

Gianfranco Sabattini

WELFARE STATE

**Nascita, evoluzione e crisi.
Le prospettive di riforma**



FrancoAngeli

Gianfranco Sabattini

WELFARE STATE

**Nascita, evoluzione e crisi.
Le prospettive di riforma**

FrancoAngeli

La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo di Banco di Sardegna S.p.A.

Immagine di copertina di Gianni Ibba

Copyright © 2009 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 effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni specifiche sul sito www.francoangeli.it

INDICE

Prefazione	pag.	9
Introduzione	»	15
1. L'evoluzione del concetto di povertà	»	15
2. La crisi dei sistemi di sicurezza sociale e l'allargamento del numero dei poveri	»	16
3. Flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza sociale	»	19
4. I costi sociali della flessibilità del mercato del lavoro	»	21
5. Bassa produttività della forza lavoro e libertà di licenziamento	»	25
6. Il dibattito in Italia sulla libertà di licenziamento	»	26
7. L'idea di reddito di cittadinanza	»	28
8. Reddito di cittadinanza e conflitto sociale	»	51
9. La determinazione del livello del reddito di cittadinanza	»	53
10. Le garanzie reali e istituzionali del rispetto della dignità dell'uomo	»	56
1. Welfare state: nascita e sua evoluzione	»	67
1. Il ruolo e la funzione del settore pubblico nella teoria economica	»	67
2. Le diverse caratterizzazioni del ruolo e della funzione del settore pubblico protettivo	»	68

3. L'affievolimento della protezione sociale delle famiglie e il problema della distribuzione intragenerazionale (e intergenerazionale) del prodotto sociale	pag. 70
4. La costituzione e l'evoluzione dei modelli di welfare state e la loro logica di funzionamento	» 72
5. Le forme di copertura dei rischi sociali, le procedure di finanziamento e i metodi di gestione delle risorse accantonate	» 74
6. Il vincolo dell'equilibrio attuariale	» 77
7. Gli automatismi di redistribuzione del prodotto sociale con popolazione e durata della vita media variabili	» 79
8. L'allargamento dei modelli di welfare state	» 82
9. L'impatto negativo della globalizzazione sul funzionamento dei modelli di welfare state	» 85
10. La processualizzazione della politica pubblica e la dinamica organizzativa dei modelli di welfare state	» 87
2. Il sistema di welfare state italiano	» 93
1. Struttura della spesa per la protezione sociale in Italia	» 93
2. Aspetti storici, economici e istituzionali del welfare state italiano	» 95
3. Procedure per il calcolo della pensione	» 103
4. Le forme di previdenza complementare	» 110
3. Teoria della cittadinanza e prospettive di riforma del welfare state	» 117
1. Il welfare state e la performance del sistema economico	» 117
2. L'evoluzione della posizione del consumo e della natura della disoccupazione nella teoria economica	» 122
3. Le prospettive di riforma dei modelli organizzativi standard dei sistemi di welfare state	» 125
4. L'obiettivo di una politica pubblica innovativa e il ruolo strumentale del concetto di cittadinanza	» 127

5. Il reddito di cittadinanza e il ricupero della funzione del consumo	pag. 134
6. La non univoca giustificazione del reddito di cittadinanza	» 140
7. Osservazioni conclusive	» 147
4. La natura del reddito di cittadinanza	» 155
1. Teoria economica e istituzionalismo	» 155
2. Reddito di cittadinanza e sussidio di disoccupazione	» 157
3. L'istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza e la welfare society	» 160
4. Reddito di cittadinanza e soddisfazione differenziata degli stati di bisogno	» 162
5. Le implicazioni del consumo autoregolato del reddito di cittadinanza	» 164
6. Le altre proposte di istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza riconducibili al modello di J. M. Meade	» 166
7. Le altre proposte di istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza riconducibili al modello di D. Purdy	» 172
8. Il superamento dell'etica del lavoro	» 177
5. Le implicazioni organizzative dell'istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza	» 181
1. L'istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza e la ristrutturazione dei modelli organizzativi standard del welfare state	» 181
2. La correlazione tra il reddito di cittadinanza e la possibilità di scelta tra le opportunità lavorative alternative esistenti	» 183
3. La debolezza delle critiche all'istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza	» 187
4. Il problema della determinazione del livello del reddito di cittadinanza in funzione di età e salute	» 188
5. L'istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza e l'allargamento della solidarietà sociale	» 195

6. L'istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza e la riorganizzazione delle istituzioni capitalistiche	pag. 198
7. L'istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza e il ruolo delle istituzioni rappresentative della forza lavoro	» 201
8. L'istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza e la protezione della "vecchiaia"	» 205
Bibliografia	» 209

PREFAZIONE

1. Scopo del presente lavoro è quello di capire le ragioni della crisi del welfare state e proporre una prospettiva di dibattito per la “messa a punto” di una reale politica pubblica con la quale porre razionalmente rimedio alla crisi. Come paradigma riassuntivo della situazione attuale può essere assunta la critica che alcuni autori rivolgono a quei 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 (A. Alesina, F. Giavazzi, 2006; 2007; M. Salvati, 2007). La critica 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, la critica sostiene 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 la critica, 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 si osserva, nelle attuali condizioni di operatività del sistema economico, l’innovazione tecnologica, posto che fosse possibile realizzarla, implicherebbe 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 e il loro sviluppo richiedano delle “*innovazioni radicali*”, non solo della struttura produttiva, ma anche di quella sociale e 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.

2. Poste queste premesse, la critica afferma 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 e imprenditori) a lavorare di più, ad assumersi maggiori rischi e ad accettare innovazioni radicali. È ben vero che la critica prevede 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 la critica propone 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 “esplosione” tutte le opportunità strumentali alla ripresa della crescita e dello sviluppo.

È difficile non essere d’accordo con la diagnosi e la prognosi avanzate dalla critica 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 la stessa critica propone, derivandola “fideisticamente” dal consequenzialismo della prospettiva teorica che, sia pure tacitamente, adottano e alla quale è riconducibile il

significato economico di tutta intera la critica rivolta 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 la critica 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 dalla critica 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” della critica 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 in generale e il mercato del lavoro, in particolare, secondo le linee riformatrici fondate sulla rimozione della centralità del lavoro; tutto ciò, al fine di evitare le potenziali opposizioni alle politiche di riforma di tutte quelle “forze sociali” che allo stato attuale sanno solo svolgere il ruolo e la funzione di “guardiani del faro dell’immobilismo” sia economico, che sociale. La prospettiva di analisi proposta per la riforma del welfare state non è chiusa e “completa”; essa è aperta al dibattito e 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 e della salvaguardia della sua dignità (quale è quella proposta da A. Sen, 2000; 2001; e da R. Dworkin, 2002; 2006) e, dall’altro, sul ruolo e sulla funzione del reddito di cittadinanza.

3. Chi sostiene la necessità che, ai fini del rilancio del processo di crescita e di sviluppo del sistema economico, sia recuperata una maggiore flessibilità nel funzionamento dei mercati sottolinea anche che tale recupero implica una maggior libertà dei soggetti, destinata a sua volta ad allargare l’operatività del mercato. La critica moderna rivolta alla concezione del mercato della teoria tradizionale ha posto in risalto la sua contraddizione di fondo, la quale nasce dal fatto che il mercato, da un lato, costituisce il fondamento del processo di ottimizzazione della posizione economi-

co-sociale di tutti i soggetti che in esso operano; mentre, dall'altro lato, costituisce il "contenitore" di quote crescenti di forza lavoro disoccupata originata dal processo stesso di ottimizzazione. La critica ha anche evidenziato come la contraddizione del mercato di concorrenza sia determinata da tre cause principali.

In primo luogo, perché il mercato di concorrenza, nella sua interpretazione "laissezfarista" più estrema, rimuove ogni "confine" in termini di spazio e di interessi di competenza; ciò in quanto il mercato di concorrenza della teoria tradizionale non accetta che esistano aree di competenza a esso estranee. In secondo luogo, il mercato di concorrenza non "tollera" e non giustifica la realizzazione di politiche pubbliche redistributive che risultino essere non in sintonia con la sua logica distributiva. In terzo luogo, il mercato di concorrenza condiziona anche i "confini" della libertà dei soggetti che in esso operano, sino alla creazione di condizioni che possono compromettere la funzionalità del mercato e la stessa libertà dei soggetti; nonostante che la salvaguardia della libertà e il suo potenziamento costituiscano, come si è detto, il presupposto per il ricupero della maggiore flessibilità del funzionamento del mercato (J. Attali, 2006).

Nel passato, gli esiti della contraddizione di fondo del mercato di concorrenza sono stati affievoliti mediante l'attuazione di politiche pubbliche ispirate ai principi del "welfarismo", con le quali è stato possibile compensare parzialmente gli esiti negativi della contraddizione. Questi rimedi, tuttavia, fin tanto che ci si conserverà all'interno dell'organizzazione istituzionale tradizionale e non saranno apportate modifiche innovative alla struttura tradizionale del salario, sarà impossibile evitare che, a livello dei singoli sistemi economici e a livello dell'intera economia-mondo, si verifichino gli esiti che hanno caratterizzato la destabilizzazione dei mercati nazionali e del mercato internazionale nella prima metà del secolo XX. A fronte del rischio che i singoli sistemi economici debbano di nuovo sperimentare quell'esperienza non sarà necessario prevedere, come a volte viene fatto, una riforma istituzionale così radicale da implicare il superamento del mercato (ivi, pp. 392-394); basterà sottoporre le politiche riformiste al vincolo del rispetto del principio della sfera della libertà di scelta e della dignità di tutti i componenti il sistema sociale.

Ovviamente, il perseguimento di tale obiettivo comporta l'accoglimento dell'idea che il rilancio del processo di crescita e di sviluppo all'interno dei sistemi economici che, come quello italiano, soffrono delle rigidità causate dall'espansione del welfare state possa avvenire attraverso l'attuazione di politiche pubbliche finalizzate a realizzare cambiamenti nella struttura organizzativa dell'intero sistema sociale; ciò, non tanto per realizzare

un'“economia sociale di mercato”, quanto per garantire una generalizzata “sostenibilità sociale di un'economia di mercato” (A. Roncaglia, 2005).

La teoria dello sviluppo dell'uomo e della salvaguardia della sua dignità, nonché la funzione del 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.

4. Il lavoro è diviso in cinque capitoli. Nel capitolo 1 sono esaminati il ruolo e la funzione del settore pubblico; in particolare, sono analizzate le cause dei fallimenti di mercato e le insufficienze della logica assicurativa privatistica per la “copertura” contro i rischi sociali. Sono poi esaminati i modelli standard dei sistemi di welfare state, le loro forme di finanziamento e i metodi di gestione delle risorse accantonate. Sono ancora illustrati il significato del vincolo dell'equilibrio attuariale e le conseguenze sociali ed economiche del suo mancato rispetto; l'impatto sulla “tenuta” del sistema del welfare state tradizionale rispetto agli shock esogeni, con particolare riferimento a quelli di natura demografica. Il capitolo si chiude con la descrizione della processualizzazione della politica pubblica rispetto alla dinamica organizzativa dei sistemi pubblici di sicurezza sociale.

Il capitolo 2 è dedicato all'analisi storica e organizzative del welfare state italiano congiuntamente alle modalità con cui in Italia si procede alla determinazione dell'importo pensionistico. Sono illustrate anche le forme di previdenza complementare e le difficoltà che si frappongono ai tentativi di riorganizzazione del welfare italiano.

Nel capitolo 3 sono illustrate, da una parte, 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; dall'altra, è illustrata la prospettiva di analisi all'interno della quale può essere ricondotta la riforma del welfare state nel rispetto delle regole tradizionali di un sistema sociale a decisioni decentrate. Sono anche analizzati i motivi di crisi dei sistemi di welfare tradizionali, nonché la necessità di una politica pubblica innovativa per la loro rimozione. Viene introdotto il concetto di cittadinanza e analizzato il ruolo del consumo rispetto all'introduzione del reddito di cittadinanza, inteso come strumento finalizzato al superamento dei limiti dei modelli organizzativi standard del welfare tradizionale. Il reddito di cittadinanza è descritto, al-

ternativamente, come variabile legata agli automatismi di mercato e come variabile svincolata, sia dal mercato, che dall'etica del lavoro.

Nel capitolo 4 è effettuata un'analisi comparata delle altre proposte di istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza, riconducibili, alternativamente, al modello di J. Meade e a quello di D. Purdy. Sono anche discussi la necessità del superamento dell'etica del lavoro e il problema della dissociazione del diritto al lavoro dal reddito individuale.

Infine, nel capitolo 5 sono analizzate le implicazioni organizzative indotte dall'adozione del reddito di cittadinanza; in particolare, è descritto il ruolo delle istituzioni rappresentative della forza lavoro rispetto alle innovazioni istituzionali concernenti il mercato del lavoro, la struttura del salario e l'istituzionalizzazione del reddito di cittadinanza.

Ringrazio il Prof. Rinaldo Brau dei suggerimenti e degli utili consigli che mi ha dato per la stesura del lavoro e ringrazio anche il Dott. Lorenzo Bona per l'aiuto che mi ha assicurato nella correzione delle diverse stesure del lavoro e nella traduzione dei molti testi consultati. Ovviamente, resto l'unico responsabile degli eventuali errori e dei "deficit" espositivi rimasti.

Gianfranco Sabattini

Cagliari, primavera 2009

INTRODUZIONE

1. L'evoluzione del concetto di povertà

Una delle caratteristiche che consente di distinguere, nella struttura di ogni modello di sicurezza sociale, la previdenza dall'assistenza è che la previdenza, sia nel caso in cui essa sia gestita secondo il metodo della ripartizione o secondo il metodo della capitalizzazione, è finanziata totalmente o parzialmente attraverso specifiche contribuzioni finanziarie degli assicurati, mentre l'assistenza è finanziata totalmente attraverso la fiscalità corrente, senza alcuna partecipazione direttamente identificabile degli assistiti alla copertura del costo delle prestazioni erogate, in considerazione del loro stato di povertà. La povertà, infatti, è lo status in cui si trova un qualsiasi soggetto allorché non dispone di un'adeguata dotazione di risorse. La tradizionale definizione di povertà si sofferma essenzialmente sull'indisponibilità di un reddito o di una quantità di risorse materiali tale da non garantire la pura sopravvivenza dei soggetti.

La definizione tradizionale di povertà è stata tuttavia ampliata (J. M. Meade, 1972; B. Jordan, 1973; H. Rose, 1973); infatti, sono ora considerate povere le persone dotate di redditi inferiori a una data percentuale della media del reddito pro capite del sistema economico di appartenenza. A partire dai contributi di A. K. Sen (2000; 2001) e di D. Dworkin (2002; 2006) si è avuto una definizione radicalmente nuova di povertà, in quanto essa è stata inquadrata all'interno della *teoria dello sviluppo dell'uomo e della salvaguardia della sua dignità*; in conseguenza di ciò, la povertà è stata definita in funzione delle capacità dell'uomo di dare compimento al raggiungimento del proprio progetto di vita, piuttosto che in funzione della disponibilità di un reddito o di una data quantità di risorse materiali. All'interno della teoria dello sviluppo dell'uomo, il concetto di povertà è stato così ampliato sino a comprendere un insieme di situazioni esistenziali che spesso si associano all'indisponibilità di risorse materiali, pregiudicando irreversibilmente lo sviluppo della personalità dei singoli soggetti; in questo senso, i poveri non solo

non dispongono del cibo per alimentarsi o non dispongono di un tetto sotto il quale ripararsi, ma non possono istruirsi, non possono curarsi, sono esposti a tutti gli eventi negativi esterni e non si trovano nella condizione di svolgere alcun ruolo attivo nella comunità di appartenenza.

Il primo approccio nella definizione tradizionale della povertà consisteva nel fissare la soglia che separava i poveri dai non-poveri; essa poteva essere espressa in termini assoluti oppure in termini relativi. Nel primo caso, venivano fissati i livelli dei consumi considerati necessari per soddisfare i bisogni minimi, con l'indicazione della composizione organica del "paniere" dei beni al disotto della quale si verificava una situazione di povertà tale da pregiudicare la sopravvivenza, o, nel migliore dei casi, l'efficienza fisica dei soggetti; veniva poi individuato il livello del reddito di sussistenza, pari al valore del paniere dei beni necessari per la sopravvivenza o l'efficienza fisica. I soggetti che risultavano titolari di un reddito inferiore a tale livello erano considerati poveri, mentre quelli che risultavano titolari di un reddito superiore erano considerati non-poveri. La povertà poteva allora essere espressa dal numero dei soggetti che, in assoluto o in proporzione alla popolazione, disponevano di redditi inferiori al livello di sussistenza.

Più significativa della definizione della povertà assoluta è risultata la definizione della povertà relativa; in linea di principio, la considerazione della povertà relativa ha implicato la comparazione, in un dato tempo e in un dato luogo, fra il reddito pro capite di alcuni gruppi di soggetti e quello medio della comunità di appartenenza. Nella prospettiva della povertà relativa, poiché il reddito è considerato una "dimensione" non sempre sufficiente a esprimere le condizioni esistenziali dei soggetti, il concetto di povertà, intesa come indisponibilità di risorse materiali, veniva abbandonato; ciò in quanto si poteva disporre di risorse materiali sufficienti per nutrirsi, vestirsi e avere un'abitazione, ma non per svolgere altre funzioni più specifiche e proprie dello sviluppo dell'uomo. Accettando, inoltre, l'idea che per l'uomo era importante non solo il compimento effettivo di alcune funzioni, ma anche l'effettiva capacità di compierle, il concetto di povertà si è allargato fino a comprendere tutte le situazioni nelle quali i soggetti venivano considerati poveri quando non avessero posseduto le capacità di svolgere le funzioni considerate condizionanti il loro sviluppo.

2. La crisi dei sistemi di sicurezza sociale e l'allargamento del numero dei poveri

L'allargamento del concetto di povertà e l'aumento del numero dei poveri assistiti sono da ricondursi, principalmente, alla circostanza che la ge-

stione della previdenza nei Paesi economicamente avanzati è attraversata da una crisi strutturale, le cui cause sono da rinvenirsi, innanzitutto nella tendenza a crescere della disoccupazione strutturale irreversibile; in secondo luogo, nella tendenziale caduta del tasso di natalità, solo debolmente compensato sul piano economico dai crescenti flussi immigratori; in terzo luogo, nell'aumentata speranza di vita; infine, nella tendenza a contenere l'allungamento dell'età del passaggio dalla collettività degli attivi alla collettività della forza lavoro non più attiva.

L'effetto netto di tutti questi trend strutturali è che la collettività della forza lavoro non attiva per raggiunti limiti di età e per mancanza di un'occupazione stabile risulta essere crescente. In conseguenza di ciò, la quantità di prodotto sociale di ciascuna unità di forza lavoro attiva deve provvedere al "mantenimento" di un crescente numero di soggetti inattivi. Inoltre, se il prodotto sociale complessivo non cresce a un tasso sufficientemente alto, gli incrementi della produttività del sistema sociale si disperdono, mentre il prodotto sociale pro capite diminuisce. Infine, l'erogazione delle prestazioni previdenziali in corrispondenza di standard di vita finanziati prevalentemente con una gestione della previdenza, come avviene in Italia, con il metodo della ripartizione comporta un peso crescente per l'intero sistema sociale; e la misura del crescente "peso" della previdenza è espressa dal *tasso della dipendenza*, che esprime l'incidenza del finanziamento dello standard di vita di tutta la forza lavoro inattiva sul prodotto sociale della forza lavoro attiva. Se al costo crescente della previdenza si somma quello dell'assistenza, anch'esso crescente a causa della disoccupazione strutturale e dell'estensione del concetto di povertà risultano evidenti le difficoltà di funzionamento dei sistemi sociali economicamente avanzati.

Queste difficoltà strutturali non possono, però, essere risolte con riforme continue del modello organizzativo tradizionale della sicurezza sociale riguardante sia la previdenza, che l'assistenza. Tali riforme, prima o poi, non possono che giungere a un limite invalicabile a causa dei trend strutturali indicati; a quel punto non si potrà più sostenere la possibilità di rilanciare la crescita e lo sviluppo del sistema sociale attraverso una riduzione del tasso della dipendenza con il semplice passaggio, con riferimento alla gestione della previdenza, dal metodo della ripartizione al metodo della capitalizzazione; né si potrà sostenere una riduzione pura e semplice dell'assistenza o, in generale, una riduzione complessiva del welfare state associata a un aumento della flessibilità del mercato del lavoro per consentire alle attività produttive di poter meglio affrontare la concorrenza, senza nel contempo evitare un peggioramento della condizione sociale ed economica della forza lavoro, che, a causa della ristrutturazione dell'attività produttive,

dovesse perdere la sua capacità di reddito. A questo punto sarebbe impossibile eludere una riforma del modello organizzativo della sicurezza sociale attraverso una revisione del mercato del lavoro e della struttura del salario.

Considerata l'impossibilità di protrarre ulteriormente nel tempo il "peso" della previdenza e dell'assistenza attualmente gravante sul funzionamento dei sistemi sociali, in assenza della riforma del modello organizzativo della sicurezza sociale attualmente prevalente, le politiche pubbliche possono essere orientate o a scontare i problemi connessi a deficit crescenti del bilancio dello Stato, o a ridurre le prestazioni previdenziali e assistenziali. Alternative queste destinate a essere contestate da pressioni politiche e sindacali avverse. Le politiche pubbliche intermedie tra una riforma e un'altra, che allo stato attuale riscuotono il maggior consenso mirano a realizzare un modello di sicurezza sociale, almeno per quanto riguarda la previdenza, fondato su forme di gestione dei fondi previdenziali ispirate al metodo della capitalizzazione (*fully funded method*) in luogo del metodo della ripartizione (*pay-as-you-go method*). La difficoltà di simili politiche pubbliche, però, è che dovrebbero essere tutte supportate dall'autofinanziamento dei fondi-pensione da parte della forza lavoro occupata.

A parte le difficoltà che la gestione della previdenza deve superare per tutti gli altri trend strutturali dei quali si è detto, politiche pubbliche riformatrici fondate sul solo cambiamento del metodo di gestione della previdenza comporterebbero anche l'ulteriore limite che la forza lavoro attiva nel periodo di transizione dovrebbe accollarsi un doppio onere: quello necessario per finanziare le prestazioni pensionistiche a favore della forza lavoro non più attiva per limiti di età o a favore di quella parte della forza lavoro ancora attiva ma prossima al pensionamento, per cui non ha avuto il tempo necessario a costruirsi un fondo pensione, e quello necessario per la costituzione del fondo sufficiente a garantire le prestazioni pensionistiche a quella parte della forza lavoro attiva ancora lontana dal pensionamento (J. Hindriks, G. D. Myles, 2006). Politiche pubbliche fondate sul solo cambiamento del metodo di gestione dei fondi pensione sarebbero, perciò, anch'esse destinate a essere fortemente contrastate sul piano politico e sindacale. Oltre a queste difficoltà, deve essere anche tenuto presente che gli effetti positivi connessi a provvedimenti correlati a modifiche dei metodi di gestione dei fondi pensione, semmai dovessero essere adottati, sarebbero limitati alla sola forza lavoro in età attiva occupata, per cui il costo delle prestazioni a sostegno della forza lavoro in età attiva ma disoccupata continuerebbe a gravare sull'organizzazione dell'assistenza.

Il cambiamento del metodo di gestione del sistema della previdenza, quindi, renderebbe possibile, al limite, solo una riforma parziale, lasciando

irrisolti tutti gli altri problemi connessi alla non più sostenibile sicurezza sociale secondo le modalità organizzative tradizionali. D'altra parte, il fatto che, malgrado i reiterati provvedimenti di riforma che hanno riguardato le modalità di finanziamento dell'intera sicurezza sociale con l'intento di alleggerire il ruolo e l'impegno dello Stato, sia aumentata la povertà sino all'affermarsi in alcuni sistemi sociali di un *movimento dei poveri* costituisce un altro segno evidente che la sicurezza sociale deve essere riorganizzata su nuove basi rispetto al modello organizzativo sinora sperimentato.

3. Flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza sociale

Notoriamente, gli alti tassi di disoccupazione della maggior parte delle economie industriali sono giudicati, da molti economisti di tutti gli orientamenti politici, non più sostenibili; la loro origine, soprattutto in Italia, tende a essere individuata nei livelli di sicurezza sociale che i sistemi sociali industrializzati avrebbero garantito ai loro cittadini a scapito dei ritmi di crescita del sistema stessi. Conseguentemente, la riduzione del welfare state è divenuta l'obiettivo principale di quanti sono interessati al problema della crescita e dell'occupazione. Da qui la necessità, per gran parte dei critici del welfare state, di flessibilizzare il mercato del lavoro, rendendo possibile per le attività produttive di licenziare le unità occupate che dovessero essere valutate in esubero durante i periodi di ristrutturazione.

Da dove deriva questa linea di pensiero che rinviene nell'eccessiva rigidità del mercato del lavoro la causa dei bassi tassi di crescita dei sistemi sociali industrializzati e del formarsi di una disoccupazione strutturale? La risposta all'interrogativo è necessaria, in quanto da essa potrà essere derivata l'indicazione del come abbia tratto origine il moderno movimento dei poveri, non più riconducibile al solo insieme dei soggetti che vivono al di sotto della linea di povertà. Il movimento dei poveri può essere esaminato come esito del processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro, ma anche come esito delle forze che l'hanno originato.

Per alcuni (L. Gallino, 2007), la nuova povertà nasce dalle politiche pubbliche finalizzate ad assicurare maggiore flessibilità al mercato del lavoro. La flessibilità, secondo uno dei suoi massimi teorici (R. Sennet, 1999), ha cancellato i percorsi lineari tipici dell'esperienza lavorativa tradizionale. Per attenuare la sua connotazione negativa si sostiene che la flessibilità, opponendosi, alla rigidità burocratica, consente alla forza lavoro occupata un maggior controllo sulla propria vita e sulle proprie motivazioni all'autoconsiderazione. A fronte di questa giustificazione, tuttavia, sta l'im-