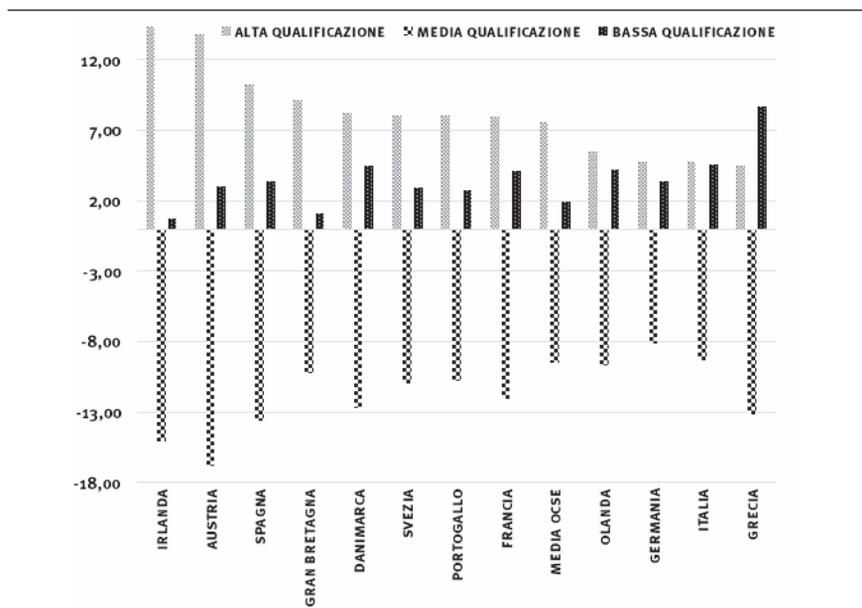
Giustamente Baglioni ricorda che la speranza di poter ridurre la disuguaglianza economica è resa vana dal crescente indebolimento del «lavoro organizzato», che ha anche nettamente ridotto la dimensione politica delle azioni sindacali, cioè quella rivolta a unificare il mondo del lavoro e quindi a ridurre le disuguaglianze. Vale la pena di una citazione: «Si è ampiamente consumata la dimensione evocativa e simbolica del lavoro manuale qualificato, del lavoro come classe, delle grandi fabbriche, dei grandi scioperi per temi generali» (p. 175). Tuttavia, trascura il mutamento strutturale che sta alla base di questo indebolimento, negando che vi sia stata una polarizzazione delle classi sociali, con lo svuotamento di quelle intermedie. Questa posizione è indubbiamente corroborata dai dati sulla distribuzione del reddito, ampiamente usati, ma trascura i mutamenti nella composizione dell'occupazione per livelli di qualificazione professionale, che forse contribuiscono meglio a spiegare le criticità della società contemporanea, anche di quella italiana.

6. La polarizzazione della struttura occupazionale

Una polarizzazione della struttura occupazionale per livelli di qualificazione professionale, con una riduzione della fascia intermedia degli operai specializzati e degli impiegati esecutivi, viene per la prima volta rilevata per il paese che spesso anticipa le tendenze economiche dei paesi ricchi. Infatti, negli Stati Uniti già nei primi anni novanta del secolo scorso la tendenza alla polarizzazione era evidente (Wright, Dwyer 2003), mentre in Europa i primi segni cominciano a manifestarsi all'inizio del nuovo millennio (Eurofound 2013; Goos, Manning, Salomons 2014), dapprima in Gran Bretagna e Irlanda e poi in tutti paesi dell'Europa occidentale. La figura 1, tratta dall'annuale rapporto dell'Oecd (2017) sul mercato del lavoro, mostra come dal 1995 al 2015 ovunque si riduca la percentuale di lavoratori a qualificazione media (operai specializzati e impiegati esecutivi), mentre aumenta quella dei lavoratori ad alta qualificazione (dirigenti, professioni intellettuali e tecniche) e quella dei lavoratori a bassa qualificazione (addetti alle vendite e ai servizi personali, dai commessi ai camerieri, operai semi-qualificati e occupazioni elementari).

L'attuale mutamento tecnologico, oltre a richiedere maggiori competenze, riduce i lavori ripetitivi, diffusi anche in occupazioni intellettuali, mentre non incide né sui compiti astratti, diffusi nei lavori intellettuali non ripetitivi, né su quelli di servizio, diffusi nei lavori manuali non ripetitivi. Poiché i compiti astratti sono concentrati nelle occupazioni più qualificate, quelli ripetitivi nelle occupazioni di livello medio e quelli di servizio nelle attività meno qualificate, il mutamento tecnologico fa crescere le occupazioni di più alto livello, ma riduce quelle di livello medio, mentre incide poco su quelle di livello più basso. Inoltre la globalizzazione ha trasferito nei paesi emergenti importanti quote dell'industria manifatturiera ad alta intensità di lavoro operaio specializzato. D'altro canto, pure la disponibilità di forza lavoro si è polarizzata. Grazie anche alla maggior partecipazione al lavoro delle donne, cresce la forza lavoro molto istruita, mentre si riduce quella con livelli di istruzione medio-bassi, che trovava sbocco nell'occupazione a media qualificazione. Per contro, è cresciuta la forza lavoro immigrata, disposta a svolgere le mansioni più dequalificate. Infine, le differenze nelle istituzioni che regolano il mercato del lavoro e il ventaglio retributivo possono spiegare perché la polarizzazione si sia presentata prima nei paesi anglosassoni, ove le più elevate differenze di reddito possono aver aumentato

Fig. 1 – Variazione della composizione dell'occupazione per livelli di qualificazione professionale 1995-2015 (punti percentuali)

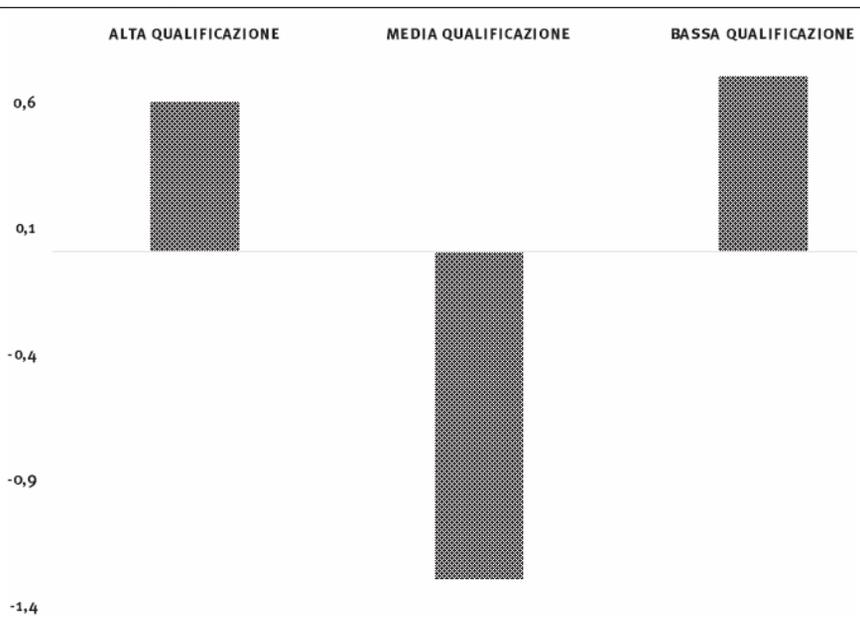


Fonte: Oecd 2017.

la domanda di lavoratori poco qualificati e poco pagati per fornire servizi ai molti ricchi. Invece, negli altri paesi europei, ove lo stato esercita un più incisivo ruolo di regolazione del mercato del lavoro, l'espansione dei lavori dequalificati nei servizi è stata minore, finché da metà anni novanta questo ruolo è entrato in forte crisi.

In quasi tutti i paesi europei la polarizzazione è stata asimmetrica, cioè la fascia dei lavori ad alta qualificazione è cresciuta più di quella dei lavori poco qualificati e in alcuni paesi la differenza è stata forte. Fanno eccezione due paesi: oltre alla Grecia, investita da una fortissima crisi, l'altro paese è l'Italia ove dal 1995 al 2015 la percentuale di lavori ad alta qualificazione è cresciuta come quella dei lavori a bassa qualificazione. E la figura 2 mostra che questa tendenza è continuata anche dopo la crisi, quando l'occupazione è tornata a crescere, ma purtroppo creando relativamente pochi posti di lavoro a elevata qualificazione. Si spiega così come mai con il passaggio generazionale per molti figli di operai vi sia stata sì una mobilità

Fig. 2 – *Variazione della composizione dell'occupazione per livelli di qualificazione professionale (punti percentuali), Italia, 2013-2017*



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Eurostat, *Labour Force Survey*.

sociale ascendente, ma anche per non pochi sempre più una mobilità discendente. Non si può pensare che la sempre più vasta domanda di lavoro non qualificato sia stata soddisfatta solo da lavoratori immigrati. Infatti, come ho tentato di mostrare in Reyneri (2018), in Italia i figli di lavoratori manuali, grazie ovviamente alla crescente istruzione, dal dopoguerra sono sempre più riusciti ad accedere a primi lavori molto qualificati. Tuttavia, dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso questa mobilità sociale ascendente dei figli di operai si è quasi arrestata, nonostante i livelli di istruzione siano continuati a crescere, e la riproduzione della classe operaia ha continuato a ridursi solo perché una crescente percentuale di figli di lavoratori manuali un tempo occupati nell'industria manifatturiera ha trovato lavoro nei servizi a basso livello di qualificazione, come commesso, cameriere o facchino. A questa mobilità discendente può anche non corrispondere un serio peggioramento delle condizioni economiche e della

qualità della vita; tuttavia la frustrazione delle aspettative che inevitabilmente l'accompagna è considerata da alcuni politologi, insieme all'immigrazione, la principale causa del crescente populismo, che ha messo in forte crisi le tradizionali organizzazioni politiche e sindacali della sinistra. Ma l'analisi delle radici sociali della crescita dei movimenti populistici e di destra radicale, che richiama tristemente la storia di cento anni fa, è ancora all'inizio non soltanto in Italia.

Riferimenti bibliografici

- Alberoni F., Baglioni G. (1965), *L'integrazione dell'immigrato nella società industriale*, Bologna, il Mulino.
- Baglioni G. (1975), *L'ideologia della borghesia industriale nell'Italia liberale*, Torino, Einaudi.
- Baglioni G. (1995), *Democrazia impossibile? Il cammino e i problemi della partecipazione nell'impresa*, Bologna, il Mulino.
- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, il Mulino.
- Baglioni G. (2011), *La lunga marcia della Cisl 1950-2011*, Bologna, il Mulino.
- Baglioni G. (2014), *Un racconto del lavoro salariato*, Bologna, il Mulino.
- Eurofound (2013), *Employment Polarization and Job Quality in the Crisis*, Dublin.
- Goos M., Manning A., Salomons A. (2014), *Explaining Job Polarization. Routine-Biased Technological Change and Offshoring*, in *American Economic Review*, vol. 104, n. 8, pp. 2509-2526.
- Gori C. (2017), *L'introduzione del Rei, tra risultato storico e rischio di una riforma incompiuta*, in *Politiche sociali*, n. 3, p. 509-512.
- Istat (2013-2017), *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma.
- Oecd (2011), *How's Life? Measuring Well-being*, Paris.
- Oecd (2017), *Employment Outlook*, Paris.
- Reyneri E. (2016), *Needed, but not Welcomed: Immigrants in the European Labour Markets*, in Ambrosini M. (a cura di), *Europe: No Migrant's Land?*, Milano, Ispi.
- Reyneri (2018), *Le basi sociali del populismo. Un commento*, in *Stato e mercato*, n. 1, pp. 141-148.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris.
- The Economist* (2018), *Stuck in the past. Countries must overhaul their tax system to make them fit for the 21st century*, August 11, p. 9.
- Wright E.O., Dwyer R.E. (2003), *The Patterns of Job Expansion in the Usa: a Comparison of the 1960s and 1990s*, in *Socio-Economic Review*, n. 1, pp. 289-325.

ABSTRACT

L'articolo è un commento dell'ultimo lavoro di Guido Baglioni La disuguaglianza e il suo futuro nei paesi ricchi. Dopo aver discusso la contrapposizione tra differenze e disuguaglianze, rilevando il ruolo decisivo della valutazione sociale, la tesi della relativa autonomia delle disuguaglianze nelle condizioni di vita dalla disuguaglianza economica viene messa in relazione con il filone di ricerche sul benessere sociale, secondo il quale la qualità della vita non dipende semplicemente dal Pil pro capite. Questo nuovo approccio, elaborato dal noto rapporto di Stiglitz, Sen e Fitoussi (2009) e adottato anche da Oecd e Istat, fornisce un sostegno anche alla tesi di una tendenza all'avvicinamento delle disuguaglianze nelle condizioni di vita. Tendenza che però sembra destinata ad arrestarsi, se non a invertirsi, per la crescente polarizzazione della struttura occupazionale, che frena la mobilità sociale ascendente e provoca anche rischi di mobilità discendente.

ECONOMIC INEQUALITIES, QUALITY OF LIFE AND EMPLOYMENT STRUCTURE

The article is a comment on Guido Baglioni's latest work Inequality and its future in rich countries. After discussing the contrast between differences and inequalities, noting the decisive role of social evaluation, the thesis of the relative autonomy of inequalities in living conditions from economic inequality is related to the line of research on well-being, according to which the quality of life does not simply depend on Gdp per capita. This new approach, elaborated by the well-known report of Stiglitz, Sen and Fitoussi (2009) and also adopted by Oecd and Istat, also provides support for the thesis of a trend towards the reduction of inequalities in living conditions. However, this trend seems destined to stop, if not to reverse, due to the increasing polarization of the employment structure, which hinders upward social mobility and also causes risks of downward mobility.

Serve ancora, e se sì perché, occuparsi della disuguaglianza economica?

Paolo Feltrin*

1. Molti conoscono da decenni Guido Baglioni e alcuni di noi che hanno vissuto una vita molto diversa dalla sua, pur sempre tra accademia e impegno politico-sociale, gli invidiano due qualità tipiche del mestiere accademico, quando venga preso sul serio e ci si dedichi con la passione dimostrata da Baglioni nella sua lunghissima vita universitaria. La prima qualità è la *perseveranza*, basata sulla convinzione che il lavoro intellettuale sia prima di tutto un «lavoro», scandito da ritmi regolari, forse un po' noioso, a cui dedicarsi con costanza, rigore, perfino con sacrificio, secondo l'antico motto che ricorda come questo mestiere sia fatto di tre sole componenti: leggere, pensare, scrivere. La seconda qualità è il *futo* per i temi d'indagine, a metà strada tra «ciò di cui tutti parlano in città» e le grandi questioni della disciplina, senza fossilizzarsi per tutta la vita su di un unico argomento su cui vivere di rendita, ma con la curiosità e l'ambizione del collezionista, alla ricerca delle cose che mantengono il loro valore nell'immenso accumularsi di fatti e teorie nel corso del tempo.

Nessuna sorpresa dunque di fronte a questo nuovo libro, in cui fin dal titolo, *La disuguaglianza e il suo futuro nei paesi ricchi*, Baglioni manifesta la sua ambizione a dire qualcosa di diverso e di nuovo su un argomento oggi al centro di molte discussioni tra gli economisti, anche tra quelli *mainstream*. Come sempre nei libri di Baglioni, il linguaggio è chiaro e l'approccio didattico, premurandosi di definire ogni nuovo concetto, indicatore o misura che vengono introdotti nella discussione, come pure di segnalare i contributi più importanti nell'avanzamento della disciplina, senza affogare il testo di centinaia di rinvii bibliografici come d'uso nella retorica accademica contemporanea. Sembra che il pubblico di riferimento di Baglioni rimanga ancora oggi quello degli studenti universitari e, proprio in questa ottica, è un peccato la rinuncia, immagino imposta da ragioni editoriali, a pubblicare i

* Paolo Feltrin è docente di Scienza politica presso l'Università di Trieste.

resoconti analitici degli autori di riferimento (Picketty, Stiglitz, Atkinson, Deaton, Sen) perché avrebbero costituito una «Prima parte», introduttiva al volume, utilissima dal punto di vista didattico.

2. I contenuti del libro sono già stati riassunti, qui basta ricordare il filo rosso della tesi declinata nei sette capitoli del volume: la disuguaglianza economica esiste e non è diminuita nelle società occidentali nell'ultimo secolo, tuttavia, a) il *livello* inferiore da cui oggi si parte per misurare la disuguaglianza economica è molto più elevato rispetto al secolo scorso, tanto da farne un problema qualitativamente diverso da disuguaglianza misurata nelle società povere e da rendere incomparabile la nozione stessa di disuguaglianza di oggi con quella del passato, come fa Picketty (pp. 53-55); b) in conseguenza dei progressi nella crescita complessiva dei redditi, almeno i quattro quinti della popolazione che vive nelle nazioni ricche non può dirsi povera e ha accesso a redditi e tenori di vita sufficienti (p. 89); c) l'aumento dei redditi e il contemporaneo calo dei prezzi ha condotto a stili di vita differenti, a cui hanno egualmente accesso tutti coloro con redditi sufficienti o più elevati: alimentazione, abitazione, automobile, istruzione, sanità, aspettative di vita, tempo libero, consumi voluttuari, informazione digitale; d) di conseguenza, la disuguaglianza economica non è una priorità nelle nostre società, rispetto ad un obiettivo come, ad esempio, quello di una maggiore produttività, la sola in grado di garantire la riproduzione delle passate condizioni di redistribuzione dei redditi.

3. A ragione Baglioni osserva come il problema non sia nel sindacare quanto ricchi siano i ricchi, ma se le condizioni di una vita dignitosa siano rispettate per tutti. La sua conclusione è largamente affermativa. Proprio da qui può partire la discussione, cominciando dal motto che campeggia su tutti i tribunali, «la legge è uguale per tutti», per ricordarci che il problema dell'eguaglianza sia (anche) una questione di giustizia, prima ancora che una questione di sostenibilità economica, come ci venne ricordato in un libro famosissimo – *A Theory of Justice* –, uscito nel 1971, scritto dal filosofo John Rawls, curiosamente non citato, in larga parte dedicato a giustificare le politiche pubbliche di tipo egualitario.

Tanto l'uguaglianza quanto la disuguaglianza devono essere adeguatamente motivate per essere socialmente accettate. Esiste quindi la necessità di dare giustificazione alle diversità nei redditi. Si tratta di un'operazione non

neutrale, politica, in cui pesano i rapporti di forza tra i gruppi sociali e il loro grado di accesso al potere politico. Come mi è capitato di scrivere a proposito di Pierre Carniti, le politiche sindacali egualitarie di fine anni sessanta avevano come obiettivo non l'egualitarismo assoluto, ma la necessità di ridurre la discrezionalità nelle scale salariali, poco o nulla legate a un merito oggettivamente valutabile, come pure, in secondo luogo, di dare maggiore considerazione sociale al lavoro manuale, di cui non si capiva la ragione di un riconoscimento economico tanto mediocre. Queste esigenze non paiono scomparse, o quantomeno il fatto che non se ne parli più non le rende per ciò stesso inesistenti. In quel caso, come in tanti altri esempi della storia del sindacalismo, la questione della povertà passava in secondo piano, nella convinzione che una battaglia egualitaria in favore dei penultimi vagoni sociali andasse a favore anche di chi stava in fondo al treno.

4. Baglioni sottolinea in più punti, come ad esempio a p. 190, la non ragionevolezza delle polemiche contro le ricchezze «meritate», ad esempio quelle degli attori. Tuttavia il problema può essere visto anche da altre angolature. Sotto osservazione in questo caso non sono le diseguaglianze ma la giustificazione delle ricchezze legittimate solo da un merito *presunto*. Più volte nel libro vi si fa cenno (pp. 58, 61, 185 *et passim*) ma, forse, l'indagine può essere ancora approfondita, non fosse altro perché in molti studi risulta essere questa la radice di una parte importante del cosiddetto «rancore» popolare contro le élite, per comodità riconducibili all'1 per cento dei più ricchi nei paesi ricchi. Quella del rancore o dell'invidia sociale a me paiono tesi auto-giustificatorie – tanto delle élite, quanto degli studiosi – senza andare ad approfondire le «buone ragioni» che potrebbero dare conto di comportamenti collettivi tanto diffusi *all over the world*.

Prendiamo in considerazione tre classi di fenomeni. In primo luogo, la tecnologia, la quale, come ci ricorda lo stesso Baglioni, è all'origine di molte grandi ricchezze. Anche in passato era così, si pensi alle prime *corporation* statunitensi, costruite sul monopolio o sull'oligopolio dei lavori pubblici (treni, ponti, strade) e contro cui si scagliarono con successo i primi grandi movimenti populistici, fino a giungere nel primo Novecento alle riforme contro i monopoli da parte di Theodore Roosevelt. La tecnologia, specie nelle sue fasi di prima applicazione, tende inevitabilmente a produrre super-profitti per pochi, o addirittura per uno solo. Questa tendenza va assecondata o contrastata? E questo proprio in nome della maggiore efficienza e

produttività del sistema economico che, in più parti del libro, costituisce a ragione la prima preoccupazione e la ricetta aurea di Baglioni.

In secondo luogo, come osservò Alessandro Pizzorno nel 1981, il pluralismo genera, anche in questo caso in modo inevitabile, chiusure corporative, legittimate da speciali protezioni legislative. Anche Baglioni ricorda l'insensatezza di certi comportamenti sindacali giustificati solo dal «potere vulnere» di questa o quella categoria lavorativa, ma chiediamoci se i redditi medi dei notai in Italia prima della crisi, pari ad oltre 500.000 euro lordi l'anno (*fonte*: Agenzia delle entrate), fossero davvero legittimati dal merito oppure, invece, dalla sola capacità di *lobbying* corporativo nel mantenere esageratamente esiguo il numero degli iscritti all'ordine professionale e altrettanto esageratamente alto il numero e i relativi importi degli atti che obbligatoriamente dovevano passare per le loro mani. Analogo discorso potrebbe essere fatto per le orchestre e i cantanti lirici che hanno come unici interlocutori datoriali le istituzioni pubbliche. E così via. Le conseguenze non desiderate del pluralismo in termini di sovraredditi da monopolio corporativo, specie quelle che si basano su speciali protezioni legislative, sono o no un problema di eguaglianza (o meglio: di giustizia equitativa)?

5. Passiamo al terzo tema, quello più controverso e allo stesso tempo più eclatante, quando cioè si somma la logica del «primo arrivato», in campo tecnologico, alla logica della «pressione pluralistica» degli interessi, sul terreno della protezione politica e legislativa. Prendiamo in considerazione i cinque *big five* dell'alta tecnologia *made in Usa*. I numeri del primo semestre 2018 sono impressionanti: Apple, Alphabet (Google), Microsoft, Facebook e Amazon hanno insieme realizzato oltre settanta miliardi di dollari di profitti; la loro capitalizzazione in Borsa supera i 3.500 miliardi di dollari, più del doppio del prodotto interno lordo italiano.

Domanda: si tratta di guadagni «meritati», anche al netto di scandali, evasioni fiscali, comportamenti lesivi della concorrenza? Oppure, si tratta di qualcosa di simile alle ricchezze dei *robber barons* che imperversavano nell'America di fine Ottocento, stile *Gangs of New York* di Martin Scorsese? Come ha sottolineato Enrico Moretti, in tutti i cinque casi appena citati gli investimenti in capitale fisso, in stabilimenti e macchinari, sono irrilevanti e il loro successo dipende dallo sfruttare il capitale intellettuale (altrui), dalla loro capacità di «trovarsi al posto giusto al momento giusto» e, infine, dall'abilità nel proteggere attraverso norme statali *ad hoc* le moderne «tasse

sul macinato» da loro applicate alla clientela mondiale: e tutto questo lo si ritrova fin dal primo caso di scuola, l'imposizione all'universo mondo di un software non particolarmente efficiente, il quasi dimenticato ms-dos, da parte di Bill Gates.

Per Baglioni, i profitti da sfruttamento tecnologico sono legittimi, come era apparso ragionevole dalla triplice Smith-Ricardo-Marx in poi. Ma oggi si possono trattare le nuove tecnologie digitali alla stessa stregua di quelle ottocentesche? Oppure c'è un salto qualitativo che ne cambia sia l'origine, come ha sottolineato Mariana Mazzucato, sia la sua natura sociale e, di conseguenza, finisce per mettere quantomeno in discussione la legittimità della sua appropriazione esclusiva nelle mani dei primi arrivati? Per omaggio alla rivista che ospita questa recensione, va fatto almeno un cenno al ritardo sindacale nel riflettere sulla redistribuzione della ricchezza una volta che il *general intellect*, di cui intuì la potenza il Marx del *Frammento sulle macchine*, abbia conquistato la primazia nel computo dei fattori produttivi. Alcune riflessioni del post-operaismo di origine anglosassone, a cominciare da David Graeber e da David Harvey, oppure di economisti del lavoro statunitensi come Lawrence Mishel, potrebbero aiutare a fare qualche passo avanti nella definizione di politiche redistributive che tengano conto di questa prospettiva.

6. Da ultimo, sarà pur vero come scrive Baglioni nell'ultimo capitolo, che la riduzione della disuguaglianza è *improbabile* (p. 170), ma da sola non appare una ragione sufficiente per abbassare la bandiera egualitaria, e ciò indipendentemente dai risultati concreti che si possono raggiungere.

La democrazia, nella definizione standard di Giovanni Sartori, è «un sistema etico-politico ecc.», dove il trattino corto serve a sottolineare l'eguale importanza dei due termini, una legatura fra concetti diversi, rinunciando ad utilizzare nell'endiadi la meno impegnativa congiunzione semplice «e». In questa definizione, la democrazia è un sistema politico che funziona nel modo piuttosto scadente che conosciamo, ma aspira continuamente a diventare qualcosa di più allo scopo di realizzare i due valori in cui si inverte la sua eticità: libertà e uguaglianza. Come ci ricordava Raimondo Luraghi, la Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del 1776 affermava: «Noi riteniamo che sono per se stesse evidenti queste verità: che tutti gli uomini sono creati eguali; che essi sono dal Creatore dotati di certi inalienabili diritti, che tra questi diritti sono la vita, la libertà, e il perseguimento della felici-

cità» (sottolineiamo: prima la vita, poi la libertà). Nonostante questa impegnativa dichiarazione, i cinque estensori, primo fra tutti Thomas Jefferson, continuarono a mantenere inalterata, senza particolari sensi di colpa, la loro condizione di proprietari di centinaia e centinaia di schiavi. Analogo appello al perseguimento dei valori, anche se (momentaneamente) sconfitti nelle contingenze della storia, venne rivolto nel 1919 da Max Weber ai suoi studenti in chiusura della sua celebre conferenza su *La politica come professione e come vocazione*.

Può apparire eccessivo questo richiamo alla tensione etica da mantenere sull'ideale egualitario, specie in chi, come chi scrive, appartiene alla schiera dei realisti. Tuttavia, la lettura di un libro come quello di Tyler Cowen, *La media non conta più*, suggerisce di non sottovalutare alcune tendenze contemporanee a giustificare come inevitabili anche le ineguaglianze più gravi. Cowen, parlando degli Stati Uniti, dando per scontato un futuro popolato da masse di poveri vieppiù in aumento, dedica gran parte dell'ultimo capitolo del suo libro a elargire buoni consigli per chi entra nella spirale delle difficoltà economiche. La sua idea è che i nuovi poveri devono (re)imparare a vivere da poveri: cambiare il posto in cui vivere andando ad abitare in stati e aree meno costose, anche se giocoforza meno salubri, più deserte, meno popolate; vivere in abitazioni prefabbricate di bassa qualità, con un prezzo più basso, pur se con qualche inconveniente nella qualità della vita; cambiare regime alimentare, nonostante la già pessima qualità degli *store* americani di basso livello; e così via. Orbene, qualunque azione politica o sindacale si ponga come obiettivo di utilizzare un qualche «potere frenante» per guadagnare tempo (il *katéchon* di Carl Schmitt), alla luce di queste tendenze dell'economia contemporanea, a noi sembra quantomeno da valutare con attenzione.

7. Di fronte al crescere di correnti del pensiero contemporaneo di questo tenore, se ha ragione, certo, Baglioni a considerare improbabile (p. 170) e non prioritaria la riduzione della diseguaglianza economica (p. 38), non appaiono queste due constatazioni sufficienti per ammainare la bandiera dell'eguaglianza economica, sia per motivi di etica democratica (*à la* Sartori), sia per motivi di giustizia distributiva (*à la* Rawls), sia per motivi di contrasto alla chiusura nella cittadella dei potenti (*à la* Pizzorno), sia per guadagnare tempo (*à la* Schmitt) di fronte alle conseguenze indesiderate della modernità.

Baglioni ogni tanto fa cenno a questo ostacolo difficile da aggirare (ad esempio a p. 89), ma, con forse eccessivo ottimismo, pensa sia risolvibile con le tradizionali misure congiunte di produttività ed equità. Se c'è una cosa che il malessere nelle urne delle nazioni ricche segnala è che le dimensioni e le caratteristiche dello scoglio siamo molto più serie di quanto fin qui ipotizzato, dunque non così facili da affrontare con la cassetta di attrezzi fin qui adoperata e alla quale il libro rinvia. Quando Baglioni antepone, ad esempio, l'insicurezza alla diseguaglianza, la domanda da porsi è se la prima non sia la conseguenza della seconda, dal momento che le attese, misurate a partire dal *background* familiare e dal titolo di studio, vengono confrontate con le conseguenze in termini di qualità del lavoro svolto e del reddito ad esso connesso.

Al momento, come aveva intuito Michael Piore, la libertà di accesso a comunità liberamente scelte, sulla base degli orientamenti sessuali, delle convinzioni religiose, delle preferenze nel tempo libero, dei gusti alimentari ecc., ha fatto da ammortizzatore al senso di insicurezza e di deprivazione relativa connessa alla stagnazione dei redditi medi e medio-bassi. Molti segnali, non ultimi quelli elettorali, suggeriscono oggi un ottimismo minore e la necessità di interventi riequilibratori; ad esempio, forse, la vecchia idea sindacale che i poveri (i sottoproletari del tempo che fu) si aiutino meglio rendendo più uguali i penultimi (i proletari del tempo che fu) rimane ancora oggi d'attualità. Insomma, il merito del volume di Baglioni è di mantenere ciò che promette, riaprendo una discussione fin troppo rinchiusa nei confini della disciplina economica, mostrandone i mille risvolti sociali e politici, invitandoci a riflettere sui tanti aspetti di un tema classico, tanto che, su alcuni di questi, abbiamo provato a segnalare l'urgenza di un confronto ancora più serrato.

TENDENZE

Le leggi elettorali e il falso mito della loro influenza sulla «governabilità»

Giuseppe Ieraci*

1. Introduzione

Il termine «governabilità» discende dal gergo politico e si collega anche al filone di studi sulla «qualità della democrazia»¹. Qui scelgo la via di ridurre la nozione di «governabilità» a quella di stabilità di governo (durata degli esecutivi). Il vantaggio di studiare la stabilità di governo risiede nella sua misurabilità (durata in carica espressa in giorni) e comparabilità, nonché nell'assunzione che le azioni riconducibili a un'accezione allargata di «governabilità» (ad esempio, riduzione del conflitto, produzione legislativa, efficacia, effettività e continuità dell'azione di governo) siano possibili se si verifica la condizione necessaria della durata in vita del governo stesso².

Nonostante un interesse diffuso, i risultati delle ricerche sulla stabilità di governo non sono molto univoci. Una quarantina d'anni fa Sanders e Herman (1977, pp. 367 e 370-371) concludevano che «la stabilità [di governo] non è così facile da pronosticare come si può supporre» e che, tra la molte variabili identificabili, solo il peso relativo dei partiti antisistema, lo status del governo (se di maggioranza o di minoranza), il numero dei partiti presenti in esso e l'estensione della maggioranza che lo sostiene ne condizionano la sopravvivenza³. Sanders e Hermann non indicavano le leggi elettorali

* Giuseppe Ieraci è docente di Scienza della politica e analisi delle politiche pubbliche presso il Dispes (Dipartimento di scienze politiche e sociali) dell'Università di Trieste.

Desidero ringraziare Paolo Feltrin per alcuni preziosi commenti fatti a una prima stesura di questo lavoro.

¹ Per lo studio della letteratura sulla qualità della democrazia, cfr. Tebaldi e Calaresu 2011.

² L'ipotesi che la stabilità dell'esecutivo (misurata dalla sua permanenza in carica) favorisca decisioni politiche più efficaci e costituisca una delle misure della *forza del governo* (accanto alla coesione ideologica) è stata avanzata da Vassallo (1997).

³ Cfr. anche Sanders 1981.

tra i fattori che potrebbero incidere sulla stabilità di governo. Qualche tempo dopo anche Warwick (1994, p. 146) trascura le leggi elettorali e sostiene che sulla sopravvivenza dei governi agisce «in modo più evidente il grado di diversità ideologica» al loro interno. Com'è possibile, dunque, che in particolare il dibattito politico italiano sia condizionato dal dogma della dipendenza della «governabilità» del sistema dalla legge elettorale?

La ragione dell'interesse per lo studio dei sistemi elettorali sta nell'ipotesi che essi esercitino un'influenza sul grado di frammentazione del sistema dei partiti e quindi sulla persistenza dei governi. Infatti, in questa linea di ragionamento la frammentazione e la polarizzazione (condizionate dal sistema elettorale) sarebbero le cause principali della presenza di partiti antisistema (Sartori 1976), dello status del governo e dell'estensione della maggioranza che lo sostiene nell'arena parlamentare, per citare le variabili indicate da Sanders e da Herman (1977). Dopo aver affrontato questa ipotesi generale e averla criticata presenterò alcuni dati comparativi sulla durata di governo che revocano in dubbio l'ipotesi e avvanzerò alcune spiegazioni alternative.

2. Le conseguenze politiche delle leggi elettorali

Secondo Sartori sui sistemi elettorali si è concentrata così tanta attenzione perché le tecniche costituzionali non possono condizionare i comportamenti di massa in maniera diretta ed effettiva, mentre i sistemi elettorali sì. Questi, infatti, agirebbero sugli «agenti canalizzanti» primari del processo politico, cioè sui partiti, con una efficacia manipolativa sul formato di un sistema partitico (Sartori 1982, pp. 105-106). Il punto di partenza di questa riflessione sono le leggi elettorali formulate da Duverger (1951), e poi circoscritte da Rae (1967), che stabiliscono un legame di causa-effetto tra il tipo di formula elettorale e le caratteristiche del sistema partitico e della rappresentanza. In particolare la legge elettorale proporzionale è associata a un formato pluripartitico e tendenzialmente a livelli considerevoli di frammentazione partitica, mentre i sistemi maggioritari sono collegati a formati bipartitici o bipolari e a un grado di frammentazione partitica limitato⁴. Si riconosce, ovviamente, che il formato partitico può discendere da cause geneti-

⁴ Per una visione aggiornata su questo dibattito, cfr. Dassonneville, Hooghe e Lewis-Beck 2017.

che (la struttura delle fratture, i percorsi della democratizzazione, i conflitti storico-sociali radicati e similari), ma dato che – come rimarcava Sartori – questi elementi genetici possono essere manipolati dal sistema elettorale si tende a concludere che una causa più immediata e ravvicinata della frammentazione e del formato partitico sia proprio la legge elettorale.

Tale linea di ragionamento presenta alcune criticità. Intanto, come evidente, l'effetto della legge elettorale sulla governabilità non è diretto ma, appunto, mediato dalla frammentazione partitica. Più in generale, però, vale l'argomento posto anni addietro da Giovanni Sartori circa l'impatto limitato della legge elettorale in contesti nei quali il sistema dei partiti sia debolmente «strutturato». Sartori ipotizzava che «l'effetto dei sistemi elettorali non può essere stabilito senza stabilire al tempo stesso quali sono le caratteristiche del sistema partitico [...] Anche i sistemi partitici condizionano gli elettori [...] a seconda che siano, come sistemi, strutturati ovvero non-strutturati» (Sartori 1982, p. 113). Più avanti Sartori chiarisce che un sistema partitico è strutturato se i partiti sono «caratterizzati da un apparato organizzativo nazionale» (Sartori 1982, p. 114). Quando il sistema dei partiti è strutturato, riesce a svolgere pienamente la sua «funzione canalizzante» del voto a livello di massa. Per esempio se il sistema partitico non è strutturato e non è capace di canalizzare il voto verso (pochi) partiti presenti a livello nazionale, anche un sistema maggioritario può associarsi a un formato partitico frammentato, perché «l'influenza del sistema uninominale resta confinata ai collegi». Ciò conduce Sartori a riformulare le «leggi di Duverger», sostenendo che «un sistema uninominale produrrà, alla distanza, un formato bipartitico (anche se non l'eternizzazione dei medesimi partiti) a due condizioni: primo, che il sistema partitico sia strutturato e, secondo, che l'elettorato refrattario a qualsiasi pressione del sistema elettorale si trovi disperso attraverso le circoscrizioni in proporzioni nettamente sotto-maggioritarie» (Sartori 1984, pp. 21-22). Se un sistema partitico non è strutturato a livello della politica nazionale e se l'elettorato presenta concentrazioni sub-culturali maggioritarie in determinate circoscrizioni o aree geografiche, nessun sistema elettorale sarà in grado di ridurre la frammentazione partitica.

Ciò premesso, cominciamo con l'osservare che nelle democrazie parlamentari europee la formula maggioritaria o *plurality* è applicata soltanto in Gran Bretagna, in Francia, con il correttivo del secondo turno, e in Italia, con il precedente della legge cosiddetta *Mattarellum* e di quella attualmente in vigore, dove esistono quote di seggi attribuiti in collegi uni-

nominali e maggioritari. Tuttavia è risaputo, e i dati più avanti illustrati rafforzeranno questa osservazione, che in molti paesi con legge elettorale proporzionale la «governabilità» (sempre intesa come durata di governo, si badi) è pari e spesso superiore a quella registrabile negli Stati a sistema maggioritario, come la Gran Bretagna e la Francia della V Repubblica. Siamo sicuri, allora, che sistema elettorale e coesione ideologica dei governi possano essere assunti come fattori che impattano sulla stabilità di governo? Queste osservazioni ci inducono a ipotizzare che la «governabilità», intesa come stabilità o come durata di governo, dipenda anche e soprattutto da certe proprietà dell'arena parlamentare nella quale il governo stesso si trova calato. Non abbiamo elementi certi che ci spingano a ritenere che la legge elettorale eserciti un effetto esclusivo e determinante sulla frammentazione partitica e disponiamo di molti casi nei quali la sopravvivenza del governo non è in alcun modo condizionata dal sistema elettorale proporzionale.

3. L'arena parlamentare italiana e la legge elettorale

Per approfondire questo punto, e prima di passare a un quadro comparativo più ampio, mi servo di un caso studio molto noto come quello italiano. La riforma della legge elettorale nel 1993, con l'introduzione del sistema misto proporzionale (25% dei seggi) e maggioritario (75% dei seggi), non ha ovviamente mutato le caratteristiche dell'arena parlamentare, né ha generato gli effetti previsti. Già Bartolini e D'Alimonte (1995, p. 332) notavano che le liste rappresentate nel Parlamento italiano erano quattordici nel 1978, sedici nel 1992 e venti nel 1994, a seguito dell'introduzione del modello misto maggioritario-proporzionale. Di queste venti liste, conteggiando anche le sovrapposizioni, otto derivavano dalla quota proporzionale e diciannove da quella maggioritaria. Alcuni studi recenti hanno mostrato il progressivo indebolimento delle ideologie e delle identificazioni partitiche tradizionali in Italia, a cui hanno contribuito non poco le trasformazioni degli ultimi decenni e la transizione politica in corso (Morlino 1990, 2006; Diamanti 2003). In questo contesto mutato la riforma elettorale del 1993 non poteva che esercitare un effetto molto limitato, perché ormai i partiti avevano perso la loro capacità di attrarre l'elettorato a livello nazionale e i legami si erano ormai trasferiti a

livello sub-nazionale e locale. Anche la «governabilità» non è particolarmente migliorata nella fase maggioritaria della politica italiana (1994-2005), come mostrano i dati riportati nella tabella 1.

Tab. 1 – I governi italiani nella «fase maggioritaria» (1994-2005)

GOVERNO	PERIODO	COALIZIONE E % DI SEGGI PARLAMENTARI DEI PARTITI () E TOTALI []	DURATA IN GG.	DURATA DELLA CRISI DI GOVERNO	MOTIVO DELLA CADUTA
BERLUSCONI I (FI)	11.05.94- 22.12.94	Fi (17,9) An (17,3) Ccd (4,3) Ln (18,6) [58,1]	226,0	118,0	Conflitto intra-coalizionale. Ritiro della Ln.
DINI (IND.)	13.01.95- 11.01.96	Governo tecnico [60,5]	363,0	22,0	Sfiducia parlamentare. Elezioni anticipate 1996.
PRODI I (PPI)	18.05.96- 09.10.98	Pds (26,5) Ppi (12,7) altri (6,5) [45,7 (5,6 Prc)*]	874,0	127,0	Battuto in Parlamento su richiesta del voto di fiducia per defezione del Prc.
D'ALEMA (DS)	21.10.98- 26.04.00	Idem	550,0	29,0	Dimissioni del presidente del Consiglio a seguito di sconfitta elettorale nelle elezioni amministrative e regionali del 2000.
AMATO II (IND.)	25.05.00- 11.06.01	Idem	382,0	0,0	Dimissioni formali dopo le elezioni politiche del 2001.
BERLUSCONI II (FI)	11.06.01- 20.04.05	Fi(28,8) An(15,7) Ln(4,7) Ccd(6,1) [55,3]	1474,0	2,0	Crisi interna e rimpasto governativo a seguito di sconfitta elettorale nelle elezioni amministrative e regionali del 2005.
BERLUSCONI III (FI)	22.04.05- 17.05.06	Idem	391,0	0,0	Dimissioni formali a segui- to delle elezioni politiche del 2006.
DURATA MEDIA IN GIORNI DEI GOVERNI/DELLE CRISI			608,6	42,6	

* Sostegno esterno del Prc.

Fonte: Ieraci e Poropat 2016.

La durata media dei sette governi succedutisi nelle tre legislature (1994-1996; 1996-2001; 2001-2006) è di 608,6 giorni, ma il dato è fortemente

condizionato dall'*unicum* della storia italiana rappresentato dal governo Berlusconi II. Si tratta comunque, come vedremo dal quadro comparato, di una misura di «governabilità» che resta modesta (inferiore a due anni di durata) in raffronto con altre democrazie europee. Dobbiamo, pertanto, occuparci delle proprietà dell'arena parlamentare italiana, dove i governi evidentemente non hanno vita facile, qualunque sia la legge elettorale che li ha prodotti.

Negli anni sessanta e settanta la presenza di opposizioni bilaterali e anti-sistema di sinistra e di destra, capaci di esercitare un forte condizionamento sull'azione di governo e sull'attività parlamentare, spingeva i governi italiani a ricercare con queste stesse compromessi e accordi sui contenuti delle decisioni legislative. Il Parlamento italiano diviene pertanto una sorta di «camera di compensazione» del sistema partitico (Sartori 1963), nel senso che le spinte centrifughe al suo interno venivano bilanciate o mitigate dalla dinamica parlamentare. Ne risultava un processo legislativo asfittico, mirato prevalentemente a soddisfare interessi settoriali, attraverso la produzione di micro-provvedimenti (le cosiddette «leggine»), e incapace di far fronte alle principali riforme (Di Palma 1977)⁵. Grazie però ad alcuni interventi sui regolamenti parlamentari, che fissano alcune priorità nell'esame dei provvedimenti legislativi del governo (per esempio nella conversione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, dei disegni di legge comunitaria e in quella dei decreti legge), tra il 1988 e il 1990 e successivamente nel 1997⁶, i governi italiani sono ora in grado di esercitare un controllo più esteso sulla procedura parlamentare rispetto a quanto non avvenisse negli anni settanta e ottanta, anche se la loro capacità di «proteggere» le proprie politiche dagli interventi delle opposizioni resta relativamente bassa, specialmente in comparazione con altre democrazie parlamentari contemporanee⁷. Le maggioranze governative, inoltre, sono relativamente poco coese, cosicché il governo viene talvolta messo in minoranza e gli obiettivi delle sue politiche subiscono delle modifiche. L'esperimento maggioritario in Italia (1994-2005) non ha generato gli effetti attesi: il numero dei partiti in Parlamento non è

⁵ Per una visione generale circa le dinamiche del Parlamento italiano e la sua evoluzione più recente, si vedano Capano, Giuliani 2001 e De Micheli, Verzichelli 2004.

⁶ Ricordo che la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale limita la reiterazione dei decreti legge.

⁷ Una presentazione più articolata di questi argomenti si trova in Ieraci (2000, 2003a, 2003b).

diminuito e i governi hanno continuato a cadere con una certa facilità e frequenza perché *sono rimasti deboli all'interno dell'arena parlamentare*.

4. La «governabilità» nelle democrazie europee. Una prospettiva comparata sulle arene parlamentari

Nell'arena parlamentare un governo nasce, vive e muore, ma ciò che varia ampiamente nei casi europei è il *grado di integrazione tra Parlamento e governo*, cioè la misura in cui essi si trovano in una condizione di dipendenza reciproca e in cui la sopravvivenza delle due istituzioni è reciprocamente connessa (Ieraci 2003a, 2010). Tutto ciò ci suggerisce di guardare ai contesti della *formazione del governo* e della *terminazione del rapporto governo-Parlamento* in quanto forniscono i limiti temporali della sopravvivenza di entrambi i ruoli. Entro questi due contesti si presentano in chiave generale tre risorse/opportunità capaci di incidere sul bilancio dei rapporti tra governo e Parlamento e, pertanto, sul grado di integrazione tra di essi.

1. *Modalità di investitura del governo: voto di investitura collegiale del governo o ad personam del capo di governo*. Alcune democrazie parlamentari attribuiscono ampi poteri al capo di governo nella formazione del stesso e nella revoca dei mandati ai singoli ministri (Gran Bretagna, Germania e Spagna, per esempio). In genere in questi casi il Parlamento procede a una votazione sul capo di governo designato e non sottopone il governo da questi formato a successiva verifica.

2. *Esercizio del voto di sfiducia*. Il più efficace strumento di controllo dell'esecutivo da parte del Parlamento è la verifica costante dell'estensione del sostegno parlamentare, mediante l'espressione di un voto di fiducia. Questa possibilità del Parlamento può essere sensibilmente limitata, come nell'esempio della «sfiducia costruttiva» (*konstruktive Misstrauensvotum*) espressamente richiesta dalla Legge fondamentale tedesca (art. 67). Analogo è il caso della Spagna, dove è previsto che una mozione di censura, presentata da almeno un decimo dei deputati, sia accompagnata dalla proposta di una candidatura alla presidenza del governo e che il candidato proposto nel testo della mozione, qualora approvata a maggioranza assoluta, divenga il nuovo presidente del governo (artt. 113 e 114). Poco citato è l'art. 65 della Costituzione belga, che impone al Parlamento di esprimere una mozione di sfiducia proponendo allo stesso tempo un successore del primo ministro. Ma

in altre situazioni può essere richiesta una maggioranza qualificata per l'approvazione di una mozione di sfiducia, come nel caso greco (art. 84, c. 6).

3. *Scioglimento del Parlamento e convocazione delle elezioni.* In alcuni modelli istituzionali il governo può indire elezioni politiche, anche quando è privato della fiducia o del sostegno parlamentare. Il governo può ricorrere allo scioglimento del Parlamento ogni qual volta il suo rapporto fiduciario con il Parlamento stesso è messo a repentaglio.

Nella tabella 2 è presentato il quadro della distribuzione di queste tre proprietà nelle principali democrazie europee.

Tab. 2 – Risorse/vincoli nella relazione Parlamento-governo nelle democrazie europee

	TIPO DI VINCOLO/RISORSA E CONTESTO DI APPLICAZIONE		
	FORMAZIONE DEL GOVERNO	TERMINAZIONE DEL RAPPORTO GOVERNO-PARLAMENTO	
CASI	1. Investitura <i>ad personam</i> del capo di governo	2. Limitazioni al voto di sfiducia o similari	3. Scioglimento del Parlamento e convocazione delle elezioni
GERMANIA	+	+	+
SPAGNA	+	+	+
GRAN BRETAGNA	+	-	+
SVEZIA ^a	+	-	+
NORVEGIA	+	-	+
DANIMARCA	+	-	+
GRECIA ^b	-	+	+
AUSTRIA	-	-	+
PAESI BASSI	-	-	+
IRLANDA	-	-	+
BELGIO	-	+	-
ITALIA	-	-	-
IV REP. FRANCESE	-	-	-

^a In base alla riforma costituzionale del 1970-1975.

^b In base alla riforma costituzionale del 1985.

Legenda: +: presenza della risorsa per il governo (vincolo per il Parlamento, vantaggio per il governo); -: assenza della risorsa per il governo (vantaggio per il Parlamento, vincolo per il governo).

Fonte: adattamento da Ieraci 1996, p. 70.

Possiamo notare due distribuzioni significative. Un primo gruppo si caratterizza per *integrazione governo-Parlamento elevata o media* (Germania, Spagna, Gran Bretagna, Svezia, Norvegia, Danimarca, Grecia, Austria, Paesi Bassi, Irlanda). Sono qui compresi tutti quei casi accomunati dall'opportunità da parte del governo di sciogliere il Parlamento e conseguentemente

di indire elezioni politiche. All'interno di questo gruppo, infine, si staccano nettamente la Germania e la Spagna, i cui governi possono contare su tutte e tre le risorse considerate, compreso il voto di sfiducia costruttivo. Qui, dunque, se il governo non è in grado di mantenersi in vita, può determinare lo scioglimento del Parlamento e ricorrere a nuove elezioni, cosicché Parlamento e governo risultano integrati in misura molto spiccata.

Un secondo gruppo si segnala invece per *integrazione governo-Parlamento bassa* (Belgio, Italia, IV Repubblica francese). Qui il potere di scioglimento del Parlamento, e quindi il principale strumento di difesa del governo nei confronti di questo, non è riconosciuto al governo. Si tratta, in definitiva, di situazioni nelle quali il Parlamento esercita un controllo molto esteso sul governo in tutte le fasi della sua esistenza. La sopravvivenza del governo e del Parlamento non sono collegate.

5. Integrazione Parlamento-governo e durata del governo

Resta a questo punto da vedere se tra il grado d'integrazione della coppia governo-Parlamento e la durata stessa del governo c'è qualche significativo nesso. Una risposta è tentata nella tabella 3, dove è anche introdotto l'*Indice di stabilità intra-legislativa* (Isi) (Ieraci 1996):

$$\text{Isi} = \left(\sum_{g=1}^n \frac{\text{Dmgl}}{\text{Dpl}} \right) \cdot L$$

dove

Dmgl: durata media dei governi per periodo legislativo;

Dpl: durata prevista per periodo legislativo;

L: numero complessivo dei legislature considerate.

L'indice ha campo di variazione compreso tra 0 e 1 ($0 \leq \text{Isi} \leq 1$) e in definitiva segnala la percentuale media di effettiva durata dei governi (quindi periodi di crisi e di transizione esclusi) rispetto al massimo possibile, cioè rispetto alla durata massima prevista della legislatura. Per «periodi di crisi e di transizione» s'intendono le fasi che intercorrono tra lo scioglimento di un governo e la formazione di quello successivo. L'Isi è calcolato mediamente sulle intere serie storiche disponibili. Il campione di 506 governi è uniformemente distribuito nelle due classi (254 governi a «elevata integrazione»

parlamentare e 252 governi a «bassa integrazione» parlamentare). Anche i campi di variazione della durata media dei governi nelle due classi sono accettabilmente vicini (rispettivamente, 483,5 e 481,1 giorni).

Si osservi subito che nella tabella 3 sono stati introdotti alcuni noti casi di sistemi misti parlamentari-presidenziali, nella letteratura noti come *semi-presidenzialismi*. In definitiva, come altrove argomentato in estensione (Ieraci 2003a, 2010), queste classi di casi sono molto diverse tra loro anche soltanto limitando la loro analisi al piano formale. Alcune sono forme apparenti di struttura duale dell'esecutivo (Austria, Irlanda), in quanto i poteri presidenziali sono trascurabili e di scarso impatto sulla relazione governo-Parlamento. Questi casi sono trattati come equivalenti delle forme parlamentari e, come visto in precedenza (vd. tabella 2), caratterizzabili come forme a integrazione forte della coppia governo-Parlamento. Negli altri casi (Francia V Repubblica, Finlandia, Portogallo, Repubblica di Weimar) l'azione del presidente elettivo è effettiva e incide sulla relazione governo-Parlamento, in quanto il presidente dispone della capacità di condizionare la sopravvivenza del governo⁸.

Questa scomposizione dei dati in due classi mostra che laddove il grado d'integrazione tra Parlamento e governo è elevato i governi hanno una durata media molto prossima ai 2,5 anni (908,8 giorni), di gran lunga più elevata che nei casi a integrazione bassa, che si attesta poco sotto a un anno e tre mesi (443,3 giorni). Inoltre, laddove l'integrazione Parlamento-governo è elevata, il tasso di sopravvivenza intra-legislativa dei governi raggiunge livelli pari a due terzi della durata massima possibile ($Isi_{\text{medio}} = 0,66$), mentre la sopravvivenza intra-legislativa dei governi poco integrati con il Parlamento scende a poco più di un terzo della durata massima possibile ($Isi_{\text{medio}} = 0,36$). Difficile non inferire da questi dati che il buon rendimento dei governi fortemente integrati nel Parlamento dipenda proprio dal congiungimento della probabilità di sopravvivenza di questi stessi con la probabilità di sopravvivenza del Parlamento, garantita soltanto dall'opportunità di scioglimento del Parlamento a disposizione del governo e/o dalla limitazione posta all'esercizio della fiducia. Infatti le medie più alte sono raggiunte nei due casi (Germania e Spagna) nei quali l'opportunità di scioglimento del Parlamento è associata alla «sfiducia costruttiva». Si noti anche che nei casi

⁸ La conflittualità della relazione tra il capo dello Stato elettivo e il capo di governo in questi casi è stata richiamata nei suoi impatti sulla «governabilità» altrove: cfr. Ieraci 2012.

Tab. 3 – Durata del governo e indice medio di stabilità intra-legislativa (Isi) nelle democrazie europee

		N. GOV. (GG.)	DURATA MEDIA	ISI MEDIO
MODELLI A ELEVATA INTEGRAZIONE PARLAMENTO-GOVERNO	Germania (1949-2013)	21	1129,9	0,86
	Spagna (1977-2015)	12	1152,6	0,82
	Svezia (1945-2014)**	30	836,0	0,73
	Paesi Bassi (1946-2012)	26	833,2	0,65
	Norvegia (1945-2013)	30	822,7	0,64
	Gran Bretagna	25	1043,4	0,63
	Irlanda (1948-2016)*	25	1000,7	0,61
	Austria (1945-2013)*	26	909,1	0,56
	Grecia (1974-2015)	22	669,1	0,55
	Danimarca (1945-2015)	37	691,5	0,50
Totale\Media		254	908,8	0,66
Campo di variazione		483,5		
MODELLI A BASSA A INTEGRAZIONE PARLAMENTO-GOVERNO	Portogallo (1976-2015)	21	666,0	0,62
	Belgio (1946-2014)	40	576,4	0,57
	Finlandia (1945-2015)	45	553,9	0,53
	Francia (1959-2017)	42	497,4	0,33
	Italia (1946-2018)	62	385,7	0,25
	Repubblica di Weimar (1919-1933)	20	238,8	0,12
	Francia (1947-1958)	22	184,9	0,10
	Totale\Media	252	443,3	0,36
	Campo di variazione		481,1	

* Sistemi con presidente elettivo, ma con forme «duali apparenti».

** Nel caso della Svezia la riforma del 1970 riduce la durata della legislazione a tre anni. Nel 1994 viene ripristinata la durata della legislatura a quattro anni.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati tratti da Ieraci e Poropat 2016.

della Germania e della Spagna i governi tendono a essere «governi di legislatura» (rispettivamente, $Isi_{medio} = 0,86$ e $0,82$).

Tra gli esempi di bassa integrazione della coppia governo-Parlamento, l'Italia si segnala per il rendimento più scarso tra le democrazie ancora in vita, escludendo dunque i casi storici della IV Repubblica francese e della Repubblica di Weimar. Il Belgio fa registrare il valore più elevato tra le forme

a bassa integrazione della coppia governo-Parlamento (durata media dei governi pari a 576,4 giorni e $Isi_{\text{medio}} = 0,62$). Questo relativo miglior rendimento dei governi belgi va probabilmente imputato alla presenza di limitazioni al ricorso al voto di sfiducia, delle quali si è detto in precedenza. Per contro, colpisce il relativo basso rendimento dei governi delle forme genericamente dette semi-presidenziali. La durata media dei quarantadue governi della V Repubblica francese nel periodo 1959-2017 è inferiore a 1,5 anni (497,4 giorni). Se poi consideriamo un caso storico di semi-presidenzialismo spesso citato, quello della Repubblica di Weimar, troviamo che i venti governi succedutesi nel periodo 1919-1933 durarono mediamente circa otto mesi (238,8 giorni). Nei casi della Finlandia e del Portogallo (dove i poteri presidenziali sono molto più limitati e non tali da intercettare significativamente lo svolgimento della relazione governo-Parlamento) il rendimento dei governi sale, sia in termini di durata media che di durata intra-legislativa.

6. Riforma elettorale e «riforma parlamentare». **Alcune considerazioni conclusive**

Ho voluto mostrare come nelle democrazie europee le relazioni tra il Parlamento e il governo si possano distinguere tra *modelli a elevata e bassa integrazione Parlamento-governo*. Le democrazie parlamentari nelle quali governo e Parlamento sono fortemente integrati producono gradi di stabilità di governo chiaramente più elevati tra tutti quelli presi in considerazione. Questa efficienza non sembra essere correlata con il sistema elettorale. Tutte le maggiori democrazie europee adottano un sistema elettorale proporzionale e questo non impedisce in molti e significativi casi di raggiungere livelli di «governabilità» (durata in carica del governo) molto elevati. Possiamo avanzare l'ipotesi che l'elevata persistenza dei governi in queste circostanze discenda dalle modalità delle relazioni governo-Parlamento. Singolari sono i casi di «dualismo apparente» della struttura dell'esecutivo (Austria, Irlanda), dove la relativa ininfluenza del capo di Stato elettivo riduce la relazione governo-Parlamento al tipo «integrato».

All'opposto, nei modelli a bassa integrazione Parlamento-governo (V Repubblica francese, Finlandia, Portogallo, Repubblica di Weimar, Italia, IV Repubblica francese), l'assenza della facoltà di sciogliere il Parlamento, o di

una qualche difesa nei confronti dell'esercizio della sfiducia, indebolisce la posizione del governo nella sua relazione con il Parlamento. Solo in un caso sono previsti meccanismi di protezione analoghi alla sfiducia costruttiva: si tratta del Belgio, il che dovrebbe spiegare il relativo buon rendimento dei suoi governi, se li si compara con quelli degli altri esempi del modello parlamentare puro.

Che la riforma dell'arena parlamentare – o la sua «razionalizzazione», come amano dire i giuristi – possa risultare più efficace a migliorare la governabilità rispetto alla riforma elettorale ce lo dovrebbe suggerire anche il dato presentato nella tabella 4, relativa ai 59 governi della storia repubblicana italiana (1948-2018).

Tab. 4 – Governi, durata e indice medio di stabilità intra-legislativa (Isi) in Italia

ITALIA	N. GOV. (GG.)	DURATA MEDIA	ISI MEDIO
1948-1994	46	327,8	0,19
1994-2018	13	629,8	0,36
TOTALE N. GOVERNI	59		

Fonte: elaborazione dell'autore su dati tratti da Ieraci e Poropat 2016.

A partire dal 1994, e dalla convulsa dinamica delle successive riforme elettorali, la durata media in giorni dei governi italiani raddoppia quasi e così la loro stabilità intralegislativa. Merito delle riforme elettorali? Difficile sostenerlo, visto che abbiamo avuto riforme quasi maggioritarie, poi ritorni al proporzionale con premi, quindi ancora sistemi quasi maggioritari con premi, ma il sistema partitico è rimasto frammentato e anzi è divenuto più conflittuale e incapace di garantire maggioranze coerenti. Può darsi invece che questo miglioramento sia da attribuire alla sia pur timida «razionalizzazione» dei regolamenti parlamentari e al tendenziale rafforzamento del governo nell'arena parlamentare? A ognuno il giudizio.

La legge elettorale riduce voti in seggi, ma non stabilisce di quali poteri disponga il governo nell'area parlamentare. Inoltre, quando giudichiamo gli effetti dei sistemi elettorali sulla rappresentanza pronunciamo un giudizio *ex post* condizionato dai risultati elettorali che osserviamo. Se la rappresentanza risulta frammentata, è per effetto del voto degli elettori, non delle formule di traduzione dei voti in seggi. Qualunque sistema elettorale propor-

zionale potrebbe generare un modello con due soli partiti, se soltanto gli elettori fossero disposti a votare unicamente per due formazioni. Qualsiasi sistema maggioritario potrebbe determinare un sistema atomizzato, con un numero indefinito di partiti (come accade in India), se gli elettori fossero inclini a scegliere sempre formazioni diverse in ogni circoscrizione. L'effetto distorsivo di tipo psicologico, del quale ci parla Duverger (1951), che dovrebbe indurre gli elettori a comportamenti virtuosi e a votare in modo utile, sconta una visione troppo «filo-governativa» delle motivazioni dell'elettore. Perché un voto dato a un partito minore dovrebbe risultare «sprecato» se questo ha poche possibilità di salire al potere? Nessun elettore ragiona così. Anzi, spesso, può inclinare al rafforzamento o all'affermazione proprio di quei partiti «minori» che gli sembrano offrire una sfida più credibile al sistema. L'elettore sa benissimo che il potere si può sfidare e contrastare anche dall'opposizione. Basta che se ne offrano le opportunità, come avviene in alcune arene parlamentari a differenza di altre.

Riferimenti bibliografici

- Bartolini S., D'Alimonte R. (1995), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, il Mulino.
- Capano G., Giuliani M. (2001, a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, il Mulino.
- Dassonneville R., Hooghe M., Lewis-Beck M.S. (2017), *The Effect of Electoral Rules on Electoral Behaviour. An Impact Assessment*, in *West European Politics*, vol. 40, n. 3, pp. 503-515.
- De Micheli C., Verzichelli L. (2004), *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino.
- Diamanti I. (2003), *Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Bologna, il Mulino.
- Di Palma G. (1977), *Surviving Without Governing*, Berkeley, University of California Press.
- Duverger M. (1951), *Les partis politiques*, Paris, Colin.
- Ieraci G. (1996), *Perché cadono i governi? La stabilità di governo nelle democrazie dell'Europa occidentale (1945-1995)*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 1, pp. 43-82.
- Ieraci G. (2000), *Governo e opposizione nelle arene parlamentari. Uno schema concettuale per lo studio della capacità del governo nelle democrazie parlamentari*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 2, pp. 165-208.
- Ieraci G. (2003a), *Teoria dei governi e democrazia*, Bologna, il Mulino.

- Ieraci G. (2003b), *Il governo in Parlamento*, in Barbieri C., Verzichelli L. (a cura di), *Il governo e i suoi apparati*, Genova, Name, pp. 75-102.
- Ieraci G. (2010), *Presidenti, governi e parlamenti. Analisi comparata delle istituzioni di vertice in 27 democrazie contemporanee*, Trieste, Edizioni Università di Trieste.
- Ieraci G. (2012), *Government Alternation and Patterns of Competition in Europe. Comparative Data in Search of Some Explanations*, in *West European Politics*, vol. 35, n. 3, pp. 530-550.
- Ieraci G., Poropat F. (2016), *Governments in Europe (1945-2016). A Data Set*, Poliarchie/Polyarchies, n. 1, Trieste, Edizioni Università di Trieste, consultabile all'indirizzo internet: https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/12434/1/Poliarchie_1_2016.pdf
- Morlino L. (1990), *Crisis of Parties and Change of Party System in Italy, Party Politics*, n. 2, pp. 5-30.
- Morlino L., Tarchi M. (2006, a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, il Mulino.
- Rae D.W. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven-London, Yale University Press.
- Sanders D. (1981), *Patterns of Political Instability*, New York, St. Martin's Press.
- Sanders D., Herman V. (1977), *The Stability and Survival of Governments in Western Democracies*, in *Acta Politica*, n. 12, pp. 346-377.
- Sartori G. (1963), *Dove va il Parlamento?* in Somogyi S. e al., *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Esi, pp. 281-286.
- Sartori G. (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sartori G. (1982) *Ingegneria politica e sistemi elettorali*, in Sartori G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo, pp. 105-106.
- Sartori G. (1984), *Le «leggi» sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, pp. 3-40.
- Tebaldi M., Calaresu M. (2009), *Valutare la democrazia. Introduzione all'analisi della qualità democratica*, Roma, Aracne editrice.
- Vassallo S. (1997), *Concentrazione del potere di governo ed efficacia decisionale. Ipotesi e prove*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 3, pp. 429-464.
- Warwick P.V. (1994), *Government Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

ABSTRACT

L'attenzione politica verso i sistemi elettorali è giustificata dall'ipotesi discutibile che esercitano un'influenza decisiva sul grado di frammentazione del sistema partitico e quindi sulla durata dei governi. Di fatto, secondo questo argomento, il grado di frammentazione di un sistema partitico sarebbe determinato dal sistema elettorale, e questo ultimo dunque sarebbe

la causa principale della presenza dei partiti anti-sistema, dell'instabilità del governo e della coesione variabile della maggioranza che lo sostiene nell'arena parlamentare. Dopo aver discusso e criticato questa ipotesi generale, questo articolo presenta un quadro comparativo di dati sulla durata dei governi nelle democrazie europee, suggerendo delle spiegazioni alternative. In effetti, lo status dei governi nelle democrazie europee varia a seconda del loro grado di integrazione nell'arena parlamentare. Viene formulata una nuova ipotesi generale, in base alla quale quanto più un governo è integrato nell'arena parlamentare, tanto più estesa risulta la sua durata in carica. I dati comparativi supportano quest'ipotesi e gettano nuova luce sul legame tra governo e processo democratico.

THE ELECTORAL LAWS AND THE FALSE MYTH
OF THEIR INFLUENCE ON «GOVERNABILITY»

The political attention towards the electoral systems is justified by the disputable hypothesis that they exert an influence on the degree of fragmentation of the party system and therefore on the duration of the governments. In fact, according to this argument, the degree of party fragmentation eventually determined by the electoral system would be the main cause of the presence of anti-system parties, of the instability of the government and of the cohesion of the majority that supports it in the parliamentary arena. After having dealt with this general hypothesis and criticized it, the article presents some comparative data on the duration of the governments among the European democracies that will address some alternative explanations. In fact, the status of the governments among the European democracies varies according to their level of integration in the parliamentary arena. A new general hypothesis is stated, according to which the more integrated in the parliamentary arena a government is in the parliamentary arena, the longer is its duration in office. The comparative data support this hypothesis and project new light on the link between governability and the democratic process.

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Il nazionalsocialismo e la classe operaia (1933-1939)

*Edmondo Montali**

1. Tra estraneità e assimilazione

Il contributo tenterà di delineare, con i necessari obblighi di sintesi, la politica del nazionalsocialismo verso la classe operaia tedesca, le condizioni di vita di quest'ultima negli anni compresi tra il 1933 e il 1939 e i cambiamenti intervenuti nel modo in cui gli operai tedeschi guardavano alla realtà.

La tesi che cercherò di dimostrare è che il nazionalsocialismo, come sostenuto da August Winkler (2004), non produsse nessuna vera trasformazione rivoluzionaria della società tedesca né a livello di «realtà oggettiva», nei rapporti di produzione e nei rapporti di forza sociali, né a livello della «realtà sociale interpretata», ovvero non riuscì a sostituire, nelle categorie interpretative della classe operaia, alla lotta di classe la *Volksgemeinschaft*. Naturalmente non sottovalutando la grande importanza di una certa storiografia, soprattutto di matrice liberale, che invece ha affermato esattamente che il nazismo innescò tali rivoluzioni, a partire dalle importantissime osservazioni di Dahrendorf e Schoenbaum (contenute in Könke 1994, pp. 584-608), con il loro intatto valore euristico.

Fatta questa premessa, sono necessarie due ulteriori considerazioni. La prima concerne alcuni cambiamenti che il nazismo effettivamente riuscì, consapevolmente o meno, a produrre nella classe operaia erodendone le tradizioni culturali sindacali. La completa distruzione delle organizzazioni operaie innescò una «forzata individualizzazione» della lotta della classe operaia che ne indebolì la solidarietà di classe forgiando un nuovo tipo di lavoratore più individualista, orientato alla prestazione professionale e scettico. Inoltre, l'eliminazione degli apparati culturali della sinistra e dei sindacati con le loro connotazioni fortemente educative, pedagogiche e incentrate

* Edmondo Montali è ricercatore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

sull'etica del lavoro fu affiancata dalla costituzione di alcune strutture dedite all'organizzazione del tempo libero (*Kraft durch Freude - Kdf*). Queste ultime, spazzando via i valori cardini del sindacalismo, si caratterizzarono per un approccio populista che da un lato favoriva un ripiegamento nella dimensione del divertimento e del privato come unica via di uscita rispetto alla martellante ideologizzazione della vita pubblica, e dall'altro diffondeva disparate iniziative per l'impiego del tempo libero che favorivano una cultura apolitica. Questa doppia dimensione fu introiettata dalla classe operaia tedesca tanto che il riaffiorare della cultura operaia dopo il 1945 avrebbe avuto una componente ideologica molto più contenuta e sfumata. In estrema sintesi si può dire che l'industriosa e apolitica società tedesca del boom economico degli anni cinquanta nacque negli anni trenta.

La seconda considerazione riguarda il rapporto tra sfera economica e sfera politica. Se è vero, come sostenuto soprattutto dalla storiografia marxista, che il nazismo ribadì con ferocia il modello di produzione capitalistico e le gerarchie di fabbrica cancellando sia le organizzazioni operaie sia le conquiste contrattuali, normative e organizzative (consigli di azienda) non solo dell'epoca weimariana ma di tutto lo sviluppo tedesco dal 1890 in poi, è altrettanto vero che l'affermazione netta e incontestabile della dimensione politica sulla dimensione economica era foriera di sviluppi, nel lungo periodo, che sembravano poter mettere in crisi anche il ruolo degli imprenditori tedeschi nella società e nell'economia, almeno nella sua accezione classica. La sconfitta militare interruppe questi sviluppi nei quali, accanto a una desocializzazione della politica, si poteva riscontrare un'inedita politicizzazione di tutta la società. Di certo la programmazione dell'economia con il Piano quadriennale del 1936, il crescente esautoramento delle scelte imprenditoriali dalla dimensione privata, l'affermazione di strutture di partito nella fabbrica con compiti sempre crescenti (*Deutsche Arbeitsfront*, *Schönheit der Arbeit*, *Gestapo* per la sicurezza), la presenza di fiduciari di nomina statale, la nascita di un'enorme concentrazione industriale nelle mani di Hermann Göring, figura di spicco del partito, e la nascita di un'industria automobilistica nelle mani della *Deutsche Arbeitsfront* (*Daf*) e in generale la crescente presenza delle organizzazioni del partito nella sfera economica lasciavano intravedere sviluppi che avrebbero potuto condurre la Germania al superamento di un modello di capitalismo classico e quindi a una ridefinizione del ruolo degli imprenditori nella società.

Il ruolo del mondo operaio nell'ascesa al potere di Hitler è, da un punto di

vista elettorale, assolutamente marginale. La classe operaia tedesca continuò a votare compatta per i partiti di sinistra, Spd (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) e Kpd (Kommunistische Partei Deutschlands), e non si lasciò irretire dalla propaganda della cosiddetta «ala operaia» del Partito nazionalsocialista tedesco dei lavoratori (Nsdap - Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei), quella sinistra del partito dalla fraseologia più «socialisteggianti» che spaziava da Joseph Goebbels (in verità il più cinico) a Gregor Strasser, da Gottfried Feder a Hans Krebs (naturalmente, il concetto di classe è abbastanza scivoloso, in questo caso ci riferiamo ai lavoratori maschi dei settori industriali, ricordando però tanto la presenza femminile in alcuni settori come il tessile quanto il fatto che su sedici milioni di operai conteggiati dal censimento professionale del 1933 soltanto otto milioni lavoravano in settori considerati industriali).

In verità, almeno dal 1929-1930, da quando l'anima bavarese del partito facente capo ad Adolf Hitler si impose in tutte le questioni ideologiche, politiche e organizzative con l'allontanamento di Gregor Strasser, la classe operaia, con le sue organizzazioni e il suo marxismo, rappresentò insieme agli ebrei esattamente tutto ciò che il nazismo si riprometteva di distruggere. Fu l'assoluta radicalità del partito contro la sinistra operaia a farne, progressivamente, un punto di riferimento per una parte consistente dell'elettorato borghese e nazionalista tedesco. Il nazismo si impose non cercando il voto tra gli operai ma promettendo di distruggerne senza pietà le organizzazioni e l'ideologia marxista con una radicalità che superava, per intensità, quella di ogni altra formazione politica della destra tedesca. Questo messaggio unì un elettorato molto variegato per composizione sociale e interessi che andava dalla destra più estrema al mondo liberale e che, di fatto, condivideva al suo interno soltanto il messaggio nazionalistico che invece faticava ad attecchire tra gli operai. In Germania non c'era mai stato un nazionalismo democratico in grado di coinvolgere gli interessi economici e politici della classe operaia organizzata e, nonostante il processo di integrazione negativa fosse molto più avanzato di quanto la sinistra credesse, il rapporto tra classe e nazione restava un problema aperto.

Gli attacchi violenti e volgari, che risuonavano in modo martellante, diretti contro le responsabilità dei dirigenti della sinistra, marxisti ed ebrei, che avevano traviato il «buon operaio tedesco lavoratore e nazionalista» erano conseguenza diretta dell'importanza che Hitler attribuiva alla Weltanschauung capace di plasmare il popolo di suo naturalmente soggetto a facili

convincimenti. Erano anche, naturalmente, slogan elettorali che, seppur funzionali all'ideologia nazista, avevano come obiettivo la ricerca del consenso, seppur minimo, tra il proletariato mentre la struttura parasindacale del partito, la Nationalsozialistische Betriebszellenorganisation (Nsbo), svolgeva nelle aziende il ruolo intimidatorio che le Sa svolgevano per le strade, vere e proprie pattuglie d'assolto politiche, e ciononostante rimaneva abbastanza indigesta alla direzione bavarese del partito. Seppur numericamente contenute (arrivarono massimo a 300.000 membri nel 1933 quando i sindacati socialdemocratici contavano sei milioni di iscritti) queste cellule aziendali erano un utile strumento di ricatto che Hitler lasciava intravedere mentre cercava il consenso e il sostegno dell'imprenditoria tedesca. La sua eliminazione, come quella di ogni organizzazione sindacale, era tra le promesse fatte ai grandi capitalisti quando Hitler prometteva loro la pace sociale e il ripristino del pieno potere imprenditoriale in azienda. Ma al contempo, la sua esistenza lasciava intendere che il movimento nazista avrebbe anche potuto prendere una direzione diversa, meno conveniente per gli interessi del capitale. In un certo senso fungeva da strumento di pressione come le Sa verso l'esercito. E, come le Sa, a tempo debito, anche il Nsbo sarebbe sparito, pur se in maniera meno cruenta.

Dal punto di vista ideologico, e quindi hitleriano, la questione relativa al mondo operaio era molto semplice. La Germania nazionalsocialista sarebbe stata una società senza classi capace di riunire il *Deutschtum* in una comunità di popolo, *Volksgemeinschaft*, nella quale ognuno avrebbe occupato disciplinatamente la sua posizione, nella società come nell'economia. La classe operaia doveva scomparire, come tutte le classi, nel concetto di popolo e il popolo sarebbe stato la nuova aristocrazia razziale che avrebbe dominato l'Europa. La *Weltanschauung* nazista avrebbe rieducato il popolo mentre il terrore si sarebbe abbattuto con una repressione feroce su tutti quegli elementi sostenitori di ideologie perverse (ebrei e marxisti in primo luogo). Soltanto una comunità unita e disciplinata come un esercito avrebbe potuto sostenere gli sforzi militari che aspettavano la Germania nella sua lotta contro gli altri popoli per la sopravvivenza. Il destino tedesco, in ultima istanza, sarebbe stato determinato dall'espansione militare per ottenere la quale era necessario lasciare intatta la struttura sociale e mettere l'industria tedesca nella condizione migliore per produrre a fini bellici. L'alleanza con la grande industria, come con le altre élite tedesche (esercito e grande burocrazia) era un punto di partenza imprescindibile da cementare

sulla difesa e il rafforzamento dei loro consolidati interessi di classe. Naturalmente, dove non fosse arrivata la «pedagogia della Weltanschauung» sarebbe arrivato il terrore.

Da un punto di vista pratico, una volta conquistato il potere, la realtà si dimostrò più complessa e difficile. Al potere Hitler vi arrivò perché, una volta fallita ogni altra soluzione politica e sulla scia dell'exasperazione indotta dalla crisi economica, non era rimasta più una sola organizzazione o un solo partito che non volesse la distruzione dell'impianto sociale e assistenziale della Repubblica di Weimar e il contenimento del movimento operaio. Di contro la sinistra, se mi è consentita l'immagine, era ormai ridotta a un ghetto attraversato da una spossante guerra civile. Un ghetto enorme ma pur sempre un ghetto, incapace di politiche di alleanza dal momento che la Spd non aveva più fili da tessere dopo la crisi della coalizione weimariana e la destrutturazione dell'impianto sociale del compromesso costituzionale del 1919 e il Kpd era impegnato nella sua crociata contro il socialfascismo. È interessante notare come tra il 1930 e il 1933 il numero di voti dei due partiti sommati rimase lo stesso: 13 milioni di voti. I sindacati da parte loro non potevano costituire una barriera credibile: la crisi li privò degli strumenti di difesa degli iscritti precipitandoli nello spaesamento e nella perdita di identità che si tradusse, anche per un antico istinto di conservazione dell'organizzazione, in una disponibilità continua al compromesso.

Cosa si aspettasse Hitler dall'economia è molto chiaro: mettere in grado l'esercito di tornare a combattere una guerra di conquista con la quale edificare il suo impero razziale. La produzione, quindi, al servizio del riarmo bellico. Per conseguirlo rapidamente non ci si poteva permettere nessun esperimento sociale o economico. Al contrario, si ribadiva agli imprenditori l'assoluta preminenza del loro potere, si salvaguardava il sistema economico capitalistico dalle mire di trasformazione della sinistra e parallelamente venivano distrutte le organizzazioni operaie.

Ma se il nazismo voleva garantirsi il potere e intraprendere un'avventura imperialista con successo non aveva soltanto bisogno di un'economia al servizio dei suoi ambiziosi piani militari e della collaborazione degli imprenditori: aveva bisogno anche della lealtà della classe operaia. L'esperienza del 1918 occupava un ruolo fondamentale nell'immaginario collettivo e identitario di tutta la dirigenza nazista e in Hitler in particolare. La «pugnalata alle spalle», secondo l'interpretazione dei nazisti, non soltanto aveva visto il crollo del fronte interno costringendo la Germania alla resa e all'umiliazione ma

aveva altresì spezzato quella comunità nata nei giorni dell'agosto del 1914 e poi cementata al fronte. La rivoluzione tedesca del 1914, il sogno della pace sociale, della Burgfrieden e l'unità della nazione senza distinzioni di classe era il sogno al quale molti nazisti si aggrappavano con la sofferenza e il rimpianto di un «paradiso perduto»; combattere per riprodurlo come stato permanente era un'esperienza psicologica irrinunciabile che si traduceva in programma politico.

Ma ottenere la lealtà della classe operaia proprio mentre se ne distruggevano le organizzazioni e la si sottoponeva all'arbitrio dell'avversario di classe costituiva uno di quei paradossi dei quali è costellata la storia del nazismo.

Proprio in virtù di queste considerazioni la distruzione dei sindacati non era stata programmata con la rapidità con la quale avvenne. In verità si pensava a un percorso più graduale che lasciò sperare i dirigenti dei sindacati liberi anche in un accordo con il regime. La spinta alla radicalità, anche questa una caratteristica del nazismo, venne dal basso, quando, dopo l'incendio del Reichstag, la messa fuori gioco del Partito comunista fu interpretata dalla base come il via libera per saldare i conti con il movimento operaio. Senza distinzioni tra comunisti, socialdemocratici e sindacalisti le Sa assaltarono tutte le sedi delle organizzazioni operaie distruggendole mentre in fabbrica furono sciolte con la forza tutte le strutture di rappresentanza e i membri della Nsbo presero il posto dei vecchi sindacalisti. Il tutto con una violenza che preoccupò persino gli industriali. Soltanto quando il partito si accorse che la violenza non incontrava ostacoli e anzi moltiplicava la disponibilità dei sindacalisti a trattare allora Hitler si convinse a suggellare politicamente i fatti dando il via libera, il 2 maggio 1933, all'occupazione di tutte le sedi sindacali (in gran parte già avvenuta).

Una volta distrutte le organizzazioni sindacali di sinistra si trattava, per il regime, di fare i conti con le perplessità imprenditoriali che non avevano certo sperato nella repressione dei sindacati di sinistra per vederne nascere uno unico nazista espressione del potere dittatoriale e quindi potenzialmente ancora più forte. A questo scopo fu creata dal nulla una nuova organizzazione, la Deutsche Arbeitsfront (Daf), guidata da Robert Ley, che assoggettò, depotenziandole, le strutture della Nsbo spazzando via tutte le ipotesi di sindacato unico o sistema corporativo. La nuova struttura, priva di competenze sugli aspetti materiali ed economici della politica sociale e del lavoro, aveva esclusivamente il compito di rieducare gli operai all'ideologia nazista e non poteva contare su normali poteri contrattuali di un sin-

dacato classico né avere possibilità di intervenire in materia di organizzazione del lavoro. In verità, quando ne fu annunciata la costituzione nel maggio del 1933 era chiaro soltanto cosa la *Daf* non dovesse essere: ovvero un sindacato (l'iscrizione non era obbligatoria). La sua identità per negazione ne caratterizzò lo sviluppo che, almeno per i primi anni, fu tutto concentrato sull'organizzazione quasi fosse un fine e non un mezzo. Nel 1934, il 20 gennaio precisamente, la legge sull'ordinamento del lavoro nazionale riconsegnò anche giuridicamente i pieni poteri nelle mani degli imprenditori sancendo la validità del *Führerprinzip* anche nelle fabbriche; l'imprenditore tornava ad essere «padrone in casa sua» nell'organizzazione gerarchico-autoritaria della nuova «comunità di fabbrica» (affiancato, in posizione subordinata, da un Consiglio di fiduciari; tutti gli aspetti del rapporto di lavoro non determinati direttamente dalla legge erano stabiliti da un ordinamento aziendale deciso dal capo dell'azienda). Per le questioni contrattuali e a garanzia della pace sociale in azienda venne creata, nel 1933, la figura del *Treuhänder der Arbeit*, fiduciario del lavoro, di nomina, e quindi controllo, statale (dipendeva dal ministero del Lavoro).

Se il regime voleva conservarsi al potere, preconditione per qualsiasi politica espansiva, doveva primariamente – e Hitler lo sapeva benissimo –, risolvere il problema della disoccupazione, che, nel 1933, aveva raggiunto, tra disoccupazione visibile e invisibile, i sette milioni di lavoratori. I provvedimenti per affrontare tale questione (le misure per la creazione di posti di lavoro durarono fino alla primavera del 1935), contrariamente a quanto si potrebbe pensare, non furono molti e certamente non di grandi dimensioni se si esclude il settore del riarmo che però, per via della conversione della produzione, aveva bisogno di qualche tempo per dare i suoi frutti. Accanto al contingentamento dei salari e dei prezzi, che dovevano restare al livello di quelli del 1933, a una limitazione delle importazioni e a una continua propaganda per favorire l'uscita delle donne dal mercato del lavoro (ruolo dei prestiti matrimoniali), il regime sfruttò il settore pubblico e quello degli armamenti per ridurre la disoccupazione ma senza qualche intervento «artificiale» sulle statistiche i risultati non sarebbero stati eccezionali. Soltanto quando l'industria legata alla produzione cominciò a lavorare a pieno ritmo sulle commesse belliche mentre parallelamente si contraeva il settore dei consumi e si mettevano a disposizione tutte le risorse monetarie e finanziarie per il riarmo, la disoccupazione fu letteralmente abbattuta. Nel frattempo ci si accontentò di non computare

più nelle statistiche sulla disoccupazione gli individui irregolarmente occupati, gli aiutanti agricoli, gli occupati temporaneamente e i partecipanti ai campi del Servizio del lavoro.

Il settore che per primo reagì positivamente agli stimoli all'occupazione fu il settore edilizio, seguito, con maggiore lentezza, da quello siderurgico e da quello meccanico, legati ovviamente alle commesse belliche, le quali erano in parte ufficiali, in parte, gran parte, nascoste. Nel 1936 il livello occupazionale in tutta l'industria aveva raggiunto quello del 1929 ma mentre nel settore dei bei di produzione e di investimento era già stato superato del 6 per cento il livello del 1929, nelle industrie dei beni di consumo era ancora inferiore del 15 per cento.

Era la stessa disoccupazione di massa a rendere possibili in quegli anni conciliare i miglioramenti della performance dell'industria con un basso tenore di vita degli operai ai quali non veniva redistribuita che una piccolissima parte della crescita del prodotto sociale lordo che progressivamente si andava ottenendo. L'esercito di riserva del proletariato, disposto ad accettare praticamente qualsiasi condizione pur di lavorare e uscire dalla disperazione, consentiva al regime nazista di tenere insieme un ambizioso progetto politico: rilanciare l'economia tedesca convertita a un riarmo accelerato destinandole progressivamente tutti i mezzi a disposizione (capitali, valuta estera, materie prime) a discapito del consumo interno e delle condizioni di vita dei lavoratori. Il loro sfruttamento – che aumentò sia in termini di orari sia, sul versante della disciplina sul lavoro, di repressione da parte dell'apparato del terrore nazista – andava di pari passi con un livello salariale che restava ancorato a quello della Grande depressione senza che questo mettesse in pericolo la pace sociale. Il solo fatto di avere un lavoro sembrava poter garantire quella lealtà operaia necessaria per continuare a produrre senza incidenti mentre si tentava, con la propaganda, di operare una trasformazione al livello della coscienza soggettiva del lavoratore.

Fin quando la disoccupazione di massa rese gli operai disponibili a qualsiasi sacrificio la cosa sembrò funzionare. Gli aumenti salariali, lenti, erano solo settoriali e più che compensati dalla perdita di potere di acquisto degli operai impegnati nel settore del consumo, nel pubblico impiego e nei salariati dell'agricoltura. Fatto 118 l'indice per il salario settimanale reale nel 1929, nel 1932 era 100 e nel 1936 era 107. Calcolato globalmente l'aumento dal 1932 era dovuto tutto all'allungamento dell'orario di lavoro. Il controllo sui lavoratori era stato accentuato tramite l'introduzione, nel 1935,

del Libretto del lavoro ,mentre il consumo di una famiglia operaia restava mediocre; nel 1934, secondo i calcoli di un funzionario della Cancelleria del Reich riportati da Tim Mason, il salario di un operaio urbano con cinque figli era ripartito così: 11 per cento detrazioni, 54 per cento generi alimentari, 30 per cento affitto, riscaldamento, luce, 2 per cento abbigliamento. Trasporti, istruzione, svaghi non erano nemmeno presi in considerazione. Se le limitazioni salari funzionavano alla perfezione non altrettanto si può dire del controllo dei prezzi come lo stesso ministero del Lavoro tendeva a sottolineare nel leggere gli indici ufficiali.

Ma proprio la dinamica innestata dal regime con quella particolarissima forma di «keynesismo per la guerra», generato da una domanda pubblica esponenziale e in continua crescita, ebbe come effetto più evidente il riassorbimento rapido della disoccupazione e, quindi, il venir meno della precondizione indispensabile per tenere basso il costo del lavoro e impedire che l'intera economia andasse in cortocircuito.

Quando infatti la Germania passò a uno stato di piena occupazione e, anzi, la forza lavoro cominciò a mancare in tutti i settori le cose cambiarono. Con la possibilità di scegliersi l'occupazione meglio retribuita l'operaio riacquisì un margine contrattuale. La dinamica salariale, pur se il regime continuava a negarlo, si ostinava a seguire le leggi dell'economia: i salari crebbero attraverso tutte quelle voci non computate nel salario diretto, straordinari soprattutto, anche se, ufficialmente le paghe nominali del 1939 restavano al di sotto di quelle del 1932. Gli industriali, nello sconcerto dei dirigenti nazisti, cominciarono a farsi concorrenza offrendo agli operai salari più vantaggiosi per accaparrarsi forza lavoro sufficiente provocando differenze settoriali e regionali che cozzavano spesso contro i piani della pianificazione del bilancio militare. Tra il 1935 e il 1939 il salario medio orario aumentò dell'11 per cento (con molte differenze nei vari rami industriali). Si arrivò al paradosso che alcune aziende rifiutarono le commesse della Wehrmacht per impossibilità di soddisfarle mentre lavori militari nelle zone agricole si fermavano per mancanza di manodopera che fuggiva da salari troppo bassi. Se è vero che la classe operaia fu soggetta a uno sfruttamento più intenso, i vantaggi salariali erano dovuti ancora una volta per lo più all'aumento delle ore di lavoro, è anche vero che nel 1938 il potere di acquisto degli operai era tornato al livello di quello del 1928 e che tale disponibilità aveva cominciato a sostenere anche il consumo in misura più elevata di quanto fosse auspicabile per il regime. Questa dinamica non deve confon-

derci: la distribuzione della ricchezza fu ancora più diseguale e i salari, pur crescendo, furono meno consistenti nella percentuale del reddito nazionale. Inoltre, bisogna considerare che i salari erano decurtati in misura sensibile dalle detrazioni per tutte le strutture naziste, dalla Daf alla Kdf anche se, soprattutto quest'ultima, permetteva ai lavoratori un accesso all'industria del tempo libero e del turismo fino a quel momento sconosciuto. La scarsità di manodopera e i conseguenti effetti sui salari conferivano un potere agli operai che si tradusse, nonostante il controllo esercitato dalla repressione della Gestapo, in una vera e propria resistenza passiva utilizzata come strumento di lotta di classe. Ogni qual volta le condizioni sembravano sfavorevoli i lavoratori ricorrevano alla simulazione di malattia, alla lentezza nel lavoro, alle assenze, al lavoro malfatto, all'indisciplina fino ad arrivare alla ricerca del licenziamento per cercare poi una sistemazione migliore e più retribuita. Le aziende, per non incorrere nel rallentamento delle consegne o nella perdita di una forza lavoro così scarsa, di solito cedevano alle richieste. La situazione divenne a tal punto ingestibile che, quando si inasprirono le misure in fabbrica per gli operai, si era sempre più costretti a far intervenire la Gestapo per riportare la necessaria disciplina. Dalla comunità di fabbrica al campo di concentramento la strada poteva essere davvero breve.

E dunque, a partire dal 1936, la sostenibilità dello sviluppo economico tedesco così come il nazismo lo aveva prefigurato era in profonda crisi tanto da costringere il regime a una pianificazione più stringente e a una ripartizione di competenze attraverso il Piano quadriennale. La stabilità interna, in regime di piena occupazione, passava attraverso concessioni alla classe operaia; ma il miglioramento del suo tenore di vita innescava dinamiche nel livello dei consumi che ponevano seri problemi agli obiettivi del riarmo mettendo in crisi gli obiettivi di politica estera che rappresentavano l'essenza stessa del regime (oltre che un decisivo moltiplicatore del consenso). In sintesi: la situazione sociale finiva con il rappresentare la più solida barriera contro una militarizzazione dell'economia e la subordinazione della politica interna all'espansione militare finiva con l'essere compromessa proprio dal riarmo e dalla piena occupazione che a sua volta rendevano difficile destinare una quota maggiore del prodotto sociale al riarmo stesso. Per dirla in breve: una contraddizione insanabile.

Per uscire da questo cortocircuito erano possibili due strade alternative che furono, almeno a livello di opzioni, prese in considerazioni da una parte della dirigenza nazista. La prima era equilibrare l'economia della

produzione con quella del consumo alzando il livello dei salari e generando anche quella giusta inflazione a sostegno di una politica espansiva. Questo avrebbe rallentato il riarmo tedesco. Per Hitler, quindi, un'opzione assurda concettualmente. Non era concepibile, peraltro, nemmeno un adattamento del riarmo alle condizioni date, ovvero alle potenzialità dell'economia tedesca. Questo solo dato di ragionevolezza avrebbe scoperto il bluff che le risorse materiali e demografiche della Germania non erano in nessun modo adeguate agli obiettivi militari del regime: una realtà semplicemente indicibile.

La seconda strada era prendere misure draconiane in politica interna militarizzando l'economia. Ma Hitler non ebbe il coraggio di farlo considerando, in quel caso, impossibile preservare quella solidità interna necessaria all'evitare del ripetersi del 1918. Non lo fece nemmeno a guerra iniziata. Se fino a quel momento l'economia tedesca era sembrata un'economia di guerra in tempo di pace poi sembrò un'economia di pace in tempo di guerra. Suona paradossale, ma esplicitiva, la frase di Albert Speer che faceva notare come Hitler avesse voluto sempre evitare al popolo tedesco quei sacrifici che invece Roosevelt e Churchill chiesero, senza troppi riguardi, ai loro popoli nelle democrazie anglosassoni. La classe dirigente nazista, in fin dei conti, non seppe mai cosa aspettarsi dalla classe operaia e continuò a essere dominata dal timore di una sua rivoluzione sociale se le condizioni materiali fossero diventate insostenibili.

In definitiva si doveva scegliere se avere un'economia di guerra o avere un'economia di pace. Il regime decise di conservarle entrambe fino a quando la crisi internazionale e la guerra non avrebbero imposto le loro logiche. La contrazione del consumo, l'inasprimento della disciplina tramite la Gestapo, il prolungamento degli orari di lavoro e tutti i sacrifici parziali non potevano bastare per gli obiettivi che il regime si era dato se non con provvedimenti impopolari che sarebbero andati in controtendenza con l'arrendevolezza del regime di fronte alle esigenze di un qualche benessere della classe operaia. Anche solo per rispettare gli obiettivi del Piano quadriennale occorreva una redistribuzione del prodotto sociale lordo con una drastica riduzione del consumo ben al di sotto di quella quota del 54 per cento registrata ancora nel 1939. Invece il regime rimase sempre a mezza strada tra le esigenze di una guerra di conquista illimitata e le esigenze sociali determinate da un conflitto di classe che poteva scomparire soltanto dalla fraseologia ufficiale: il collante rimase sempre il terrore.

La soluzione che il regime adottò fu una costante fuga in avanti nella guerra, quel giocare sempre il tutto per tutto così caratteristico della Germania nazista. Sarebbe stata la guerra e una versione radicale di socialimperialismo razziale a rendere sostenibile, tramite lo sfruttamento di interi paesi e popolazioni straniere, la contraddizione. Inoltre, l'inasprimento della situazione politica avrebbe creato quello stato di emergenza e necessità che solo avrebbe consentito alla classe dirigente nazista di varare misure impopolari nella convinzione che il popolo le avrebbe accettate. Non a caso tutti i provvedimenti più severi contro la classe operaia corrisposero ad altrettante crisi internazionali: 1936, 1938 (decreto sul Servizio civile obbligatorio), 1939.

In conclusione possiamo affermare che il regime nazista rappresentò una continuità nella struttura di classe tedesca. Anzi, rafforzò brutalmente il potere del capitale a discapito del mondo operaio di cui vennero eliminate conquiste e organizzazioni di rappresentanza. Risolse il problema della disoccupazione, certamente il più avvertito dagli operai tedeschi dei primi anni trenta, grazie alla congiuntura attivata con un riarmo accelerato. Di contro aumentò il livello di sfruttamento, in termini di orari di lavoro e disciplina, contenne il livello salariale ai livelli della Grande depressione. Sul piano della percezione soggettiva, il nazionalsocialismo non riuscì ad intaccare la coscienza di classe operaia sostituendola con l'idea di *Volksgemeinschaft*. Di contro, però, il nazismo si pose il problema della lealtà della classe operaia per garantire la solidità del fronte interno per non rivivere l'esperienza della prima guerra mondiale, vero e proprio punto di riferimento dell'immaginario collettivo del movimento. Per ottenere tale realtà, quando il sistema economico raggiunse la piena occupazione, si evitò di arrivare a misure draconiane per trasformare l'economia tedesca in una vera economia di guerra a scapito delle condizioni di vita e lavoro delle maestranze. Si accettarono miglioramenti salariali e una certa crescita del consumo. Inoltre, si fecero sforzi non indifferenti per aprire la classe operaia all'industria del tempo libero e dello svago accettandone una certa atomizzazione consumistica. Pressato dall'insolubile dilemma per il quale da un lato assicurare la stabilità interna passava attraverso concessioni alla classe operaia che la piena occupazione generata dal riarmo aveva reso necessarie, e dall'altro aprirsi a queste concessioni comprometteva proprio il riarmo e gli obiettivi per i quali era nato, il regime non si decise mai a una scelta tra un'economia di guerra e una di pace conservando elementi di

entrambi. Soltanto le crisi internazionali avrebbero fornito il pretesto ai dirigenti nazisti per varare provvedimenti altamente impopolari per gli operai, provvedimenti, che peraltro, vennero spesso disattesi fino a quando la sconfitta militare non si prefigurò con nettezza.

2. La storiografia

Un primo importantissimo contributo comparve già durante la guerra. Parliamo del lavoro di Franz Neumann *Behemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo*, la cui prima edizione apparsa in Inghilterra risale al 1942¹. Neumann, destinato a diventare uno dei padri della storiografia *strutturalista* del nazismo, parte dall'analisi dei settori imperialisti della società tedesca che, con una forte continuità, attraverso l'Impero guglielmino, convivono con notevoli attriti all'interno della Repubblica di Weimar e trovano, infine, nel nazionalsocialismo una base di massa per la loro affermazione in un'epoca dominata dalla grande industria monopolistica. Neumann non afferma affatto che il nazismo sia un'espressione diretta e controllabile del *big business* tedesco, sottolinea piuttosto la sfera di autonomia e il patto di potere che intercorre tra il Partito nazista prima, lo Stato nazista poi e l'industria, ognuno con i suoi propri obiettivi che, in virtù della loro compatibilità, trovano una solida base di convergenza². Gli obiettivi imperialisti dell'industria tedesca e l'aggressiva tendenza al profitto dei gruppi monopolitistici si saldano con i progetti ideologici del nazismo a partire dalla necessità, comune ad entrambi, di distruggere la democrazia weimariana incapace, strutturalmente, di contenere le tendenze imperialiste. Se l'industria non fu il *dominus* del movimento e del Partito nazista, Neumann rifiuta categoricamente anche l'ipotesi opposta, che, cioè, lo Stato nazista sia arrivato a minacciare il capitale privato nella sua composizione e nella sua indipendenza. Piuttosto, lo studioso tedesco, per descrivere il sistema economico tedesco durante il nazismo, utilizza il ter-

¹ In Italia i saggi del periodo americano di Neumann furono pubblicati nel 1973, ma il *Behemoth* fu tradotto soltanto nel 1977 anche se qualche pagina era già stata pubblicata nel 1968 da Colloti (1968). Ancor più sorprendente il fatto che anche in Germania il lavoro apparve soltanto nel 1977 presso la Europäische Verlagsanstalt di Francoforte. Il libro, in Italia, è stato ripubblicato da Bruno Mondadori nel 1999 a cura di Mario Baccianini e con un'introduzione di Enzo Collotti.

² Il concetto di autonomia reciproca è stato sviluppato anche da Kühnl 1973.

mine *economia monopolistica totalitaria*. Questa definizione racchiude diversi significati chiariti nel *Behemoth*: la dilatazione del potere monopolistico sotto il regime nazista; l'assenza e l'impossibilità di parlare di un sistema corporativo a proposito del nazismo; la potenzialità espansiva del sistema monopolistico necessitante tanto della distruzione delle organizzazioni autonome della classe operaia quanto delle strutture istituzionali della democrazia. L'intervento totalitario del potere politico garantì l'estensione dell'area del profitto, e il mondo degli affari collaborò attivamente ai disegni espansionisti dell'ideologia hitleriana. Se queste erano premesse, i risultati furono non già la scomparsa delle classi nella società tedesca quanto piuttosto l'ulteriore radicalizzazione, introdotta dal nazismo, del carattere di classe della società tedesca investita da processi di burocratizzazione e spersonalizzazione.

Rispetto a questo lavoro, particolarmente originale e ricco di feconde intuizioni, la discussione scientifica classica sul carattere dell'economia tedesca per molti anni è stata spesso schiacciata tra l'ortodossia marxista, che teorizzava il nazismo come uno strumento nelle mani del grande capitale, e il paradigma del totalitarismo che esauriva il discorso un po' rozzaamente nel descrivere un'economia a direzione centralizzata statale. Il dibattito ricevette un fortissimo impulso, a metà degli anni sessanta, dal lavoro dello storico marxista inglese Tim Mason. Preceduto dal lavoro dello studioso americano Arthur Schweitzer (1964) sui legami tra la leadership nazista e le élite economiche (con una crescente dipendenza degli interessi dell'industria, dopo il 1936, dagli obiettivi ideologici e politici del regime)³, Mason scrisse nel 1966 un saggio sul «primato della politica» nel Terzo Reich⁴. Secondo lo storico inglese tanto la politica interna quanto la politica estera divennero, a partire dal 1936, sempre più indipendenti dall'influenza delle classi economiche dominanti e, sotto alcuni aspetti essenziali, imboccarono una via contraria ai loro stessi interessi. Lo Stato nazionalsocialista finì con l'assumere un ruolo completamente emancipato con un vero e proprio capovolgimento della norma propria degli Stati capitalistici rappresentando un *unicum* nella storia della società borghese moderna. Mason portava alcuni ele-

³ Arthur Schweitzer ha parlato di un'autonomia particolarmente forte in un periodo che ha definito di «fascismo parziale», fino al 1936. Per il periodo successivo, quello che ha definito, del «fascismo pieno» ha invece anticipato alcune tesi sul primato della politica sottolineando la crescente dipendenza degli interessi economici.

⁴ Il saggio di Tim Mason uscì, in una prima versione, con il titolo *Der Primat der Politik - Politik und Wirtschaft im Nationalsozialismus*.

menti molto interessanti a sostegno della sua tesi: la generale esclusione dei rappresentanti dell'industria dai processi decisionali veri e propri; la crescita straordinariamente rapida del ruolo economico dello Stato nel creare mercati e nell'agire come un fattore determinante del processo produttivo; la trasformazione della concorrenza capitalistica che da lotta per i mercati era diventata una lotta per la manodopera e le materie prime all'interno di un'economia dominata dal riarmo; un'ampia opera di regolamentazione da parte dello Stato; il declino del ruolo dei gruppi di interesse economici nella formazione della politica dello Stato; l'incapacità dei capi dell'economia degli armamenti di imporre una robusta aggressione al tenore di vita con la ridistribuzione del prodotto sociale.

La teoria di Mason fu accolta con molte critiche dalla storiografia marxista tedesco-orientale che, con i lavori di Dietrich Eichholtz e Kurt Gossweiler, ribadirono come lo Stato nazista costituì il terreno di un'intensificazione della lotta in seno al capitale vinta dai gruppi più imperialisti del capitalismo finanziario che programmarono e attuarono la guerra come prodotto diretto dei propri scopi e desideri (Eichholtz, Gossweiler 1969, pp. 210-227). Il nocciolo della loro riflessione continuava a ruotare attorno alla teoria del capitalismo monopolistico di Stato.

Più sfumata, nella storiografia marxista, come abbiamo già accennato, la posizione di Reinhard Kühnl (1973) che riconosce una parziale autonomia del potere politico dagli interessi economici⁵. Un certo grado di autonomia da parte del regime nazista di fronte ai poteri economici, anche se in chiave minimale e temporanea, fu riconosciuta anche da Nicos Poulantzas (1974), che, sulla scorta di un'attenta lettura di Gramsci, parla del fascismo come della forma più estrema dello Stato capitalistico d'eccezione: lo Stato fascista non cesserebbe mai di essere l'organizzazione della dominazione politica; dispone di un margine di manovra molto ristretto e non istaura mai un primato della politica ma, piuttosto, tende a ripristinare il dominio del capitale monopolistico (Kershaw 1995, p. 77)⁶.

⁵ Afferma Kühnl: «Che la libertà di decisione di questo esecutivo sia limitata dai principi dell'ordinamento sociale capitalistico, rimane fuori discussione. E tuttavia sembra lecito parlare di un'autonomia quanto meno parziale dell'esecutivo fascista dai suoi alleati, ossia dall'alta borghesia dominante sul terreno sociale» (citato in Kershaw 1995, p. 74).

⁶ Segnaliamo anche il saggio di Rabinbach 1976. Tra le analisi della storiografia marxista si veda anche Sohn-Rethel 1973. Una posizione molto simile è stata sostenuta anche da un altro storico marxista tedesco occidentale: Henning 1973.

La tesi di Mason, invece, fu subito accolta con maggiore favore dalla storiografia «liberale» che nutriva ben scarsi dubbi sul predominio dell'ideologia e dei fini politici sull'economia. Karl Dietrich Bracher parla di primato assoluto dei fini politici dimostrato dal fatto che l'economia capitalistica tedesca fu diretta verso la guerra in modo addirittura antieconomico e mobilitata solo in piena guerra⁷; gli imprenditori e i tecnici erano strumenti della politica hitleriana e non soggetti di quella politica. Ernst Nolte si è spinto fino ad affermare la completa eliminazione degli industriali come forza politica di prima grandezza (Nolte 1969, pp. 71-78). Karl Dietrich Erdmann⁸, più prudentemente, afferma che le fonti non provavano un'influenza determinante dell'industria sulle decisioni di Hitler nel campo della politica estera e della guerra, mentre Richard Overy ritiene con più intransigenza che l'industria tedesca fosse completamente asservita alle esigenze del partito: «Al di sopra di tutte le divisioni interne in seno all'industria stavano l'autorità e gli interessi del movimento nazista. L'industria era subordinata alle esigenze del partito. Il controllo sull'intera economia passò nelle mani dello Stato durante la crisi politica del 1936-37, e con l'approvazione del Piano quadriennale» (citato in Ker-shaw 1995, p. 74).

Come abbiamo visto, oggi la questione del primato della politica sembra superata, ma nondimeno i suddetti lavori costituiscono una ricchezza insostituibile di acquisizioni analitiche per tentare di spiegare e comprendere la politica economica nazionalsocialista. Si può convenire con William Carr che, in uno studio sulla politica estera del nazionalsocialismo (1973), ha sottolineato come i fattori ideologici, economici e politici sono sempre troppo strettamente connessi e interdipendenti per poterli separare chirurgicamente⁹. E, potremmo aggiungere grazie al lavoro di Dieter Petzina (1967), il riarmo fu il principale catalizzatore che assicurò la fusio-

⁷ Bracher è uno dei più importanti esponenti della teoria *intenzionalista* della storiografia sul nazismo: cfr. Bracher 1973; dello stesso autore, in lingua italiana, segnaliamo anche il volume del 2006. Tra gli storici liberali dobbiamo citare anche Klaus Hildebrand (1979), anche lui un sostenitore della teoria intenzionalista, propenso a ritenere l'economia nel Terzo Reich come un potere al servizio della politica.

⁸ Per quanto riguarda i lavori di Erdmann segnaliamo in particolare quello del 1980.

⁹ Cfr. pure Carr 1978 e 1983. Anche Hans Erich Volkmann (1978) parla di un nesso così stretto tra politica ed economia nel Terzo Reich da rendere superflua una discussione sul primato della politica o, specularmente, sul primato dell'economia.

ne degli interessi tra i poteri del Reich, partito, esercito ed élite economiche (ma si vedano anche Petzina 1968 e 2000).

Tanti e difficili i nodi che continuano a essere oggetto di discussione: il rapporto tra il mondo degli affari e il regime continua a rappresentare un terreno di riflessione per tanti versi ancora inesplorato e aperto a diverse suggestioni analitiche, alimentate dal fatto che mancò una canonizzazione dell'ideologia nazionalsocialista che di fatto rimase un insieme di concetti guida aperto a diverse interpretazioni¹⁰.

Alcuni filoni innovativi della storiografia stanno aprendo la ricerca a nuove acquisizioni e suggestioni. Ormai superato il dibattito tra intenzionalisti e funzionalisti (i primi assegnavano un ruolo decisivo all'ideologia e alla figura di Hitler mentre i secondi, detti anche strutturalisti, preferivano affermare la natura caotica del regime fino a ridurre la figura di Hitler a quella di un dittatore debole), le acquisizioni più interessanti sono venute per molto tempo da quegli storici che hanno provato un approccio di mediazione tra le due suddette tendenze. I lavori più significativi, che hanno fatto seguito a una proposta lanciata da Mario Lepsius (1966), sono arrivati dagli studi di Hans-Ulrich Wehler¹¹ e Ian Kershaw che hanno applicato la tipologia di potere carismatico di Max Weber per indagare la natura del nazionalsocialismo. Ne è scaturito un quadro del regime in cui la proliferazione di istituzioni procedeva con una progressiva disgregazione amministrativa, conferendo un carattere patologico di inefficienza allo Stato nazionalsocialista. La dispersione sistematica del processo decisionale, peraltro incoraggiata dallo stesso Hitler, rendeva il caos la legge di movimento del Reich e solo la figura di Hitler garantiva l'integrazione carismatica delle diverse componenti del regime. Ci dilunghiamo, per un attimo, su una citazione di Kershaw perché la riteniamo particolarmente condivisibile: «Indiscutibilmente, l'alleanza tra la *leadership* nazista e il complesso militare-industriale, cementata dal riarmo e dal programma espansionistico, rimase in piedi fino all'ultima fase del Terzo Reich, perché entrambi i *partners* si trovarono vincolati sempre più strettamente alla logica del corso di eventi che avevano messo in moto. Sembra nondimeno lecito soste-

¹⁰ Nessuna istituzione culturale durante il Terzo Reich divenne mai interprete ufficiale dell'ideologia. Cfr. Raphael 2001.

¹¹ Wehler 1987-2008 (in particolare il quarto volume: *Vom Beginn des Ersten Weltkriegs bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914-1949*); Id. 2009.

nere che l'equilibrio dei rapporti di forza in seno a quest'alleanza andò spostandosi, gradatamente ma inesorabilmente, in favore della leadership nazista, col risultato che nei momenti cruciali del Terzo Reich le esigenze politiche e ideologiche dei capi nazisti svolsero un ruolo via via più decisivo nel determinare le decisioni politiche. In effetti, la dinamica in ultima analisi autodistruttiva del regime nazista appare spiegabile soltanto su questa base: quanto più rapidamente la corsa del regime sfuggiva al controllo razionale e imboccava la via dell'abisso, tanto maggiore era lo spazio per iniziative politico-ideologiche che mal si accordavano con la capacità del sistema socioeconomico di riprodursi e alla fine giunsero ad annullarla completamente» (Kershaw 1995, p. 80).

Recentemente alcuni studi raccolti nel volume di Sven Reichardt e Wolfgang Seibel, *Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus* (2011), hanno sottoposto queste tesi a una critica analitica sulla base di un diverso concetto di statualità. Il punto di partenza è stata proprio la rilettura del modello weberiano di stato moderno razional-burocratico basato sulla spersonalizzazione delle funzioni amministrative. Si è fatto ricorso, invece, alle recenti teorie sull'organizzazione che tendono a sottolineare come l'efficienza sia garantita da elementi che la classica tipologia weberiana non prendeva in considerazione, ridimensionando il predominio del concetto di Stato a favore di altri concetti come quello di *governance*. Un'attenzione nuova, quindi, sia alle forme burocratiche sia a quelle non burocratiche dell'amministrazione che il regime nazista sembrerebbe essere riuscito ad ibridare garantendo un'efficienza all'amministrazione che prima non gli si riconosceva. I tre elementi che gli autori mettono in evidenza come elementi strutturali del regime sono: personalizzazione, informalizzazione e ideologizzazione delle «prestazioni di coordinazione». Sarebbe il concetto di «rete» a garantire unità ed efficienza alla forte differenziazione della macchina amministrativa nazista con un moto centripeto. Il nazismo è definito uno Stato precario ma di una precarietà produttiva capace di spiegare l'enorme energia della società nationalsocialista e la tenuta del sistema e delle strutture istituzionali anche durante una guerra annientatrice come quella del 1939-1945.

Di grande interesse appaiono sia il saggio di Rüdiger Hachtmann (2007) sulla «nuova statualità», che applica in maniera originale al nazismo il concetto di potere carismatico di Weber svincolandolo dal presupposto che quest'ultimo sarebbe incompatibile con la gestione di uno Stato

moderno, sia il saggio di Armin Nolzen sulla *Reichorganisationsleitung*, nel quale i conflitti di competenza tra le maggiori figure del partito sono reinterpretati attraverso il concetto del sociologo Niklas Luhmann di «istituzionalizzazione» (2010).

Il problema, trasposto in campo economico, ruotava attorno alla possibilità o meno da parte della gestione nazionalsocialista dell'economia di dimostrarsi adeguata all'amministrazione di una moderna società industriale. Proprio Hachtmann (2007), in contrasto con la posizione di Ludolf Herbst (1982 e 1996) che negava la capacità nazista di elaborare una strategia tanto economica quanto militare efficiente, conferisce valore alla flessibilità e alla personalizzazione delle strutture decisionali, sottolineando come il nazismo abbandonò la traiettoria consueta della modernità classica (*Hochmoderne*). In questo senso, come suggerisce il lavoro di Adam Tooze (2006) sulla guerra, il regime non sarebbe caratterizzato da un'intrinseca incapacità/impossibilità di mobilitare tutte le risorse disponibili per colpa di una dispersione caotica che produceva inefficienza. Piuttosto fu la carenza di risorse oggettivamente a disposizione a segnare la catastrofe del Reich.

Molto si è discusso sull'esistenza o meno di un pensiero economico specificatamente nazista, anche in virtù dell'oggettiva contraddizione delle affermazioni dei diversi esponenti del regime in materia. Tradizionalmente la storiografia occidentale e quella tedesco orientale hanno negato tale esistenza. In controtendenza, il lavoro di Avraham Barkai (1977), che più di altri ha sostenuto la coerenza della dottrina economica nazista, valutando la politica economica del regime come la sua coerente applicazione. Come sottolinea Hauke Janssen (1998) è difficile riscontrare nel nazionalsocialismo un pensiero economico privo di contraddizioni. Piuttosto si possono rintracciare delle fondamenta, dotate di una certa coerenza, per una teoria che lo storico definisce «aperta» nei singoli punti.

Appendice

Tab. 1 – Spese per il riarmo

	1932	1934	1936	1938	1940	1943
MILIARDI DI MARCHI	0,6	4,2	10,3	17,2	58,1	117,9
• PER CENTO DELLE SPESE DEL REICH	8,2	39,3	59,2	61,0	78	81
• PER CENTO PRODOTTO INTERNO LORDO	1,1	5,0	11,2	15,7	40	70

Fonte: Bettelheim 1974, p. 327.

Tab. 2 – I numeri della disoccupazione (espressi in migliaia)

ANNO	PUNTI PIÙ ALTI	PUNTI PIÙ BASSI
1933	6014	3715
1934	4059	2268
1935	2974	1706
1936	2520	1035
1937	1853	469
1938	1052	156
1939	456	76

Fonte: Mason 1977, p. 1238.

Tab. 3 – Statistiche del consumo medio alimentare in una famiglia di lavoratori

	1927	1937	DIFFERENZA PERCENTUALE
PANE DI SEGALE (KG)	262,9	316,2	+20,2 per cento
PATATE (KG)	499,5	519,8	+4,1 per cento
PANE DI GRANO (KG)	55,2	30,8	-44,2 per cento
CARNE (KG)	133,7	109,2	-18,3 per cento
LATTE (LITRI)	427,8	367,2	-14,2 per cento
UOVA (NUMERO)	404,0	237,0	-41,3 per cento
BIRRA (LITRI)	76,5	31,6	-58,7 per cento

Fonte: Overy 1996, p. 60.

*Tab. 4 – Investimenti pubblici per la creazione di posti di lavoro
(in miliardi di marchi): il 60 per cento in infrastrutture*

1933	1,6
1934	2,4
1935	0,8

Fonte: Overy 1996, p. 56.

Tab. 5 – La struttura del Prodotto nazionale in miliardi di marchi

	PRODOTTO NAZIONALE	CONSUMO PRIVATO	INVESTIMENTI	SPESA PUBBLICA
1933	75	59 (79 per cento)	4 (5 per cento)	12 (16 per cento)
1938	126 (+68 per cento)	74 (59 per cento)	13 (13 per cento)	36 (28 per cento)

Fonte: Henning 1997, pp. 141-183.

Tab. 6 – Spese sociali in miliardi di marchi 1932-1937

1932	2.8
1933	2.3
1934	1.4
1935	1.3
1936	0.9
1937	0.4

Fonte: Bettelheim 1974, pp. 221 e 245.

Riferimenti bibliografici

- Barkai A. (1977), *Die Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus. Der historische und ideologische Hintergrund 1933-1936*, Köln, Verlag Wissenschaft und Politik.
- Bettelheim C. (1974), *Die deutsche Wirtschaft unter dem Nationalsozialismus*, München, Trikont-Verlag.
- Bracher K.D. (1973), *The German Dictatorship*, Harmondsworth; ed. it.: *La dittatura tedesca. Origini, strutture, conseguenze del nazionalsocialismo*, Bologna, il Mulino, 1973.
- Bracher K.D. (2006), *Novecento. Il secolo delle ideologie*, Roma-Bari, Laterza.
- Carr W. (1973), *Arms, Autarky and Aggression: A Study in German Foreign Policy, 1933-1939*, New York, Norton & Company.
- Carr W. (1978), *Hitler: a Study in Personality and Politics*, London, Edward Arnold.
- Carr W. (1983), *Der Weg zum Krieg*, in *Nationalsozialismus im Unterricht*, Studieneinheit 9, Tübingen, Deutsches Institut für Fernstudien an der Universität Tübingen.
- Collotti E. (1968), *Il nazismo*, Bologna, il Mulino.
- Eichholtz D., Gossweiler K. (1969), *Noch einmal: Politik und Wirtschaft 1933-1945*, in *Das Argument*, X, pp. 210-227.
- Erdmann K.D. (1980), *Deutschland unter der Herrschaft des Nationalsozialismus 1933-1939*, in *Genhardt Handbuch der Geschichte*, vol. 20, München, DTV Verlag, pp. 141 e ss.
- Hachtmann R. (2007), *Neue Staatlichkeit - Überlegungen zu einer systematischen Theorie del NS-Herrschaftssystems und ihrer Anwendung auf die mittlere Ebene der Gaue*, in John J., Moller H., Schaarschmidt T. (a cura di), *Die NS-Gaue, Regionale Mittelinstanzen in zentralistischen Führerstaat*, München, Oldenbourg.
- Henning E. (1973), *Thesen zur deutschen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 1933 bis 1938*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Henning F.W. (1997), *Das industrialisierte Deutschland 1914-1992*, Paderborn-München, Schöningh.
- Herbst L. (1982), *Der totale Krieg und die Ordnung der Wirtschaft. Die Kriegswirtschaft im Spannungsfeld von Politik, Ideologie und Propaganda 1939-1945*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Herbst L. (1996), *Das nationalsozialistische Deutschland 1933-1945*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Hildebrand K. (1979), *Das Dritten Reich*, München, Oldenbourg; ed. it.: *Il Terzo Reich*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- Janssen H. (1998), *Nationalökonomie und Nationalsozialismus. Die deutsche Volkswirtschaftslehre in den dreissiger Jahren*, Marburg, Metropolis.
- Kershaw I. (1995), *Che cos'è il nazismo. Problemi interpretativi e prospettive di ricerca*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Könke G. (1994), «*Modernisierungsschub*» oder relative Stagnation? Einige Anmerkungen zum Verhältnis von Nationalsozialismus und Moderne, in *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 20, n. 4, Vandenhoeck & Ruprecht.

- Kühnl R. (1973), *Due forme di dominio borghese. Liberalismo e fascismo*, Milano, Feltrinelli.
- Lepsius M.R. (1966), *Extremer Nationalismus. Strukturbedingungen vor der nationalsozialistischen Machtergreifung*, Stuttgart, Kohlhammer.
- Luhmann N. (2010), *Potere e complessità sociale*, Milano, Il Saggiatore.
- Marramao G. (1978), *Economia e struttura di classe del fascismo tedesco*, Bari, Laterza.
- Mason T. (1966), *Der Primat der Politik - Politik und Wirtschaft im Nationalsozialismus*, in *Das Argument*, VIII, pp. 473-494.
- Mason T. (1977), *Sozialpolitik im Dritten Reich. Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft*, München, Opladen; ed. it.: *La politica sociale del Terzo Reich*, Milano, Mondadori, 1980.
- Neumann F. (1973), *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, il Mulino, Bologna.
- Neumann F. (1999), *Behemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo*, Milano, Bruno Mondadori.
- Nolte E. (1969), *Big Business and German Politics: a Comment*, in *The American Historical Review*, vol. 75, n. 1, pp. 71-78.
- Armin Nolzen (2011), *Die Reichsorganisationsleitung der Nsdap als Verwaltungsbehörde der Nsdap: Kompetenzen, Strukturen, und administrative Praktiken nach 1933*, in Reichardt S., Seibel W., *Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus*, Frankfurt-New York, Campus.
- Overy R. (1996), *The Nazi Economic Recovery 1932-1938*, London, Macmillan.
- Petzina D. (1967), *Hauptprobleme der deutschen Wirtschaftspolitik 1932/33*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, XV (ora in http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1967_1_2_petzina.pdf).
- Petzina D. (1968), *Autarkiepolitik im dritten Reich. Der nationalsozialistische Vierteljahresplan*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Petzina D. (2000), *Die Verantwortung des Staates für die Wirtschaft*, Essen, Klartext.
- Poulantzas N. (1974), *Fascism and Dictatorship*, London, New Left Book.
- Rabinbach A.G. (1976), *Poulantzas and the Problem of Fascism*, in *New German Critique*, n. 8, pp. 157-170.
- Raphael L. (2001), *Radikales Ordnungsdenken und die Organisation totalitärer Herrschaft: Weltanschauungseliten und Humanwissenschaftler im NS-Regime*, in *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 27, pp. 5-40.
- Reichardt S., Seibel W. (2011), *Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus*, Frankfurt-New York, Campus.
- Schweitzer A. (1964), *Big Business in Third Reich*, Bloomington, Indiana University Press.
- Sohn-Rethel A. (1973), *Ökonomie und Klassenstruktur des deutschen Faschismus*, Frankfurt, Suhrkamp; ed. it.: *Economia e struttura di classe del fascismo tedesco*, con prefazione di G. Marramao, Bari, Laterza, 1978.

- Tooze A. (2006), *The Wages of Destruction. The Making and Breaking of the Nazi Economy*, London, Allen Lane.
- Volksmann H. (1978), *Politik, Wirtschaft und Aufrüstung unter dem Nationalsozialismus*, in Funke M. (a cura di), *Hitler, Deutschland und die Mächte*, Düsseldorf, Droste.
- Wehler H.U. (1978-2008), *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, 5 vol., München, C.H. Beck.
- Wehler H.U. (2009), *Der Nationalsozialismus: Bewegung, Führerherrschaft, Verbrechen 1919-1945*, München, C.H. Beck.
- Winkler H.A. (2004), *Grande storia della Germania. Un lungo cammino verso Occidente*, 2 vol., Roma, Donzelli.

ABSTRACT

Durante il regime nazionalsocialista si verificò una certa eclissi della classe operaia tedesca come soggetto sociale autonomo in grado di condizionare, seppur parzialmente, la politica e la guerra. La classe operaia tedesca per certi versi perdette consistenza come forza autonoma e venne integrata in misura importante nei meccanismi totalitari, di cui condivise alcuni indubbi vantaggi, sottoposta a un livellamento sociale e culturale che ne alterò il profilo e ne ridefinì parzialmente valori e modelli di comportamento. Lo sfruttamento delle risorse, materiali e umane, dei popoli sottomessi a vantaggio della popolazione tedesca modificò sensibilmente anche le condizioni sotto le quali il mondo del lavoro affrontava la guerra, almeno fin quando i bombardamenti strategici degli Alleati sulla Germania non renderanno le condizioni di vita della popolazione durissime. Inoltre, il regime fu capace di introdurre misure riguardanti il diritto del lavoro che mostravano un'attenzione reale e non solo retorica al mondo del lavoro: a titolo esemplificativo possiamo citare la protezione contro i licenziamenti ingiustificati, il salario garantito in caso di malattia, miglioramenti della previdenza sociale, l'equiparazione tra operai e impiegati ecc. Le reazioni alle difficoltà della guerra per la classe operaia non si tradussero in un protagonismo collettivo quanto piuttosto nell'accentuazione di una tendenza già avvertibile negli anni di pace: il ritiro nel privato, l'isolamento dall'esterno e la limitazione dell'interesse alle cose di importanza più immediata. Il movimento nazionalsocialista, inoltre, avviò nella società una mobilità verticale sostanzialmente sconosciuta alla Germania. Il regime, a maggior ragione negli anni della guerra, puntò decisamente sulla razionalità e la modernità in campo tecnico ed economico a dispetto di un'ideologia strettamente legata all'antimodernismo völkisch. Questo favorì come non mai la concentrazione industriale conferendo una spinta decisiva al concentramento della forza lavoro nelle grandi industrie. Le tradizionali barriere professionali e i limiti geografici del mercato del lavoro vennero letteralmente spazzati via dal controllo statale sull'impiego di manodopera favorendo una mobilità enorme sia territoriale che sociale.

NATIONAL SOCIALISM AND WORKING CLASS

During the National Socialist regime a certain eclipse of the German working class occurred as an autonomous social subject able to condition, partially, politics and war. The German working class in some ways lost consistency as an autonomous force and was integrated progressively in totalitarian mechanisms, shared some undoubted advantages, subjected to a social and cultural leveling that altered the profile and redefined values and behavior models. The exploitation of the resources, both physical and human, of the subjugated peoples for the benefit of the German population significantly changed the conditions under which the world of workclass faced war, at least until the Allied strategic bombardments on Germany will make the living conditions of the population harsh. Furthermore, the regime was able to introduce measures concerning labor law that showed real and not just rhetorical attention to the world of work: by way of example we can cite protection against unjustified dismissals, guaranteed wages in case of illness, improvements of social security, the equality between workers and employees, etc. The reactions to the difficulties of the war for the working class did not translate into a collective protagonism but rather in the accentuation of a tendency already visible in the years of peace: withdrawal in private, isolation from the outside and restriction of interest to things of more immediate importance. The National Socialist movement also initiated a vertical mobility in society that was largely unknown to Germany. The regime, even more so during the war, decided definitely on rationality and modernity in the technical and economic field in spite of an ideology closely linked to völkisch antimodernism. This favored, as never before, the industrial concentration gave a decisive push to the concentration of labor power in large industries. The traditional professional barriers and the geographical limits of the labor market were literally swept away by state control on the use of labor, favoring enormous mobility both territorial and social.

n. 1/2018 [73]

ARGOMENTO. Orfani delle istituzioni. Lavoratori, sindacati e le «fabbriche terziarie digitalizzate» di Amazon di *Bruno Cattero, Marta D'Onofrio*

TEMA. Le frontiere della contrattazione - Le singolari doti di adattabilità della contrattazione. *Presentazione di Mario Ricciardi* - Sulla rappresentanza sindacale del lavoro digitale di *Michele Forlivesi* - Decentrare per rilanciare? Traiettorie e modelli contrattuali a confronto nel contesto europeo di *Maria Sole Ferrieri Caputi, Costanza Forli, Deborah Lo Conti* - Uno stabilimento, un contratto collettivo? La via tedesca contro la contrattazione separata di *Cinzia Carta* - La contrattazione collettiva in Europa del Sud al tempo della crisi: aziendalizzazione, europeizzazione, americanizzazione di *Silvio Bologna* - L'azione sindacale nella frammentazione: il caso dei lavoratori nello spettacolo dal vivo di *Daniele Di Nunzio, Emanuele Toscano* - La stagione del welfare contrattuale. Verso una nuova etica del lavoro? di *Rosita Zucaro*

TENDENZE. Flexicurity e indebitamento, un'analisi multidimensionale di *Massimo De Minicis*

DISCUSSIONE SULLA SINISTRA. Ancora il secolo della socialdemocrazia? di *Mimmo Carrieri* - Un lungo addio? I rapporti tra i partiti e i sindacati di *Liborio Mattina*

RICORDO DI CARLO DONOLO. Carlo Donolo. In memoria di *Francesco Ciafaloni* - Legami, riconessioni, territorio. Dedicato a Luciano Gallino. *In memoriam di Carlo Donolo*

L'ATTUALITÀ DI TRENTIN. Bruno Trentin e l'utopia forse realizzabile di un nuovo modello di organizzazione del lavoro: eredità e attualità di *Federico Butera* - Cultura e politica nel pensiero di Bruno Trentin di *Salvatore Veca*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. La sindacalizzazione come parametro interpretativo del mondo contadino nell'Italia repubblicana di *Pasquale Iuso*

n. 2/2018 [74]

Un passaggio di fase e una scommessa per il futuro. Intervista a Susanna Camusso a cura della *Redazione*

TEMA. Lavoro e contrattazione nell'era digitale - Un primo sguardo e alcune risposte verso la regolazione della digitalizzazione e di Industria 4.0. *Presentazione di Alessio Gramolati* - Organizzazione della produzione e organizzazione del lavoro tra cambiamento enfatizzato e contrattazione possibile di *Fabrizio Pirro* - L'Intelligenza artificiale, il lavoro e le istituzioni economiche di *Maurizio Franzini* - L'esperienza spagnola del lavoro nell'era digitale di *Francisco Trillo Parraga* - Le mobilitazioni dei fattorini della *gig economy* in Italia: forme organizzative e implicazioni per la rappresentanza di *Arianna Tassinari, Vincenzo Maccarrone* - Lavoratori digitali, unitevi! Spunti di un rinnovamento sindacale di *Giuseppe Antonio Recchia* - Trasformazioni organizzative e organizzazioni sindacali di *Andrea Signoretti* - Studi legali digitali. Una «rivoluzione silenziosa», informale e dal basso di *Andrea Bellini, Annalisa Tonarelli* - Quali relazioni industriali per i lavoratori autonomi della digitalizzazione? di *Luisa De Vita, Silvia Lucciarini, Valeria Pulignano*

DISCUSSIONE SULLA SINISTRA. Socialismo europeo: declino e permanenza del suo ruolo storico di *Paolo Borioni* - Riflessività, intraprendenza, condivisione: nuovi spazi di iniziativa politica per la modernità digitale di *Enzo Rullani*

TENDENZE. Dal *Meccanoscritto* una lunga storia di racconti per ricostruire il Lavoro di *Mattia Granata*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Incontrare oggi Bruno Trentin. Riflessioni sui *Diari 1988-1994* di *Celestino Spada*

