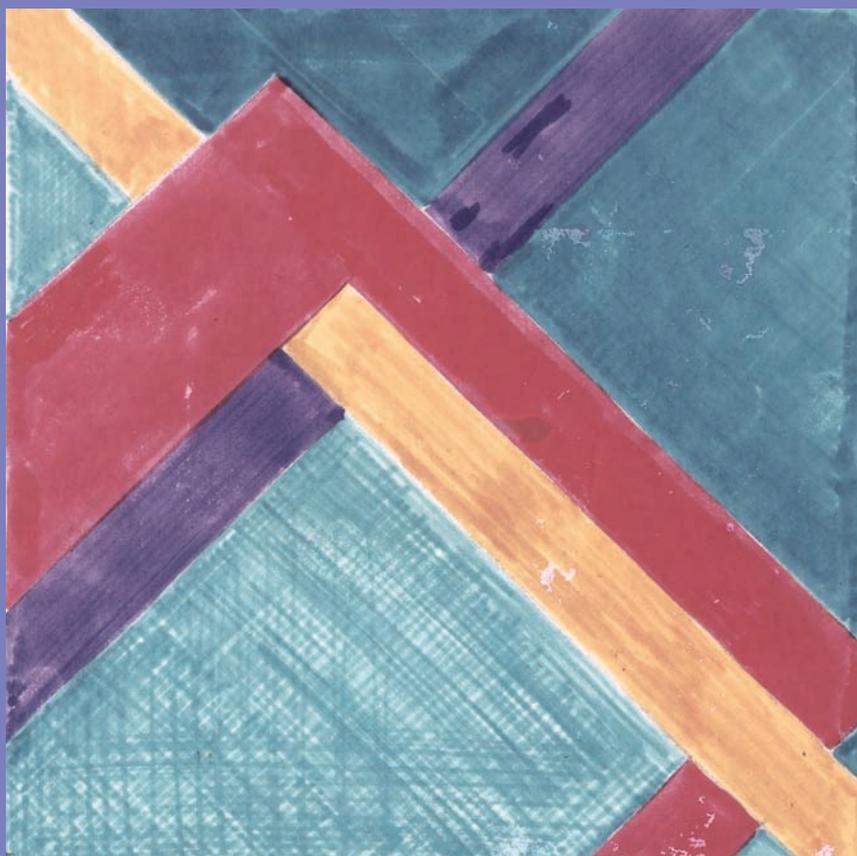


Gianfranco Sabattini

**RIFORMA DEL WELFARE STATE
E PROBLEMA DISTRIBUTIVO
NELL'ECONOMIA DI MERCATO**



FrancoAngeli

Gianfranco Sabattini

**RIFORMA DEL WELFARE STATE
E PROBLEMA DISTRIBUTIVO
NELL'ECONOMIA DI MERCATO**

FrancoAngeli

La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo del MURST (fondi 60%).

Copyright © 2007 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente, nel momento in cui afferma il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate sul sito www.francoangeli.it

INDICE

Introduzione	pag. 7
---------------------	--------

PARTE PRIMA

1. Le prospettive di riforma per rilanciare la crescita e lo sviluppo del sistema economico nazionale	» 13
1.1. Il welfare state e la performance del sistema economico	» 13
1.2. L'evoluzione della posizione del consumo e della natura della disoccupazione nella teoria economica	» 18
1.3. Le prospettive di riforma dei modelli organizzativi standard dei sistemi di welfare state	» 20
1.4. L'obiettivo di una politica pubblica realmente innovativa ed il ruolo strumentale del concetto di cittadinanza	» 22
1.5. Il reddito di cittadinanza ed il recupero della funzione del consumo	» 23
1.6. La non univoca giustificazione del reddito di cittadinanza	» 25
1.7. Il superamento dell'etica del lavoro	» 31
1.8. Osservazioni conclusive	» 32

PARTE SECONDA

2. Egemonia e soluzione del problema distributivo nei sistemi economici ad economia di mercato	» 41
2.1. Il concetto di egemonia in A. Gramsci	» 41
2.2. L'esercizio dell'egemonia e l'organizzazione istituzionale del sistema sociale	» 48

2.3. Critica dell'ipotesi dell'ineliminabilità del conflitto sistemico e la reiterazione dell'egemonia	pag.	50
2.4. Il processo di reiterazione dell'egemonia	»	52
2.5. Il reddito di cittadinanza per una più compiuta democrazia sostanziale	»	53
2.6. Può l'egemonia essere estesa alla soluzione dei problemi distributivi internazionali?	»	57
2.7. La irriducibilità del concetto di egemonia gramsciana al concetto di impero	»	60
2.8. Osservazioni conclusive	»	62
Epilogo	»	67
Bibliografia	»	71

INTRODUZIONE

Scopo del presente lavoro non è quello di proporre i contenuti concreti di un'ipotetica politica pubblica per risolvere i problemi connessi al consolidamento di una situazione sedimentatasi all'interno dei sistemi economici dell'Unione europea per effetto degli esiti delle politiche pubbliche realizzate a partire dalla grande depressione del 1929-1932. Lo scopo è unicamente quello di capire le ragioni che hanno contribuito a creare la situazione attuale, al fine di proporre una prospettiva di dibattito per la “messa a punto” di una reale politica pubblica con la quale porvi razionalmente rimedio.

Come paradigma riassuntivo della situazione critica attuale può essere assunto il volume di A. Alesina e F. Giavazzi (*Goodbye Europe. Cronache di un declino economico e politico*, 2006), il quale riassume il pensiero critico dei due autori nei confronti del “governo” dei sistemi economici che, come quello italiano, subiscono gli esiti di una crescita rallentata a causa dei molti “lacci e laccioli” che, sedimentatisi con l'esteso welfare state realizzato, condizionano il funzionamento del mercato.

La critica che gli autori vanno da tempo illustrando non è certo rivolta solo al sistema economico italiano, ma, sia pure in misura diversa e con qualche eccezione, all'insieme dei paesi continentali dell'Europa comunitaria (non importa se “governati” secondo il *modello renano* o *corporativo* dei paesi del Nord-Est europeo, oppure secondo il *modello mediterraneo* dei paesi del Sud-Ovest europeo).

In tutti questi paesi, gli autori sostengono che, a differenza dei paesi di tradizione anglosassone (in particolare Gran Bretagna e Stati Uniti d'America), occorrerebbero regole diverse da quelle correntemente istituzionalizzate; a tal fine, in particolare, occorrerebbe “ridimensionare” il welfare state realizzato per restituire alle libere forze di mercato (o, il che è lo stesso, ai meccanismi autoregolatori intrinseci al mercato) la possibilità di svolgersi liberamente per favorire così l'allontanamento del sistema economico e sociale dalla sua tendenziale stazionarietà.

Sempre secondo A. Alesina e F. Giavazzi, non si può avere un rilancio del processo di crescita e di sviluppo sin tanto che il welfare state esistente “promuove” un numero di ore lavorative in continua diminuzione, a meno che non sia possibile “tagliare” i salari reali, oppure aumentare la produttività in modo più che proporzionale rispetto alla diminuzione delle ore lavorative. Poiché il taglio dei salari reali è un sentiero assai arduo da percorrere, non resta che la seconda delle alternative, ovvero l’aumento della produttività.

Ma l’aumento della produttività richiede un continuo investimento in “ricerca e sviluppo” per acquisire nuove tecnologie produttive che la mancata disponibilità di risorse, a causa del basso tasso di crescita e sviluppo del sistema economico, rende impossibile. Peraltro, come giustamente osservano gli autori, nelle attuali condizioni di operatività del sistema economico, l’innovazione tecnologica, posto che fosse possibile realizzarla, implica problemi ben maggiori che nel passato.

Nel passato si era lontani dalla “frontiera della tecnica”, per cui era possibile realizzare l’innovazione attraverso l’imitazione, nel senso che era possibile introdurre innovazioni di prodotto oppure innovazioni di processo attraverso modificazioni delle combinazioni produttive sulla base di innovazioni già sperimentate all’interno di altri sistemi economici più avanzati; oggi, invece, la prossimità dei sistemi economici alla “*frontiera della tecnica*” comporta che le modificazioni delle combinazioni produttive all’interno dei sistemi economici che intendano rilanciare la loro crescita ed il loro sviluppo richiedano delle “*innovazioni radicali*”, non solo della struttura produttiva, ma anche di quella sociale ed istituzionale. Introdurre però tali innovazioni radicali significa, ancora una volta, disporre di risorse, in misura ben maggiore che nel passato, che il sistema economico non è in grado di liberare, e di un consenso sociale non sempre disponibile, a causa della necessità di “concertare” le innovazioni con “chi” ha interesse (o è costretto) a conservare lo status quo.

Poste queste premesse, gli autori affermano che il rilancio della crescita e dello sviluppo del sistema economico nazionale necessita di profonde riforme che creino incentivi idonei a motivare gli agenti economici (lavoratori ed imprenditori) a lavorare di più, ad assumersi maggiori rischi e ad accettare innovazioni radicali. È ben vero che A. Alesina e F. Giavazzi prevedono che la “transizione” del sistema dalla tendenziale stagnazione alla crescita dell’accumulazione possa richiedere la necessità di tutelare chi, durante la transizione, corre il rischio di perdere la capacità di reddito; tuttavia, le “regole assicurative” che a tale scopo gli autori prepongono dovrebbero risultare minime e temporanee e mai destinate a durare nel tempo. Tutto ciò, ovviamente, implica la necessità di ridurre il welfare state e di rimuovere il ricorso alla concertazione che impediscono al mercato di “esplodere” tutte le opportunità strumentali alla ripresa della crescita e dello sviluppo.

È difficile non essere d’accordo con la diagnosi e la prognosi degli autori sullo “stato di salute” del sistema economico nazionale e sulla sua probabile

“evoluzione” a breve; ciò che, invece, solleva qualche dubbio è la certezza degli esiti della “terapia” che gli stessi autori propongono, derivandola “fideisticamente” dal consequenzialismo della prospettiva teorica che, sia pure tacitamente, adottano ed alla quale è riconducibile il significato economico di tutta intera la loro critica alle cause del basso tasso di crescita e di sviluppo del sistema economico nazionale.

Una più approfondita analisi degli esiti della “terapia” anti-stagnazione che gli autori propongono è invece ineludibile, in quanto se per caso le “regole assicurative” contro i rischi indotti dalla transizione del sistema dalla tendenziale stagnazione alla crescita dell’accumulazione non sono dotate di certezza, è assai improbabile che una qualsiasi riforma delle regole esistenti, volta a migliorare le condizioni di operatività del mercato, possa avere successo. Per meglio argomentare questa affermazione, di seguito si cercherà di evidenziare perché è insufficiente formulare una “terapia” anti-stagnazione implicante esiti assai “poveri” di certezza rispetto al perseguimento degli obiettivi auspicati.

A tal fine, si cercherà di dimostrare la “debolezza” della prospettiva teorica (quella della teoria neoclassica) adottata e privilegiata dagli autori e di formulare la prospettiva di analisi, che, per quanto più debole sul piano formale rispetto a quella tradizionale, la realtà fattuale evidenzia sia più rispondente a giustificare la “diagnosi” di A. Alesina e F. Giavazzi riguardo allo stato di salute del sistema economico italiano (e non solo di quello italiano), ma anche a giustificare, in un prospettiva di ridotta rischiosità, l’attuazione della riforma di cui necessita il mercato; tutto ciò, al fine di evitare le potenziali opposizioni a tale riforma da parte delle “forze conservatrici” che allo stato attuale fanno solo svolgere il ruolo e la funzione di “guardiani del faro dell’immobilismo” sia economico che sociale.

La prospettiva di analisi proposta non è chiusa e “completa”; essa è aperta al dibattito ed al confronto. Si tratta di una prospettiva di analisi non statica, ma evolutiva, fondata, da un lato, sul paradigma della moderna teoria dello sviluppo dell’uomo (quale è quella proposta da A.K. Sen) e, dall’altro, sul ruolo e sulla funzione del reddito di cittadinanza.

La prospettiva di analisi della teoria dello sviluppo dell’uomo ed il reddito di cittadinanza suggeriscono la possibilità di un’ingegneria istituzionale la quale, senza la necessità di una “liquidazione” totale o parziale del sistema di sicurezza sociale, può concorrere, per un verso, a recuperare al sistema economico una maggiore flessibilità e, per un altro verso, ad affievolire e/o a rimuovere le cause delle rigidità del suo funzionamento, per lo più riconducibili alla persistenza delle diverse forme di disoccupazione strutturale della forza lavoro.

L’adozione del reddito di cittadinanza e le conseguenti modifiche istituzionali che si rendono necessarie privano il sistema economico degli automatismi che tradizionalmente presidiano la distribuzione del prodotto sociale tra i

diversi gruppi di operatori che partecipano alla sua produzione. Nelle mutate condizioni di funzionamento del sistema economico, i concetti gramsciani di “egemonia” e di “rapporto egemonico” tra i gruppi sociali derivati da una lettura liberal-democratica del pensiero di A. Gramsci, sono proposti come strumenti regolatori della distribuzione intersoggettiva del prodotto sociale. Congiuntamente ai concetti di egemonia e di rapporto egemonico sono anche indicate le condizioni che devono essere soddisfatte perché quei concetti possano svolgere la funzione ipotizzata all’interno dei sistemi economici ad economia di mercato, senza che siano taciute le difficoltà che allo stato attuale, soprattutto a livello internazionale, si oppongono alla loro piena istituzionalizzazione.

Nella Parte prima, sono illustrate le conseguenze che possono derivare dall’attuazione di politiche pubbliche orientate a rendere più flessibile il sistema economico attraverso una riduzione dell’attuale “dimensione” del welfare state; è anche illustrata la prospettiva di analisi all’interno della quale può essere ricondotta la riforma del welfare state nel rispetto delle regole tradizionali che presidiano il processo di distribuzione del prodotto sociale tra le due macro-classi (percettori di profitti e percettori di salari) che partecipano alla sua produzione.

Nella Parte seconda, sono illustrate le procedure con le quali è possibile realizzare la distribuzione del prodotto sociale in presenza dell’affievolimento del tradizionale “conflitto” tra le due macro-classi di produttori, ma senza alcun condizionamento del principio della libertà di iniziativa che continuerebbe ad assumere il significato di paradigma esplicativo del ruolo e della funzione del “libero mercato”.

Ringrazio il Dott. Rinaldo Brau, ricercatore di Politica economica, dei suggerimenti e degli utili consigli che mi ha dato per la stesura del lavoro. Ovviamente, resto l’unico responsabile degli eventuali errori e dei “deficit” espositivi rimasti.

Cagliari, dicembre 2006

PARTE PRIMA

1. LE PROSPETTIVE DI RIFORMA PER RILANCIARE LA CRESCITA E LO SVILUPPO DEL SISTEMA ECONOMICO NAZIONALE

1.1. Il welfare state e la performance del sistema economico

1.1.1. La discussione critica sull'impatto del welfare state sul funzionamento del sistema economico ha preso il via soprattutto a fare data dalla seconda metà degli anni Settanta; il modello teorico di riferimento, all'interno del quale si è svolta prevalentemente la discussione, è sempre stato quello dell'equilibrio economico generale; all'interno di tale modello, la riproposizione del principio del libero mercato si è risolta in una critica radicale portata all'intervento del settore pubblico nel governo dell'economia.

È stato così possibile sostenere che la spesa sociale, erogata per garantire l'universale riduzione dell'incertezza e dell'instabilità, abbia determinato la formazione, all'interno del sistema economico, di un insieme di trasferimenti che sono la causa della bassa *performance* delle economie nazionali in termini di incremento della produttività ed in termini di crescita del prodotto sociale. Partendo da queste posizioni critiche, si è sostenuto, e si continua a sostenere, che il "taglio" della spesa pubblica finalizzata all'organizzazione del sistema di sicurezza sociale costituisca il presupposto per il ritorno all'età dell'oro della piena occupazione e della crescita economica (A.B. Atkinson, 1994, 2000).

I sostenitori della necessità della riduzione della spesa per il finanziamento del welfare state, pur senza disconoscere le funzioni positive da esso svolte dal punto di vista del funzionamento del sistema economico, elencano alcune obiezioni di fondo contro la conservazione degli attuali livelli di spesa, le principali delle quali possono essere così riassunte:

1. la conservazione degli attuali livelli della spesa per gli esistenti sistemi di sicurezza sociale ha introdotto rigidità disfunzionali rispetto al sistema economico, soprattutto per quanto riguarda il funzionamento del mercato del lavoro, la cui rigidità sarebbe valsa ad elevare il tasso di disoccupazione naturale (A. Alesina, R. Perotti, 1997; M. Feldstein, 1976b);

2. i programmi di sicurezza sociale hanno determinato una crescente espansione della spesa pubblica e, con essa, l'aumento della tassazione per il suo finanziamento; concorrendo, da un lato, ad aumentare i costi di funzionamento del sistema economico e, dall'altro, a diminuire la produttività dei fattori produttivi impiegati e ad esporre il sistema produttivo al rischio internazionale del *social dumping* (maggiore competitività dei sistemi economici che non hanno al loro interno un sistema esteso di welfare state) da parte dei sistemi economicamente deboli, ma meno gravati da prelievi fiscali per scopi di sicurezza sociale (M. Abramovitz, 1981; R. Pizzuti, 2001);
3. il funzionamento del sistema di sicurezza sociale ha determinato disavanzi pubblici crescenti, causando una diminuzione del risparmio nazionale ed una conseguente diminuzione, nel lungo periodo, della formazione del capitale disponibile (M. Feldstein, 1974, 1976a; A. Lindbeck, 1985; P.F. Drucker, 1996).

Può darsi che i sistemi di welfare state si siano espansi al di là delle dimensioni più convenienti rispetto alla dinamica dei sistemi produttivi, per cui le critiche e le proposte di riforma avanzate debbano essere attentamente valutate. Tuttavia, è ugualmente necessario valutare le critiche formulate; è necessario, cioè, analizzare se, sul piano teorico e su quello esperienziale, il welfare state rappresenti effettivamente un ostacolo all'impiego conveniente dei fattori produttivi ed alla crescita economica. In altri termini, è necessario valutare se realmente esiste un trade-off tra la crescita economica e l'esistenza di un largo ed approfondito sistema di sicurezza sociale.

1.1.2. Dal punto di vista teorico, l'enfasi che gli economisti critici hanno riservato ai presunti effetti economici negativi dell'esistenza di un esteso ed approfondito sistema di welfare state può essere attribuita, come si è detto, al quadro teorico prevalentemente adottato; la discussione sull'impatto negativo del sistema di sicurezza sociale esistente sulla operatività del sistema economico è stata condotta (e continua ad essere condotta) all'interno del modello dell'equilibrio economico generale, con il quale gli esiti delle analisi sono valutati in termini di risultato finale e non in termini del processo necessario per pervenire a questo risultato.

Con un modello siffatto, la riduzione dei trasferimenti e del livello della tassazione necessaria per il loro finanziamento è inevitabile che sia messa in una relazione di trade-off con l'aumento dell'occupazione e della crescita economica. Ciò avviene in quanto, per definizione, il modello assunto non incorpora nessuna delle contingenze per le quali il sistema di welfare state è originariamente sorto e, successivamente, si è evoluto.

Con il modello dell'equilibrio economico generale, infatti, non è possibile assumere l'insorgenza di incertezza e di instabilità e il diffondersi della disoccupazione involontaria, in quanto il fluire del tempo non vi svolge alcun ruolo

esplicativo dell'evoluzione dell'economia reale. In considerazione di ciò, gli economisti critici del livello di operatività del welfare state esistente hanno formulato le loro critiche in un contesto teorico dal quale è stata rimossa, in quanto non ipotizzabile, la ragion d'essere del ruolo e della funzione del sistema di sicurezza sociale (A.B. Atkinson, 2000); il funzionamento di questo, conseguentemente, è apparso come un elemento spurio rispetto all'intera struttura formale del modello, riferito a un mercato perfettamente concorrenziale.

All'interno del modello teorico dell'equilibrio economico generale, inoltre, il ruolo e la funzione del sistema di sicurezza sociale assumono la natura di bene di consumo finale; poiché il sistema di welfare state è finanziato dai soggetti attivi ed integrato nel resto del sistema economico dal settore pubblico, la sua operatività si tradurrebbe, in parte, in un aumento del costo del lavoro, originando in tal modo una diminuzione della competitività e, in parte, in una riduzione del risparmio, originando così una diminuzione della formazione del capitale.

1.1.3. Dal punto di vista esperienziale, il presunto trade-off tra la crescita economica ed il sistema di welfare state è stato smentito da diverse ricerche sul campo, la più importante delle quali è quella condotta allo scopo di confrontare tre configurazioni diverse del sistema di sicurezza sociale (G. Esping-Andersen, 1990): quella liberale, prevalentemente orientata alla logica del mercato competitivo, esemplificata dal sistema economico degli Usa; quella corporativa, prevalentemente orientata alla riduzione della incertezza e dell'instabilità sociali, esemplificata dalla Germania (ex Germania federale); quella socialdemocratica, prevalentemente orientata alla rimozione delle disuguaglianze nella distribuzione soggettiva del reddito, esemplificata dall'Olanda.

I sistemi economici considerati sono quelli rappresentanti le *migliori versioni* delle tre forme di welfare state indicate, in quanto caratterizzate dai migliori risultati economici conseguiti in un arco di tempo decennale: 1983-1992 per gli Usa e 1985-1994 per la Germania e per l'Olanda.

Sul piano normativo, le tre forme di sistema di sicurezza sociale hanno gli stessi obiettivi (promozione della crescita, riduzione della povertà, promozione dell'uguaglianza, dell'integrazione e della stabilità sociali e dell'autonomia individuale). Utilizzando per le forme di welfare state considerate dei *panels decennali*, coloro che hanno condotto la ricerca sul campo hanno confrontato i risultati conseguiti dalle tre specifiche forme organizzative della sicurezza sociale, sia riguardo agli obiettivi economici, sia riguardo agli obiettivi sociali. Dal confronto dei risultati conseguiti dalle tre "migliori versioni" delle forme alternative di organizzazione del sistema di sicurezza sociale sono state ricavate le conclusioni seguenti: 1. non è stato accertato nessun trade-off tra crescita economica ed obiettivi delle politiche pubbliche per l'organizzazione della sicurezza sociale; 2. il sistema di welfare state libe-

rale (Usa) non ha conseguito una crescita economica pro-capite maggiore rispetto alle più estese forme di sicurezza sociale della Germania e dell'Olanda; 3. nel periodo considerato, il sistema di welfare liberale non ha riscontrato una diffusione al suo interno delle migliorate condizioni economiche, nel senso che una percentuale più bassa delle famiglie degli Usa ha visto migliorare il proprio standard di vita rispetto a quanto è avvenuto in Germania ed in Olanda; 4. i sistemi di welfare della Germania e dell'Olanda si sono molto avvicinati ai loro obiettivi sociali e ciò è risultato tanto più vero quanto più l'analisi è stata estesa a periodi di tempo sufficientemente lunghi; 5. il sistema di welfare state dell'Olanda, nel raggiungimento dei propri obiettivi economici, ha uguagliato le altre due forme organizzazione di sicurezza sociale, mentre ha ottenuto risultati migliori nel perseguimento dei propri obiettivi sociali (B. Headey, R.E. Goodin, R. Muffels, H.J. Dirven, 2001).

Le ricerche sul campo, dunque, escludono che esista un necessario trade-off tra crescita economica ed obiettivi delle politiche pubbliche per l'organizzazione della sicurezza sociale e ciò che esse sembrano confermare, come presunto carattere specifico del welfare state liberale degli Usa, è l'equanimità con la quale la maggioranza delle famiglie americane osservano la crescente povertà di una minoranza (R.M. Solow, 2001).

Tutto ciò, ovviamente, non significa che l'organizzazione del sistema di welfare state non debba essere considerata criticamente e che non possano essere proposti dei progetti per una sua riforma. Significa solo che, allo stato attuale, nel formulare le critiche ai livelli di operatività dei sistemi di welfare state occorre tenere presente che non si dispone di un modello teorico generale all'interno del quale sia possibile dare conto, congiuntamente, dei suoi effetti positivi e dei suoi effetti negativi. Ciò di cui si dispone sono solo approcci parziali, condotti per lo più sul campo, i cui risultati, pur in presenza di effetti negativi dei quali l'analisi teorica manca di offrire una interpretazione complessiva, costituiscono argomenti a sostegno del welfare state sul piano della crescita e, dunque, sul piano della evoluzione reale del sistema economico (H. Wilensky, 1993; N. Acocella, 1999).

1.1.4. Sul piano delle ricerche sul campo, la spesa pubblica per scopi sociali può essere prevalentemente giustificata in termini di riduzione dell'incertezza e dell'instabilità gravanti sul funzionamento del sistema economico; questa giustificazione implica, però, una considerazione riduttiva della ridistribuzione soggettiva del reddito. La riduzione dell'incertezza e dell'instabilità è sicuramente un importante fattore economico della crescita; serve ad attenuare le differenze soggettive in termini di opportunità, ad aumentare l'autonomia individuale ed a creare le condizioni perché il mercato raggiunga la sua massima estensione. Allargando ed approfondendo il mercato, attraverso il potenziamento delle posizioni di tutti gli operatori, si realizzano i presupposti perché gli operatori possano accrescere la loro propensione all'inno-

vazione, la loro disponibilità ad accollarsi maggiori rischi e ad approfondire o a riqualificare le loro capacità professionali.

Come già è stato osservato, non vi è alcuna necessità logica perché il sistema economico debba operare attraverso il comportamento di operatori caratterizzati da profonde sperequazioni distributive, tali da determinare, da un lato, la giustificazione dell'intervento del settore pubblico per la loro rimozione ed attenuazione e, dall'altro, la critica successiva dell'intervento sulla base delle distorsioni che esso determinerebbe sulla crescita, come se le sperequazioni distributive fossero del tutto neutrali rispetto ad essa.

Questa contraddizione degli economisti sembra determinare una "caduta" della "capacità di tenuta" della scienza economica, la quale, pur avendo quale suo principio fondativo la spiegazione del funzionamento del sistema economico, non è dotata, nel contempo, della capacità di spiegare come rimuovere le disfunzioni che lo stesso sistema economico determina nei confronti di una parte degli operatori; questa, come la restante parte "beneficiata", dovrebbe essere paritariamente gratificata dei benefici attesi dalla partecipazione al "gioco" cooperativo del mercato (R.M. Solow, 1994, 2000; R. Dahrendorf, 2001).

Oltre alla riduzione dell'incertezza e dell'instabilità, vi sono, rispetto alla crescita del sistema produttivo, altri importanti fattori economici positivi originati dalla spesa erogata per il sostegno del sistema di sicurezza sociale. Per esempio, è stato dimostrato che anche quando all'interno del sistema economico vi è una sufficiente diffusione del reddito dalle categorie di percettori di alti redditi alle categorie di percettori di bassi redditi, tale da consentire la realizzazione di una distribuzione compatibile con la realizzazione di alti tassi di accumulazione, vi è ancora motivo per un'azione redistributiva del sistema di sicurezza sociale.

La ragione di ciò sta nel fatto che una redistribuzione aggiuntiva (quale quella realizzata per effetto dell'operatività del welfare state) consente ai percettori di bassi redditi, impegnati nella conduzione di una qualche attività produttiva, di aver meno bisogno di capitali di credito; circostanza quest'ultima che concorre a determinare all'interno del sistema economico maggiori tassi di accumulazione (P. Aghion, P. Bolton, 1997).

La redistribuzione influenza anche la propensione degli operatori ad investire nella formazione del capitale umano; infatti, poiché la distribuzione soggettiva del reddito non è un dato, ma può essere modificata attraverso la tassazione ed i trasferimenti, è stato dimostrato che le modificazioni della distribuzione concorrono ad elevare la propensione ad investire in capitale umano delle categorie degli operatori beneficiati maggiormente dinamici, ripercuotendo positivamente tale loro maggiore propensione sui tassi di crescita del sistema economico (R. Perotti, 1993).

L'importanza dell'investimento in capitale umano non è giustificata soltanto in una prospettiva di crescita endogena, ma trova anche una giustifica-

zione rispetto al problema del *social dumping* addotto dai critici dei sistemi di sicurezza sociale come motivo di riforma e di riduzione della spesa pubblica con finalità di sicurezza sociale. Infatti, l'investimento nella formazione del capitale umano da redistribuzione del reddito, determinando un aumento della produttività delle singole combinazioni produttive, metterebbe l'intero sistema economico al riparo dalle diverse forme di aumento della concorrenza esterna (con buona pace di tutti quelli che, ad esempio, "urlano allo scandalo" dell'mancata protezione dell'economia nazionale contro la concorrenza cinese).

1.2. L'evoluzione della posizione del consumo e della natura della disoccupazione nella teoria economica

La teoria economica, sia quella classica che quella neoclassica, ha sempre considerato il consumo in una posizione strumentale rispetto alla produzione, nel senso che al consumatore, come figura di soggetto attivo all'interno del sistema sociale, è sempre stato riservato un ruolo "funzionariale" nei confronti della produzione. Questa posizione subalterna è valsa a negare al consumatore una piena autonomia, che ha determinato, non solo lo spiazzamento della sua posizione da "fine" del processo produttivo, ma anche la negazione di una sia pure piccola partecipazione al processo decisionale riguardante il funzionamento del sistema economico e la collocazione della legittimazione alla conduzione del processo produttivo unicamente dal lato della produzione.

La posizione subalterna del consumo nei confronti della produzione è riproposta nei termini più espliciti e generali all'interno della teoria schumpeteriana dell'imprenditore innovatore. L'imprenditore innovatore ed i suoi finanziatori ignorano totalmente la figura del consumatore; il suo ruolo è residuale ed è ridotto a "recapito" passivo dei vantaggi connessi con le innovazioni di prodotto e di processo conseguenti alla introduzione delle procedure innovative, senza alcuna considerazione dei costi individuali e sociali della "distruzione creativa" precedente la ricaduta delle aspettative vantaggiose.

Nel clima culturale pre-keynesiano, infatti, era plausibile ipotizzare come le conseguenze disfunzionali della dinamica del processo capitalistico potessero essere rimosse attraverso le "virtù" intrinseche al mercato di concorrenza, assicurate dal ruolo della "mano invisibile" di smithiana memoria. All'inizio degli anni Quaranta del secolo scorso, tuttavia, le implicazioni della critica keynesiana riguardo alla possibilità di una persistente disoccupazione tecnologica erano ormai largamente diffuse tra gli economisti; e il dibattito sulla disoccupazione dei fattori produttivi, approfonditosi soprattutto dopo la seconda guerra mondiale, ha messo in evidenza, con particolare riferimento al fattore produttivo forza lavoro, che l'attività innovativa e la corrispondente dinamica tecnologica potevano originare una *disoccupazione strutturale irre-*

versibile, per contrastare la quale sono state “messe a punto”, sulla base delle critiche portate da J.M. Keynes all’operatività delle libere forze di mercato, delle politiche di sostegno della domanda aggregata destinate a costituire il fondamento del cosiddetto stato sociale.

La costruzione dello stato sociale è valsa così ad affievolire per un certo tempo il dibattito sul fenomeno della disoccupazione strutturale e a diffondere un ottimismo pervasivo riguardo all’andamento della relazione tra attività innovativa e progresso tecnico, da un lato, e dimensione del mercato e disoccupazione strutturale dei fattori produttivi, dall’altro. Il perdurare di alti livelli di disoccupazione della forza lavoro, però, ha radicato l’ipotesi che la giustificazione analitica delle forme di intervento dello stato nel governo dell’attività economica fosse del tutto infondata e che la perseveranza nel conservare le politiche pubbliche proprie dello stato sociale costituisse un “costo” eccessivo rispetto all’ulteriore sviluppo del sistema economico.

Tale ipotesi, però, come si è osservato, è riconducibile alla prospettiva di analisi pre-keynesiana dei fatti economici che assumeva il sistema economico lontano dalla “frontiera della tecnica” in condizioni di scarsità; in altri termini, l’ipotesi di analisi pre-keynesiana del funzionamento del sistema economico assumeva che i sistemi produttivi disponessero ancora di ampi margini per un’ulteriore accumulazione senza la necessità di profonde e radicali innovazioni sul piano economico e su quello sociale come, invece, accade allo stato attuale.

La critica keynesiana alla operatività delle libere forze di mercato è, tuttavia, ancora riconducibile a sistemi produttivi caratterizzati da scarsità e dall’esistenza di ulteriori margini di accumulazione, per cui il fenomeno di una possibile disoccupazione dei fattori produttivi indotta dai processi innovativi può essere considerato transitorio e congiunturale e non strutturale e, perciò, reversibile.

Il superamento delle condizioni di scarsità dei sistemi economici ed il loro approssimarsi alla “frontiera della tecnica” ha reso inoperanti i presunti automatismi del mercato, alimentati schumpeterianamente dal lato dell’offerta con totale esclusione del consumo da ogni forma di partecipazione ai processi decisionali concernenti la determinazione delle linee della futura espansione del sistema economico e di quello sociale; ma ha reso anche inoperanti le procedure keynesiane per garantire stabilità e certezza al funzionamento delle istituzioni economiche perché del tutto insufficienti a giustificare le riforme necessarie per rimuovere dalla stagnazione dei sistemi economici operanti in prossimità della “frontiera della tecnica”.

Per riformare le regole esistenti all’interno di sistemi economici prossimi alla “frontiera della tecnica” occorre tenere conto del fatto che le innovazioni radicali necessarie per rilanciare l’accumulazione creano non disoccupazione congiunturale, frizionale o tecnologica dei fattori produttivi, ma disoccupazione strutturale irreversibile; ciò in quanto le innovazioni radicali necessarie

per il rilancio dell'accumulazione del sistema economico (e destinate a tradursi in innovazioni di processo) originano per lo più la distruzione di opportunità occupazionali in misura maggiore (come la ricerca sul campo pare evidenziare) delle opportunità occupazionali create dalle innovazioni di prodotto.

Così stando le cose, il rilancio dell'accumulazione del sistema economico dovrebbe allora sottostare al vincolo di aumentare la produttività solo nei limiti in cui le opportunità occupazionali distrutte dalle innovazioni di processo risultano compensate dalle opportunità occupazionali create dalle innovazioni di prodotto; si tratterebbe di un vincolo eccessivo destinato a riproporre nel tempo i motivi di rallentamento del processo di accumulazione che l'allargamento e l'approfondimento del sistema di welfare hanno originato, nonostante l'intento fosse quello di creare stabilità e certezza alle condizioni di funzionamento dei sistemi economici dopo la critica portata da J.M. Keynes alle supposte "virtù" delle libere forze di mercato.

1.3. Le prospettive di riforma dei modelli organizzativi standard dei sistemi di welfare state

1.3.1. Sulla base di quanto sin qui detto, due sembrano essere le alternative possibili per realizzare una riforma del welfare state: secondo una linea di pensiero fortemente innovativa, la riorganizzazione dello stato sociale passa attraverso l'interiorizzazione di una "filosofia sociale" alternativa, come si vedrà, alla cosiddetta "etica del lavoro" posta a fondamento dell'attuale organizzazione standard del welfare state; secondo una linea di pensiero che si colloca nella prospettiva della teoria economica tradizionale, la riorganizzazione dello stato sociale passa, invece, attraverso i "margini" di miglioramento che può essere apportato al funzionamento del sistema economico con il cambiamento del ruolo e della funzione dei tre "pilastri" costitutivi di ogni stato sociale: settore delle famiglie, mercato e settore pubblico.

La prima alternativa di riforma dello stato sociale è sostenuta dai teorici dello *sviluppo dell'uomo*, quali ad esempio, M.C. Nussbaum (2001, 2002) e A.K. Sen (2001). Secondo la loro prospettiva di analisi occorre individuare un nuovo paradigma dal quale derivare l'organizzazione di un nuovo stato sociale; con l'organizzazione del nuovo stato sociale dovrebbe essere possibile, oltre al ricupero della funzionalità del sistema economico, la valorizzazione della stima di sé di ciascun soggetto, per mettere ogni singolo soggetto nella condizione di realizzare il proprio "progetto di vita" (P. Bosi, 2005).

Questa nuova prospettiva di analisi della riorganizzazione dello stato sociale si fonda sull'idea che il servizio della forza lavoro non sia assimilabile ad una qualsiasi "merce", per cui, considerata la sua particolare natura che lo espone agli esiti negativi del libero svolgersi delle forze di mercato, *non è più*

sufficiente intervenire in senso protettivo solo dopo che uno dei rischi cui è esposta la forza lavoro si verifica.

In conseguenza del radicarsi di questa idea, il salario protettivo non è più configurabile come il salario più prossimo al valore della produttività marginale del servizio della forza lavoro occupata, ma come il salario più prossimo ad essere uguale alla necessaria dotazione di risorse per il perseguimento, da parte di ciascun soggetto, dell'obiettivo di una piena realizzazione del proprio progetto di vita.

Un salario così inteso corrisponde a un *diritto di cittadinanza*; un diritto questo che è acquisito a titolo individuale da parte di ciascun soggetto per il solo fatto d'essere parte di un dato sistema sociale ed economico, mentre il welfare state diventa lo strumento di realizzazione del progetto di vita di tutti. La prospettiva di analisi dei teorici dello sviluppo dell'uomo presuppone un ruolo ed una funzione del settore pubblico diametralmente opposti a quelli istituzionalizzati nella prospettiva dell'analisi tradizionale. Per i teorici dello sviluppo dell'uomo, gli interventi effettuati a sostegno della partecipazione dei singoli soggetti alla distribuzione del prodotto sociale sono associati ad un insieme di altre *condizioni utili* a consentire a ciascun soggetto di possedere concretamente la capacità, *da posizioni autonome*, di poter offrire o meno sul mercato i servizi della propria forza lavoro.

1.3.2. Per i teorici della teoria economica tradizionale, invece, ha rilevanza soprattutto la riduzione del costo del lavoro (cioè la compressione della remunerazione del servizio della forza lavoro), così da assicurare maggiore competitività alle attività produttive e, dunque, una maggiore accumulazione. In tal modo, chi dispone dei servizi della forza lavoro, cioè ogni singolo soggetto attivo, è ridotto a mezzo dell'attività economica e non, come dovrebbe essere, a suo unico fine.

Per coloro che, muovendosi nel solco della teoria economica tradizionale, sostengono che le attuali forme organizzative dello stato sociale possono essere migliorate, come si è già detto, attraverso il cambiamento del ruolo e della funzione dei tre "pilastri" costitutivi dell'organizzazione complessiva dello stato sociale ritengono sufficienti le riforme che seguono:

- a. Il settore delle famiglie, dovrebbe essere riorganizzato in modo da garantire ai suoi membri attivi redditi ed opportunità occupazionali stabili; ma perché le opportunità occupazionali siano rese accessibili a tutti in condizioni di stabilità è necessaria la produzione e la distribuzione di servizi sostitutivi di quelli tradizionali prodotti e consumati direttamente dalle famiglie. A tal fine, il mercato dovrebbe essere caratterizzato da maggiore flessibilità e da maggiori disuguaglianze personali nella distribuzione del prodotto sociale. In ragione di ciò, garantire alle famiglie un livello di reddito sufficiente a coprire tutti i rischi ai quali sono esposte, significa garan-

tire parallelamente alle famiglie stesse un'adeguata protezione contro una pluralità di rischi sociali, quali ad esempio la perdita di professionalità, la perdita della capacità di produrre un reddito e la perdita della capacità di reinserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, la maggiore flessibilità salariale potrebbe approfondire le disuguaglianze personali, che la fase matura dello stato sociale concorrerebbe a ridurre.

- b. Il mercato avrebbe bisogno di un incremento della domanda complessiva finale; aumento che solo una maggiore sicurezza, in termini di reddito e di stabilità occupazionale conseguita via una maggiore flessibilità, può garantire.
- c. Il settore pubblico necessiterebbe di una maggiore base imponibile. Risultato questo che solo l'aumentata flessibilità del mercato e la riorganizzazione del settore delle famiglie potrebbero consentire: il mercato, garantendo il conseguimento di un reddito stabile ad una quota crescente di soggetti attivi; le famiglie, tornando a tassi di fecondità più alti per compensare il tendenziale invecchiamento della popolazione.

1.4. L'obiettivo di una politica pubblica realmente innovativa ed il ruolo strumentale del concetto di cittadinanza

1.4.1. È possibile un collegamento tra le due alternative riformiste esaminate? L'ipotesi di un collegamento tra le due alternative può essere così formulata: l'obiettivo dell'alternativa dei teorici dello sviluppo dell'uomo è assunto come *obiettivo strategico di lungo periodo*, rispetto al quale l'obiettivo dell'alternativa riformista delle attuali forme organizzative dello stato sociale è, invece, assunto come *obiettivo tattico di breve periodo*, ma orientato secondo la prospettiva del più generale e comprensivo obiettivo dei teorici dello sviluppo dell'uomo.

Il collegamento tra le due prospettive di riforma del welfare state ha come elemento di raccordo il concetto di *cittadinanza*, per il quale è importante non tanto una definizione statica dei suoi contenuti (diritti civili, diritti politici e diritti sociali), quanto una definizione dinamica degli stessi, da connettere alla dinamica generale del sistema sociale. La dinamica della cittadinanza è la risultante della *riflessività istituzionale* e della *riflessività della comunità* (U. Beck, A. Giddens, S. Lash, 1999). L'una e l'altra concorrono, di momento in momento, a "fissare" i livelli dei singoli diritti e le modalità qualitative della loro soddisfazione; la determinazione degli uni e delle altre sconta tutti i possibili shock esogeni al sistema economico, la cui dimensione influenzerà la determinazione dei contenuti stessi della cittadinanza.

In questa prospettiva, dunque, la cittadinanza diventa la variabile esogena in funzione della quale sono predeterminati, attraverso decisioni sociali partecipate, gli obiettivi del sistema sociale. Questi, in tal modo, sono fissati in