Numero 2 - 2015

LavoroWelfare

PER UN NUOVO RIFORMISMO

Dal neoliberismo al neolaburismo

Associazione
LAVORO&WELFARE

Indice

Dal neoliberismo al neolaburismo

Dopo il neoliberismo
Cesare Damiano ..... pag. 3

Un paio di cose da fare
Angelo Faccinetto ..... pag. 10

Sinistra socialdemocratica
Mimmo Carrieri ..... pag. 13

Fuori dal letargo
Laura Pennacchi ..... pag. 19

Diritti e welfare
Donata Gottardi ..... pag. 26

Al bivio dell'austerity
Andrea Ciarini ..... pag. 31

Società giusta
Vittoria Franco ..... pag. 38

Rischio povertà
Serena Ciprietti ..... pag. 42

Il documento
Jeremy Corbyn ..... pag. 47

Un nuovo compromesso
Giovanni Battafarano ..... pag. 61

Pensioni minime e adeguate
Gianni Geroldi ..... pag. 64

Il nuovo paradigma
Adalberto Perulli ..... pag. 98

Giovani & Territori

A sezioni unite
..... pag. 113

Formazione online e offline
Federica D'Errico.....pag. 115

Le condizioni per la staffetta
Luca Palmisciano.....pag. 117

Il lavoro di regista
Intervista di Giorgia D'Errico.....pag. 119

La risorsa cibo
Intervista di Luciana Dalu.....pag. 121

La ricchezza del "Bel Paese"
Armando Cirillo.....pag. 123

La pensione nel pallone
Fabio Appetiti.....pag. 126

Sharing economy
Andrea Zingarelli.....pag. 131

Il cambiamento necessario
Alessandro Langiu.....pag. 134

Lavorare in sicurezza
Antonio Montagnino.....pag. 137

Cesare Damiano

Dopo il neoliberismo

Un nuovo ordine mondiale basato su equilibri economici credibili

Cesare Damiano, ex ministro del Lavoro, e` presidente della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati

Alla radice del mio pensiero, così come della sinistra in cui mi sono sempre riconosciuto, c'è un principio riformista. Non estremista, non moderato. Siamo riformisti. E, in questa ala della sinistra, io posso definirmi come un riformista radicale.

Siamo immersi in un'epoca - che dura ormai da più di tre decenni - di dominio, sullo scenario politico, del neo-liberismo. E per conciliare la nostra natura riformista radicale con una nuova capacità di rispondere alle sfide che ci incalzano nel nostro tempo, sono convinto che si debba costruire una cultura politica di vasto respiro che definirei "neo-laburista".
Per passare dalla fase storica dominata dalla cultura politica neo-liberista a una nuova fase, in cui assuma un ruolo da protagonista quest'altra cultura politica, neo-laburista, non basta però ricostruire un pensiero e delineare un'iniziativa relativi ai temi del lavoro e del Welfare State. Occorre invece dare avvio a un'opera di ricostruzione più ampia, che vada oltre i confini della politica economica e della politica sociale.

Crisi della politica

Il punto da cui dobbiamo partire, infatti, è squisitamente politico. Punto che consiste nell'acquisizione della consapevolezza del fatto che oggi, ad essere in crisi, è innanzitutto la politica in quanto tale. I partiti politici e l'attività che essi svolgono sono distanti dai cittadini, non li rappresentano. Tra le molteplici cause di questo fenomeno, ormai variamente avvertito in diversi paesi europei, una mi pare abbia un'importanza decisiva. Il superamento delle ideologie del Novecento, superamento

che di per sé era assolutamente necessario, ma che ha portato con sé la cancellazione dei valori. Ciò vale per la destra, ma vale soprattutto per la sinistra. Ne è derivata una politica tutta pragmatica, fatta di posizionamenti tattici, che ha come esito l'annullamento delle differenze tra destra e sinistra. In particolare, per la sinistra rinunciare al catalogo dei propri valori, ha significato dimenticare che essa stessa è nata per lottare per l'uguaglianza e per la difesa degli ultimi.

> “La sinistra e' nata per lottare per l'uguaglianza e per la difesa degli ultimi: questo non va mai dimenticato”

A causare questa crisi della politica sono però intervenuti anche altri fattori. Già alla fine degli anni 70 - anche come reazione al trentennio di espansione delle conquiste di carattere laburista, keynesiano, socialdemocratico che avevano marcato l'Occidente capitalistico - comincia a manifestarsi la penetrazione, sempre più diffusa, di una cultura liberista o, per meglio dire, neo-liberista. Cultura che si afferma su scala mondiale, assumendo il mercato come valore assoluto e accompagnando il prevalere di un nuovo capitalismo finanziario sul vecchio capitalismo industriale.

Questo nuovo capitalismo finanziario è, per sua natura, senz'anima. Il capitalismo industriale poteva avere un'anima di destra o un'anima di sinistra. Per stare all'Italia, pensiamo alle differenze, che erano certo ben visibili, fra Vittorio Valletta e Adriano Olivetti. Ma entrambi quei capitalismi, l'uno brutale, l'altro carezzevole, avevano al fondo una stessa idea: e cioè che lo sviluppo del capitalismo coincidesse con il benessere dei lavoratori, in quanto consumatori inseriti in un mercato in perenne espansione. Il capitalismo neo-liberista, invece, mette la finanza al centro della sua visione del mondo ed è pronto, se occorre, a uccidere intere imprese manifatturiere. Non contempla quindi, neppure in via d'ipotesi, l'idea che il destino del capitalismo finanziario possa o debba coincidere con il benessere delle popolazioni.
Ed è proprio in una situazione dominata dall'egemonia della finanza, ovvero, per dirla brutalmente, in una situazione in cui comanda la finanza e non comanda la politica, che si genera inevitabilmente una decadenza della politica stessa.

Visioni del mondo
Ma c'è poi un terzo aspetto della crisi della politica: non c'è più una visione delle questioni internazionali. Nei decenni successivi alla Seconda Guerra mondiale, l'egemonia politico-militare, culturale ed economica degli Stati Uniti, da un lato, e dell'Unione Sovietica, dall'altro, trascinava con sé due visioni del mondo. L'Occidente, dopo la vittoria sul comunismo, ha pensato che il problema fosse risolto. E ha perso lucidità nell'analisi delle successive trasformazioni.

Il pensiero politico prevalente si è incentrato su una coppia concettuale costituita da concorrenza di mercato ed esportazione della democrazia. Il primo concetto ha portato con sé il rischio di mettere in ginocchio le economie di qualità dell'Occidente, perché una competizione che punti tutto sul massimo ribasso dei prezzi della produzione e della manodopera è necessariamente nemica della qualità. Quanto all'esportazione della democrazia, si è rivelata un pensiero fallace, perché non ha tenuto conto delle differenze storiche e culturali che esistono tra diverse aree del mondo. Noi possiamo vivere la democrazia perché abbiamo alle spalle, in senso lato, la Magna Charta, l'Habeas Corpus, la Rivoluzione Americana, la Rivoluzione Francese. Per quanto riguarda specificamente l'Italia, abbiamo alle spalle le Cinque Giornate di Milano e lo Statuto Albertino, abbiamo Cavour che dice "libera Chiesa in libero Stato", abbiamo Mazzini, Garibaldi e la Resistenza. Abbiamo alle spalle, insomma, un percorso lungo e accidentato che ci ha portato con fatica, e senza lasciarci del tutto immuni dai germi del totalitarismo, all'idea di democrazia. Ora come si è potuto pensare di esportare, verso popoli che non hanno alle loro spalle questa stessa esperienza storica, un sistema complesso come quello della democrazia che è frutto, come si è appena detto, di un percorso plurisecolare?

Idee sbagliate ci hanno fatto dunque commettere degli errori imperdonabili. Da un lato, nessuno, in Occidente, è stato capace di prevedere le disastrose conseguenze dell'eliminazione di Saddam Hussein prima, e di Mu'ammar Gheddafi poi. Al crollo di queste tirannie non è seguita l'instaurazione della democrazia; al contrario, si è generato un caos sanguinoso. Dall'altro lato, abbiamo avuto un eccesso di fiducia nelle cosiddette "primavere arabe", un po' come quando la rivoluzione khomeinista fu salutata da molti commentatori di sinistra, in Europa, come l'avvento della libertà per l'Iran. Non avevamo capito che in quel caso, come in altri successivi, con l'eccezione della Tunisia, a un precedente potere autoritario si sarebbe sostituito un autoritarismo anche più insidioso.

Le conseguenze di tutto ciò sono sotto i nostri occhi. Non ci sono più superpotenze, né élite politiche, che abbiano una visione globale. E infatti, la crisi della politica è dovuta anche al fatto che non ci sono più statisti. Con un'unica eccezione: il Papa. Che parla di una Terza Guerra Mondiale combattuta a pezzi e dice che bisogna fermare l'aggressore ingiusto, ma senza bombardamenti.

Un nuovo ordine

Se la sinistra riformista, socialdemocratica, socialista vuole ritrovare l'egemonia su un processo di trasformazione della realtà guidato da valori come quelli di giustizia e di uguaglianza; se si vuole dare avvio a una nuova stagione di cui sia protagonista un laburismo che non tenti di replicare il modello blairista, che non intercetta più i problemi del dopo crisi, ma non torni neppure indietro verso il rigido classismo delle origini; se non vogliamo tornare a un'antica idea della sinistra, che ci appare ormai ossificata, ma se al tempo stesso non accettiamo l'idea dell'annullamento delle differenze tra destra e sinistra; la sinistra stessa dovrà tornare a dotarsi di una sua visione del mondo, capace di confrontarsi con i problemi dell'oggi e del domani. Visione il cui primo tassello è quello della ricostruzione di un nuovo ordine mondiale.

Bisogna dunque chiedersi che cosa significhi costruire, come dice il Papa, un nuovo ordine mondiale. Vedo che comincia ad affermarsi l'idea che ci voglia una nuova Yalta. Un'alleanza di forze che, così come si fece nel corso della Seconda Guerra mondiale, si coalizzi contro il nuovo nazismo, costituito oggi dal cosiddetto Isis e da formazioni consimili. Perché il primo punto - se vogliamo ridare una speranza alle popolazioni colpite dall'offensiva del terrorismo jihadista, e se, allo stesso tempo, vogliamo affrontare a partire dalle sue cause il problema delle attuali migrazioni di massa dirette verso l'Europa - è far cessare le guerre che insanguinano il Medio Oriente e il Nord Africa.

Ora, per far cessare le guerre in corso in Siria e in Iraq, così come in Libia, bisogna fare la guerra. La guerra si fa in molti modi. Con l'intervento militare diretto, con l'intelligence, con forniture di armamenti. Ma anche facendo politica, facendo diplomazia. Per sconfiggere l'Isis, dobbiamo dare una mano alla costruzione di Governi di unità nazionale che siano in grado di soddisfare, quanto meno, le esigenze di pluralismo espresse in quei Paesi. E dobbiamo impegnarci per cooperare alla costruzione di nuovi equilibri regionali.

A parte ogni altra considerazione, è infatti del tutto evidente che è pura follia credere di poter arginare la marea umana, che parte dal Nord Africa e dal Medio Oriente per rovesciarsi sulle frontiere dei Paesi europei, costruendo mura di filo spinato. È ovvio che di fronte a guerre spietate come quelle che vengono oggi combattute in un'area che va dalla Nigeria all'Afghanistan, le popolazioni locali non possano far altro che reagire con emigrazioni di massa. La sinistra europea deve dunque avere la lungimiranza di capire che non basta attrezzarsi per fronteggiare qui da noi le conseguenze sociali, economiche, politiche della pressione migratoria. Occorre invece agire per spegnere laggiù l'incendio che spinge quelle popolazioni sventurate ad abbandonare le proprie case.

"Piano Marshall"

Ma, per restare sul tema delle attuali, drammatiche migrazioni di massa, non ci sono solo le popolazioni che fuggono dai Paesi incendiati dalle forze jihadiste. Ci sono anche quelle che si muovono spinte dal desiderio di lasciarsi alle spalle fame, miseria e, comunque, una totale assenza di prospettive, nonché dalla speranza di trovare da noi un futuro migliore.

Anche qui siamo di fronte a problemi giganteschi, ma è con questi problemi che la sinistra deve oggi misurarsi. Comprendendo che ciò che l'Europa dovrebbe fare nei confronti dell'Africa e dei Paesi da cui proviene l'emigrazione a motivazione economica è qualcosa di simile a ciò che gli Stati Uniti fecero nei confronti dell'Europa Occidentale dopo la Seconda Guerra mondiale: promuovere un "Piano Marshall" finalizzato a creare, nell'ambito di quel nuovo ordine mondiale cui abbiamo accennato, nuove prospettive di sviluppo globalmente valide e localmente apprezzabili.

D'altra parte, sul finire della Seconda Guerra mondiale non ci fu solo la conferenza di Yalta. Ci fu anche quella di Bretton Woods. Lo ricordo per sottolineare che

già allora si capì che un nuovo ordine mondiale non poteva essere fatto solo di equilibri politici, ma aveva bisogno anche di poggiare su credibili equilibri economici. Allo stesso modo, oggi la sinistra neo-laburista dovrà tornare a pensare agli scenari economici globali, o, per dir meglio, ai nuovi equilibri economici globali possibili da qui almeno fino alla metà del secolo in corso. Il che è cosa più complessa di una mera analisi dei processi di globalizzazione.

Va però rilevato che, attualmente, nuovi elementi di instabilità segnano uno scenario economico caratterizzato da repentini mutamenti. Grazie anche alla guida politica di Obama, gli Stati Uniti sembrano essersi ormai avviati a un superamento della crisi manifestatasi in termini finanziari già nel 2007, e poi esplosa in termini produttivi e occupazionali nel 2008. Ma proprio quando la ripresa americana aveva cominciato a rasserenare il panorama economico mondiale, nuove perturbazioni si sono prodotte in altre aree.

Già nell'ultimo scorcio del secolo scorso, la Cina aveva assunto il ruolo di "fabbrica del mondo". Lo ha fatto a partire dai suoi bassi salari, ma è diventata via, via capace di sfornare prodotti di qualità. Parallelamente, a puntare sui propri bassi salari per attrarre investimenti esteri, sono stati altri Paesi dell'area del Sud-Est asiatico. Oggi, per il sommarsi di fattori di diversa origine, lo sviluppo impetuoso dell'economia cinese rallenta, provocando crolli nei prezzi delle commodities, e creando nuovi elementi di disordine nelle relazioni economiche internazionali. Nel frattempo, sotto l'influsso di cause sia economiche che politiche, anche altri Paesi del gruppo dei cosiddetti Brics, come Brasile e Russia, vedono appannarsi le proprie prospettive di sviluppo.

> "Il neoliberismo non ritiene che il capitalismo finanziario possa coincidere con il benessere della popolazione"

Il ruolo dell'Europa

In questo scenario, è bene che l'Europa torni a fare l'Europa. Comprendendo che la ripresa americana non basta a innescare la ripresa anche nei Paesi dell'Unione, ma prendendo atto di ciò che una politica economica volta al rilancio dello sviluppo è riuscita a fare negli Stati Uniti. Le politiche di austerità, perseguite da molti Governi europei, e rilanciate dalla Commissione nell'ultimo decennio, non hanno invece protetto i Paesi dell'Unione dalla crisi economica globale. Si può anzi dire che ne abbiano aggravato i costi sociali, specie per ciò che riguarda l'occupazione.

Cosa vuol dire, allora, per noi che vogliamo costruire una sinistra neo-laburista, affermare che l'Europa deve tornare a fare l'Europa? Vuol dire, innanzitutto, che l'Europa deve ritrovare il proprio ruolo nel mondo quale area ispiratrice di civiltà.

Da questo punto di vista, come sinistra europea, non partiamo da zero. Possiamo ispirarci ad Altiero Spinelli, che assegnò all'Unione il compito di assicurare pace e mutua cooperazione ai Paesi del Continente. Possiamo ispirarci a Lord Beveridge, che è stato il primo a concepire il moderno Welfare State. E, venendo alle sfide poste da quella realtà instabile cui abbiamo accennato, possiamo ispirarci anche a Jacques Delors, che col suo Libro Bianco indicò in crescita, competitività e occupazione gli obiettivi che dovevano essere perseguiti dalla politica economica dell'Unione. Dando per acquisito che, per creare posti di lavoro, ciò che conta sono l'innovazione e gli investimenti, non la legislazione sul mercato del lavoro.

> “Per l'occupazione servono innovazione e investimenti, non nuove legislazioni sul mercato del lavoro”

Rispetto a questa problematica, il nostro compito è dunque quello di aiutare l'Unione Europea a ritrovare la rotta, impostando un'azione che punti su una nuova fase di sviluppo animata da produzioni di qualità, e sia nel contempo capace di ridisegnare il Welfare. Perché quest'ultimo va certamente adattato a nuove esigenze, ma ha bisogno, appunto, di essere ripensato, ridisegnato, non ridimensionato.

Diritti e doveri

La sinistra di governo, se vuole essere tale, deve infatti accettare le sfide del cambiamento. Come quella della necessità di costruire un nuovo rapporto fra diritti e doveri. Lo dico da sessantottino. Noi siamo stati la generazione dei diritti. Abbiamo dimenticato i doveri. Sono convinto che il venir meno della relazione fra diritti e doveri sia una delle cause della disgregazione sociale in atto. Dobbiamo dunque ripensare al tema dei doveri. Dobbiamo ripensare ai temi della gerarchia e dell'autorità. Sapendo che, sotto il profilo sociale, le questioni della giustizia e della certezza della pena sono ineludibili per chi si proponga di tutelare i più deboli. Non possiamo non vedere che oggi, proprio fra i più deboli, vi sono diffusi sentimenti di paura e di sfiducia verso la capacità dello Stato di tutelare i cittadini dalle violenze dei criminali. Da uomo di sinistra, sono contro la pena di morte, ma voglio la certezza della pena e chiedo pene giuste e quindi, se occorre, anche severe.

Bisogna dunque aggredire le cose dall'alto. Ripartendo dalla strategia, non dalla tattica. Sapendo che poi, ovviamente, bisogna avere la capacità di collegare la tattica alla strategia. Ma sapendo anche che, senza una riflessione strategica, la sinistra non ritroverà, in Europa, una sua autonomia, né una credibile capacità di proposta.

D'altra parte, così come oggi l'Europa è frantumata politicamente, allo stesso modo è frantumata la sinistra europea, al cui interno sono presenti esperienze

e tendenze diverse. In quest'ambito, il nostro primo compito è dunque quello di ristabilire dei canali di comunicazione che consentano alle varie anime della sinistra europea di dialogare fra loro e di operare per una mutua comprensione.
Per fare un esempio, è evidente che l'impostazione politica iniziale di Tsipras era molto lontana dalla nostra. Ma bisogna ammettere che, in condizioni difficilissime e, comunque, diverse da quelle che abbiamo in Italia, alla fine ha avuto il coraggio e la capacità di fare ciò che fa un riformista: un compromesso. Forse, nella situazione data, il miglior compromesso possibile. Similmente Corbyn, che ha fatto inizialmente sfoggio di un radicalismo verboso, ha dato poi mostra, circondandosi di economisti apprezzati, di voler assicurare un ancoraggio più solido alla propria proposta politica.

Di fronte a questo panorama frammentato e variegato, abbiamo dunque anche quest'altro compito essenziale: dare concretezza a una sinistra che non si lasci affascinare da nessun estremismo e che, allo stesso tempo, non si abbandoni né a un inconsapevole nuovismo, né a uno stato di non dichiarata sudditanza culturale verso i dogmi del neo-liberismo. E che lavori, invece, per affrontare i problemi del presente e del futuro alla luce dei suoi valori fondativi.

Angelo Faccinetto

Un paio di cose da fare

La sinistra riformista deve ritrovare il coraggio di aprirsi al nuovo

Lo sappiamo bene, se ne è scritto e riscritto, se ne è dibattuto e se ne dibatte: la socialdemocrazia europea, almeno quella che abbiamo conosciuto nel corso dell'ultimo secolo, ha perso la sua spinta propulsiva, arranca. A dispetto della propria storia e della propria ragion d'essere, sembra non aver più grandi obiettivi ideali da perseguire.

Il percorso non è stato sempre e ovunque lineare. Spesso però, in questi anni e in diversi Paesi, si è accodata alle scelte neoliberiste dei governi moderati-conservatori di turno limitandosi a cercar di smussarne gli spigoli più acuti. Jeremy Corbyn, il nuovo leader laburista britannico - di cui riportiamo in questo numero ampi stralci del discorso tenuto al convegno annuale del partito, a Brighton lo scorso settembre - dice senza mezzi termini che è esausta. Un morto in piedi. Proprio mentre in molte aree del continente, accanto a movimenti populisti e xenofobi, emergono forze nuove, popolari e autentiche, portatrici di una richiesta di cambiamento profonda. Di "sinistra", come si diceva un tempo.

Questo è il nocciolo della questione. Di una sinistra riformista, che persegua programmi realizzabili di giustizia ed equità sociale, oggi c'è più bisogno che mai. In questi trenta e più anni il liberismo, con la sua illusione di ricchezza per molti, nella realtà realizzata per pochi, ha prodotto macerie. Nella società e nell'economia reale. Si deve intervenire con una energica sterzata. Si deve ricostruire. I dati sull'incremento della povertà, sull'allargamento delle fasce a rischio d'indigenza, sull'aumento della disoccupazione e della non

Angelo Faccinetto, giornalista, e` direttore responsabile della rivista LavoroWelfare

occupazione, sulla stagnazione dei salari e il restringimento dei diritti di chi un lavoro ce l'ha, sulla disuguaglianza insopportabile dei livelli retributivi, sulla progressiva erosione delle pensioni, sul peggioramento della qualità del lavoro – tutti temi oggetto di analisi in questo numero della rivista – lo reclamano. La stessa lenta e incerta ripresa cui stiamo assistendo in questi mesi lo richiede.

Cambio di prospettiva

Il ciclo economico timidamente positivo in Italia e in Europa, per quanto benvenuto dopo sette anni di pesantissima crisi, non è di per sé sufficiente. Tanto più in un quadro globale di estrema fragilità, che vede arrancare le potenze economiche emergenti, che sono state in questo periodo il piccolo salvagente per le nostre esportazioni e per la nostra economia.

Si deve cambiare la prospettiva. L'austerity va superata. E' necessario abbracciare una nuova politica espansiva. Attuare, pur senza perdere d'occhio i bilanci, una politica mirata di investimenti pubblici. Fare politica industriale. Per l'economia, ma anche per il welfare. Ormai lo pensano in molti, anche in diverse cancellerie del vecchio continente. La svolta però è ancora lungi dal venir realizzata. In crisi, dopo aver fatto fallimento e aver mandato in frantumi il tradizionale modello di sviluppo europeo, il neoliberismo continua a dettare l'agenda. Il suo paradigma resiste.

Eppure lo sappiamo. Nel quadro neoliberista – lo spiegava in un articolo di qualche tempo fa La Voce.info - la crescita del prodotto interno lordo acuisce le diseguaglianze e non si traduce in una riduzione della povertà, mentre quando il Pil scende il numero dei poveri aumenta. Soprattutto nei paesi ad alto debito come il nostro, costretti in tempi di crisi e di turbolenze dei mercati a pagare tassi di interesse sempre più alti che restringono le possibilità di spesa sociale e strangolano l'economia rendendo, in questa logica, l'austerità inevitabile. (Non a caso i dati parlano, per i cinque anni più duri della crisi, di un incremento del 3,7 per cento delle persone toccate in Italia da problemi di povertà). Una prospettiva che una sinistra riformista non può più tollerare.

Confronto

Se questi sono gli obiettivi, se su questi temi vanno messe in campo efficaci politiche di contrasto, se vogliamo sgomberare il terreno dalle macerie lasciate da trent'anni e più di liberismo, se vogliamo ricostruire il nostro stato sociale, se vogliamo offrire prospettive concrete di futuro, è assurda una sinistra che si divide, che costruisce partitini votati al fallimento, ignorando le ripetute lezioni del passato. Ed è altrettanto assurda una sinistra che si voglia rinchiudere in se stessa, nell'orgoglio del proprio passato e delle proprie ragioni.

Occorre aprirsi. Valorizzare forze nuove. Confrontarsi con tutti. Ci sono, in Europa, nuovi partiti, nuovi movimenti che sorgono sulla spinta di ideali che sono sempre stati i nostri. I grandi, vecchi partiti riformisti devono riconoscerli come interlocutori. Se vogliono che i loro valori, la loro storia, la loro esperienza continuino ad essere fonte di energia vitale. Il Labour Party quella strada sembra l'abbia imboccata. E noi, in Italia e nel resto dell'Europa continentale?

E' solo attraverso il confronto, per quanto possa essere inizialmente aspro e difficile, che si possono superare differenze e diffidenze. Se diversità ci sono, ci sono forze nuove – specie nei settori più giovani della società - che delle diversità del passato e delle incrostazioni delle vecchie ideologie non sanno che farsene. Indicare i grandi obiettivi da raggiungere in tema di diritti di cittadinanza, di inclusione sociale, di equità, di giustizia e quindi di istruzione, di lavoro, di welfare, può essere il terreno da cui partire per declinare poi l'iniziativa politica del giorno per giorno. Su questo c'è un deficit. Se vogliamo costruire una nuova prospettiva duratura, questo deficit va colmato.

> "I riformisti devono aprirsi con più decisione al nuovo per costruire una vera alternativa al liberismo"

Ed è compito della sinistra riformista europea, cioè compito nostro.

Mimmo Carrieri

Sinistra socialdemocratica

Le condizioni essenziali per una ripartenza

Avevamo sostenuto su un numero precedente di Lavoro e Welfare che esistevano le condizioni per immaginare il rilancio della socialdemocrazia europea da troppo tempo (sostanzialmente dall'inizio del secolo) in una situazione di minorità numerica e di incertezza strategica. E che per porre mano a questa operazione sarebbe stato necessario costruire un nuovo paradigma, che non si limitasse a riproporre i fasti del keynesismo-fordismo, o i successi, in verità più effimeri, della terza via blairiana .

Pure sembravano presenti nuovi fermenti intellettuali (Piketty, Mazzuccato, Stiglitz etc.) e nuovi antidoti nei confronti delle politiche monetariste e d'austerità compressiva, ma ciononostante l'esito al quale stiamo assistendo resta la "strana non-morte del neo-liberismo" (come l'ha definita Colin Crouch, il quale costituisce una miniera preziosa di concetti-cardine).

Possiamo ritenere, a distanza di qualche tempo, che quella previsione-auspicio sia stata nella sostanza smentita dai fatti. I quali non sono solo limitati ai numeri elettorali, che hanno visto cocenti sconfitte, come quella recente inglese, o la riconferma in Germania del ruolo dominante della Cdu della Merkel che condanna la Spd ad un ruolo di junior partner (senza contare le difficoltà di consenso della presidenza Hollande, insidiata anche dalla destra lepenista). Ma che chiamano in causa più profondamente la carenza se non la mancanza di un punto di vista nitido e di lungo periodo sul ruolo dell'Europa e sulla funzione del riformismo nei prossimi decenni.

Mimmo Carrieri e` professore ordinario di Sociologia economica presso l'Università La Sapienza di Roma

Dunque l'interrogativo da cui muoviamo in questa breve riflessione riguarda la comprensione delle ragioni per le quali la socialdemocrazia europea appaia afasica e priva di capacità attrattiva in larga parte dei paesi europei, e perché essa non riesca a riposizionarsi nella chiave della "socialdemocrazia assertiva" (sempre citando una definizione di Crouch).

> "Manca a livello europeo una politica economica alternativa a quella rigorista fondata sul mito del pareggio di bilancio"

In questo stallo strategico, che ci auguriamo temporaneo, individuiamo - tra le altre - due facce causali prevalenti, una di tipo più nettamente politico e l'altra che attiene in primo luogo al versante sociale dell'azione politica.
Quella politica si riferisce all'evidente deficit di impostazione in sede sovranazionale – prima ancora che nazionale – di una politica economica alternativa a quella rigorista e fondata sul mito del pareggio di bilancio imposta dall' Unione – dietro prevalente spinta tedesca – e che fornisce risposte inadeguate alle ragioni dello sviluppo sostenibile in tanti paesi europei (non esclusa la stessa Germania). Questo approccio al rigore finanziario, frutto di un abile mix ideologico e pratico, azzera o rende impraticabile larga parte di quella visione alla Delors dell'Europa sociale, che tanto aveva contato negli anni novanta. E mortifica lo spazio delle parti sociali e delle ragioni dell'eguaglianza mettendo in una collocazione marginale il ruolo delle relazioni industriali, e in special modo dei sindacati.

Uno dei suoi obiettivi espliciti e propagandati – la promozione del decentramento contrattuale - assume chiaramente, dentro queste lenti, non il volto di una innovazione e di una dinamizzazione dell'assetto contrattuale, ma piuttosto in primo luogo quello di uno smantellamento del vecchio quadro fondato sul ruolo prevalente ed equitativo dei contratti nazionali: in direzione dunque di quel "decentramento sregolato" che punta a disorganizzare il sistema invece che a modernizzarlo.

Assenza di reazione

Di fronte a questo scenario colpisce l'assenza di una reazione dotata di slancio e spessore ad opera delle sinistre europee classiche. Tanto sul versante del rilancio degli investimenti a livello europeo: dove il piano Junker è apparso fino a questo momento come un palliativo davanti alla necessità di approntare strumenti neokeynesiani per rafforzare la crescita delle economie europee e caratterizzare i loro esiti sociali nella chiave dell'incremento dell'occupazione.
La penuria di una visione diversa attivamente perseguita danneggia chiaramente l'immagine e il ruolo delle forze di ispirazione riformista in Europa. Non si tratta

tanto della capacità di scrivere documenti eleganti o di avanzare proposte (in sedi di ricerca legate al Partito socialista europeo troviamo qualche segnale di ciò). Ma della capacità di impostare una battaglia politica, anche di minoranza, per ridiscutere in profondità l'asfissia sociale prodotta dalla dominanza di una politica economica tedesca orientata alle esportazioni: che appare il primo anello di un catena che favorisce una Europa più statica ed iniqua.

Non sorprende dunque che come conseguenza di questa evanescenza politica la sinistra riformista si trovi sul banco degli imputati in tanti paesi insieme alle forze moderate e conservatrici (con le quali peraltro co-governa nelle istituzioni europee). Una conseguenza non sorprendente dal momento che la socialdemocrazia sembra aver perso di vista le sue ragioni progressiste fondative, e ha di fatto assunto posizioni conservatrici o adattive, con qualche timido segnale di smarcamento (dovuto principalmente a Francia e Italia).

In effetti segmenti più o meno ampi dell'elettorato classico della sinistra si sono rivolti ad altre formazioni politiche in tanti paesi europei: possiamo dire quasi tutti, grazie alla pervicacia di queste politiche e all'incapacità della socialdemocrazia di smarcarsi da esse. In alcuni paesi gli elettori del "popolo di sinistra" deluso si sono rivolti principalmente a formazioni populiste, dal timbro incerto e qualche volta esplicitamente di destra. In altri paesi, come una parte di quelli mediterranei, essi (o almeno ampi settori) stanno seguendo i tentativi di innovazione e critica al rigore neo-liberista, che sono avanzati da nuovi soggetti che vengono dalla costola e da varie anime della sinistra classica, anche se tendono a ridislocarsi lungo linee di frontiera diverse dal cleavage storico destra-sinistra. In ogni caso l'esito è quello di un trend verso l'indebolimento del capitale di consenso accumulato nel novecento dai partiti di sinistra e di ispirazione laburista.

Il declino elettorale

Con questo sintetico panorama abbiamo anche introdotto il secondo aspetto, che consiste nel declino degli score elettorali che alludono in modo non congiunturale ad una rappresentanza sociale ridimensionata. Le socialdemocrazia nordiche, che gravitavano in passato oltre il 40 per cento dei voti, oggi superano faticosamente il 30 per cento (ma in Danimarca sono decisamente al di sotto). Ci sono paesi dove pure esisteva una importante tradizione, come l'Olanda, dove Il Partito socialdemocratico tende a diventare sempre più debole e marginale. O paesi mediterranei come la Grecia e la Spagna, nei quali l'incapacità di opporsi ai vincoli europei, ritenuti costrittivi, sembra aver spazzato, o comunque fortemente ridimensionato, formazioni politiche che avevano a lungo governato e giocato un ruolo importante nella transizione democratica.

La ragione di questa impasse è da attribuire al cattivo perseguimento di politiche generaliste e alla mancanza di chiari ancoraggi identitari e sociali nel campo della sinistra, e in modo particolare presso i ceti sociali più deboli.
Il generalismo è un frutto di lungo periodo dello sforzo sostenuto dai partiti di sinistra per slargare la loro base sociale, diventare compiutamente partiti popolari e di governo, andando oltre la loro tradizionale funzione di "integrazione socia-

le". Per una lunga fase questa linea di marcia ha conseguito buoni risultati, perché essa innestava sulle radici di classe, che venivano mantenute se non ampliate, una capacità di parlare a larga parte della società, candidandosi a rappresentarla. E' questa la fase che coincide in Europa con la piena affermazione di quello che gli scienziati politici definiscono "partito pigliatutto", che si candida appunto a rappresentare l'intera società e non solo le classi deboli.

Ma questa torsione è successivamente andata crescendo e si è andata distorcendo fino a produrre un nuovo tipo di soggetto politico in larga parte liberatosi dei vincoli-benefici del vecchio insediamento sociale. Negli ultimi venticinque anni hanno così preso forma partiti sempre meno dotati di una spina dorsale composta da iscritti e militanti, e sempre più vocati alla selezione del ceto politico e alla gestione amministrativa dei problemi. Attori politici che dunque prescindono in misura più o meno maggiore dalla partecipazione sociale e trovano alimento solo dall'attività nelle istituzioni. Questo è il ritratto di quel nuovo agglomerato che è stato classificato come "cartel party", spogliato sempre più dalle sue radici identitarie e sociali, e sempre più appiattito sulle ragioni di élites politiche lontane dai rappresentati.

A questo riguardo anche la parabola italiana risulta emblematica. Sia perché caratterizzata dal dissolvimento dei partiti di massa, sostituiti in corso d'opera da soggetti più destrutturati ed evanescenti. Sia per la progressiva chiusura della "classe" politica in processi di tipo autoreferenziale, che hanno dato luogo a comportamenti opachi e qualche volta anche a meccanismi di corruttela piccoli e grandi.

Stato e mercato

Queste oscillazioni e deficit hanno condotto a far prevalere, come immagine e come posizionamento, per quanto attiene a questa famiglia politica la posizione che Crouch definisce come "socialdemocrazia difensiva".
Quali sono allora i presupposti e i passaggi per affermare invece una diversa concezione più dinamica e proattiva, che possiamo definire – sempre nelle categorie di Crouch – come "socialdemocrazia assertiva"?
Ovviamente la transizione verso questo crinale non avviene automaticamente o a tavolino. Ciononostante gli snodi essenziali possono essere rimessi a punto attraverso un ripensamento profondo delle linee guida, una rielaborazione all'altezza dei 'programmi fondamentali' tipici di una sinistra di lunga lena, a partire dai quali concentrarsi sugli assi prioritari dell'azione quotidiana.
Insomma per operare un vero passaggio di fase (e di paradigma) bisognerebbe condurre un'operazione intellettualmente e politicamente equivalente, anche se diversamente congegnata, a quella condotta da Anthony Giddens mediante la proposta di 'terza via'.

In questa sede segnaliamo due aspetti di portata paradigmatica sui quali sarebbe utile concentrarsi.
Il primo riguarda la concezione dell'economia e il rapporto tra Stato e mercato. Come è noto, in questa sfera il blairismo aveva apportato una cambiamento

che aveva influenzato larga parte della sinistra riformista in direzione di un ruolo di perno del mercato, che ridimensionava progressivamente la funzione tanto interventista che correttiva dello Stato e diventava pervasivo. Si trattava della declinazione di sinistra dell'involucro neo-liberista all'epoca dominante, e di cui oggi vediamo soprattutto i lasciti negativi. Questa impostazione ha pervaso anche le istituzioni europee e ha finito con l'estenuare le tradizionali politiche riformiste, posposte ad un dogma economico che mette perennemente in secondo piano le esigenze sociali, e che non prende in considerazione strutturalmente i nodi dell'equità. Ecco perché è divenuta caratterizzante la fuoriuscita da questa impalcatura neo-liberista, non solo sul piano delle elaborazioni di paradigma e delle immagini simboliche, ma anche della strumentazione pratica offerta ai diversi stati nazionali per rilanciare un percorso di riforme e di sviluppo. In questo senso tra le suggestioni in campo le più strutturate sono quelle che vengono da Mariana Mazzucato che aiuta a ripensare, anche nei suoi editoriali su la Repubblica, il ruolo dello Stato e la combinazione di fattori necessaria per un nuovo dinamismo. Per un verso se ne ricava la sottolineatura del distanziamento rispetto all'archetipo della dominanza del mercato. In effetti Mazzucato sottolinea che "la creazione di ricchezza è un processo collettivo e che gli esiti di mercato sono il risultato " dell'interazione tra tutti gli attori che concorrono ad esso. Dunque non solo le imprese private, ma anche i lavoratori, le istituzioni pubbliche e tutti gli altri soggetti che vi partecipano. Per un altro verso l'accento non viene messo sulla contrapposizione tra Stato e mercato, o su una chiara gerarchia di comando. Ma piuttosto sulla integrazione tra questi strumenti in funzione degli obiettivi di sviluppo da raggiungere: il punto è dunque quello di "cominciare a ragionare su quali risultati vogliamo che il mercato produca". Il concetto chiave in questa direzione è che " la politica economica dovrebbe impegnarsi attivamente per plasmare i mercati, non limitarsi a ripararli quando si guastano". Insomma collaborazioni intelligenti e reciprocamente vantaggiose, tali da favorire la crescita per un periodo non contingente: non si tratta di inventare, ma di prendere a riferimento quanto già avviene in alcune buone pratiche nazionali (come ben mostra appunto la Mazzucato).

> "Il blairismo ha messo in secondo piano le esigenze sociali posponendole al dogma economico"

Ritorno al lavoro

Il secondo focus su cui attirare l'attenzione riguarda il ritorno al lavoro, come mezzo per ricostruire la rappresentanza, senza pensare che però la esaurisca. Come è noto nell'ultimo ventennio abbiamo assistito ad un distanziamento da questa missione, che in origine aveva un ruolo costitutivo delle formazioni di sinistra. La

misura di questo allontanamento è rintracciabile nella messa tra parentesi degli obiettivi di emancipazione del lavoro (considerati come ormai raggiunti) e nel richiamo meramente nominale e generico alla working class, un tempo considerata centrale. La conseguenza è che i lavoratori dipendenti, soprattutto quelli manuali, si iscrivono sempre meno a questi partiti, e li votano anche sensibilmente di meno (con la parziale eccezione dei paesi dove resistono indeboliti alcuni collanti classisti). Questo fenomeno è da attribuire all'incapacità che questi partiti hanno avuto di collegarsi con le trasformazioni sociali del lavoro, diventato – secondo la formula di Accornero – 'lavori', dopo la stagione fordista in cui questo legame aveva assunto contorni stretti e stabili. Quasi sempre il lavoro che rientrava nei canoni di questi partiti tende ad assottigliarsi tanto in termini numerici che di peso qualitativo: lavoratori standard, abbastanza protetti, ed animati dalla voglia prevalente di mantenere inalterati i vantaggi acquisiti in precedenza. In altri termini una foto ingiallita – e statica - del mercato del lavoro. La quale segnala l'incapacità – con parziali eccezioni – che queste formazioni hanno esibito di costruire una vocazione rappresentativa verso i lavori plurali. A partire da come essi sono e sono diventati in larga parte: più qualificati ed esigenti, dunque più sensibili ai temi della qualità del lavoro; spesso meno e sotto protetti, in molto casi alle prese con nuove insicurezze, e quindi marcatamente reattivi verso il ridisegno di una qualche stabilità ragionevole. Fare un'operazione di rovesciamento dell'immaginario, dentro la quale occupino un posto di primo rilievo, con le loro aspettative crescenti e i loro chiaroscuri, i lavori fordisti, più giovani e più qualificati.

> “Va irrobustita la rappresentanza sociale radicandola sui lavori e vanno modificate le coordinate della gestione dell'economia”

Dunque i passi principali da compiere sono in prima battuta quelli di irrobustire la rappresentanza sociale radicandola sui lavori, e quella di modificare le coordinate della gestione dell'economia, non solo in ambito nazionale.

Se guardiamo a queste due dimensioni siamo in grado misurare le incertezze e i ritardi della sinistra riformista, quasi sempre collocata a metà del guado tra vecchio e nuovo, ma incapace di esprimere sintesi coinvolgenti. L'unica eccezione nel panorama internazionale recente è data dall'emergere della leadership di Corbyn nel Partito laburista inglese: una leadership che si riallaccia esplicitamente a queste istanze. E' però ancora presto per vedere se siamo di fronte oltre che ad una inversione di tendenza ad un nuovo inizio. Ad una sorta di new deal (spesso invocato), o se si tratta invece solo di una reazione ai più vistosi limiti recenti, basata in prevalenza su nostalgie del passato.

Laura Pennacchi

Fuori dal letargo

Il socialismo europeo deve abbandonare la subalternità

Laura Pennacchi, economista, studiosa di scienze economiche e sociali, e` stata sottosegretario al Tesoro nel primo governo Prodi

È difficile negare che oggi assistiamo in Europa – Grecia docet – a una strana "resilienza" del neoliberismo – nient'affatto in "resa" pratica e politica, nonostante il suo drammatico fallimento teorico acclarato dalla crisi globale esplosa nel 2007-2008 – e a incredibili silenzi, timidezze, reticenze, vere e proprie subalternità delle forze socialiste europee, alla base della stessa "resilienza" del neoliberismo. Come argomento più diffusamente nel mio recente Il soggetto dell'economia. Dalla crisi ad un nuovo modello di sviluppo (Ediesse, 2015), vanno interpretate in questo senso sia la persistente riproposizione dell'austerità – che pure ha fatto palese fallimento, viste la stagnazione e la recessione che ancora immobilizzano le economie europee – in termini di riforme strutturali basate sulla svalutazione interna e sulle politiche dell'offerta, sia il lancio per tutta l'Europa di una nuova ondata di privatizzazioni, la terza dopo quella della fine degli anni '80-inizio anni novanta e quella della metà degli anni novanta.

In effetti tanto per la supply side economics – gravitante su liberalizzazioni e concorrenza – quanto per le privatizzazioni (componente centrale della prima) le divergenze di competitività vanno recuperate mediante "svalutazioni interne", affidate alla compressione dei salari derivante da ulteriori flessibilizzazioni del mercato del lavoro. L'interpretazione che ne dà la Merkel si ispira all'"ordoliberalismo" (variante di destra dell'"economia sociale di mercato") con una visione à la Hayek, secondo cui l'imputata – che spiazzerebbe l'investimento privato – è sempre la spesa pubblica specie sociale, ridurre la quale sarebbe il pre-

requisito primario per liberare l'offerta, sollecitare la concorrenza e la competizione, stimolare l'investimento privato e così alla fine attivare – magari dopo una ventina d'anni – la crescita. Un tratto profondo è l'aspirazione, esplicita e implicita, a ridurre il ruolo dello Stato, aspirazione che contiene una intrinseca spinta alla privatizzazione di patrimoni e funzioni della protezione sociale. Meritano ben poca attenzione i problemi della domanda, il mantenimento e la qualificazione del modello sociale europeo, il ruolo degli investimenti pubblici, le sofferenze occupazionali destinate a protrarsi nel tempo.

> “Il neoliberismo non e` in ritirata: il trinomio meno regole, meno tasse, meno Stato e` tuttora in auge”

I pilastri della Merkel

Perché si verifica questo duplice paradosso e perché tutto questo accade? Il punto è che il neoliberismo, di cui la crisi ha manifestato il fallimento teorico, non è affatto in resa, in ritirata. L'austerità deflazionistica e restrittiva nella versione della Merkel è un pilastro del neoliberismo e le privatizzazioni e l'"arretramento" del perimetro pubblico ne sono al tempo stesso il logico compimento e il movente più autentico. Qui c'è molto impulso ideologico: lo starving the beast di bushiana memoria, sostenente – attraverso l'"affamamento" della bestia governativa mediante il taglio delle tasse – la cancellazione dell'idea stessa di responsabilità collettiva, si affida pur sempre al trinomio "meno regole, meno tasse, meno Stato". E qui ci sono molto corposi interessi che si riorientano e si riorganizzano: la finanziarizzazione – insieme alla commodification (la mercificazione di tutto, perfino del genoma umano) e alla denormativizzazione (non solo deregolazione, ma più profonda sostituzione del valore della norma e della legge con il contratto privato e la generalizzazione della lex mercatoria) – ha guidato il trentennio neoliberista.

La finanziarizzazione, in fondo, ha costituito la ricerca e la conquista di nuove occasioni di profittabilità – affidate alla droga delle "bolle" finanziarie e immobiliari e dunque all'esplosione dell'indebitamento privato (assai più che di quello pubblico) – da parte di un capitalismo che dal compromesso keynesiano e dai "trenta gloriosi" prevalsi alla fine della seconda guerra mondiale aveva visto ridimensionate le proprie aspettative di profitto. Questa conquista di nuove occasioni di profittabilità, nella misura in cui è riuscita – come testimoniano la spostamento di ben dieci punti di quote del valore aggiunto dal lavoro al capitale e l'esplosione delle diseguaglianze con il balzo della "opulenza" dell'1 per cento dei più ricchi verificatisi nel trentennio neoliberista –, è anche, però, deflagrata nella crisi globale.

Oggi il capitalismo è nuovamente alla caccia di inesplorate occasioni di profittabilità e le cerca nelle aree in cui fin qui è prevalsa la protezione della responsabilità

collettiva e in quelle "demercatizzate" e "demercificate", sottratte al dominio del mercato e della mercificazione e quindi a prevalenza di servizi pubblici. Queste sono proprio le aree dei beni pubblici, dei beni sociali e dei beni comuni su cui insiste il welfare state e ciò spiega sia l'irruzione delle problematiche di cui esse sono portatrici nel dibattito democratico contemporaneo – si pensi in Italia alle vicende, ahinoi già dimenticate, dei referendum sull'acqua e sull'energia –, sia il loro tono non solo politico ma accentuatamente etico-politico, venendo richiamati gli accorati appelli (contro la mercificazione della terra, della moneta, del lavoro) del Polanyi de "La grande trasformazione".
È, dunque, molto serio e allarmante il nuovo impulso che spinge alle privatizzazioni e al ridimensionamento del settore pubblico e, di conseguenza, all'attacco al modello sociale europeo. Avere consapevolezza di ciò non porta ad escludere, ovviamente, che le liberalizzazioni e qualche privatizzazione mirata siano utili o che, soprattutto, ci sia necessità di una grande iniziativa di recupero di efficienza e qualità nell'azione pubblica. Anzi, proprio coloro che con più costernazione guardano ai drammatici effetti di impoverimento e di dequalificazione del settore e del lavoro pubblico – in termini di strutture, di progettualità, di motivazioni – provocati dal lungamente perseguito "affamamento" della complessa architettura statale, hanno in proposito il dovere della massima vigilanza e della massima incisività propositiva.

"Job catastrophe"

Ma bisogna avere consapevolezza della posta in gioco. E la posta in gioco è un nuovo episodio di quella che i democratici americani non esitano a definire la strong battle tra pubblico e privato, con buona pace di quanti – influenzati dall'ostilità all'intervento pubblico della Terza Via blairiana – si sono affrettati a dichiarare "logora" ed "esaurita" la dicotomia stato/mercato. In realtà, al superamento di tale dicotomia ci si deve ispirare operativamente, nel disegno di un'architettura istituzionale variegata che faccia spazio alla partnership pubblico/privato e alla molte forme dello sperimentalismo partecipativo. Ma questo è molto diverso dal ritenere che tale dicotomia sia stata già superata, nei fatti e spontaneamente, perché nei fatti non c'è nessun superamento e c'è, anzi, il dominio del mercato e delle grandi corporation private sul pubblico, il che è un altro modo per dire del dominio dell'economia sulla politica.

La strong battle fra pubblico e privato e gli interrogativi angosciosi sul futuro del modello sociale europeo si ripropongono in un contesto in cui la crisi globale – a molti anni dal suo inizio – dispiega tutte le sue implicazioni. La ripresa economica non è solo timida ma piena di contraddizioni. Mentre gli Usa hanno drasticamente abbassato il livello di disoccupazione grazie alle politiche "eterodosse" di Obama di rilancio degli investimenti pubblici e di generazione di lavoro e alle misure "non convenzionali" della Fed di espansione della liquidità (peraltro già sottoposte ad un ridimensionamento), la Cina decelera la sua corsa e si prepara a fronteggiare la formazione di gigantesche bolle nel settore immobiliare e in quello finanziario (dove si è sviluppato un sistema bancario "ombra" altamente rischioso), tutti i paesi Brics fanno i conti con difficoltà di varia natura, il Brasile è in aperta recessione. Infine, contraddizione principe fra le altre, l'intensa ristrutturazione produttiva a espulsione di forza lavoro provocata dalla crisi e l'avanzata

di una innovazione tecnologica a risparmio di lavoro fanno sì che la ripresa, nella misura in cui si realizza, è "joblessrecovery", senza lavoro, e questo accentua il già gravissimo andamento della disoccupazione.

La job catastrophe al cuore della crisi globale esplosa nel 2007/2008 si sta manifestando in tutta la sua virulenza. Il lavoro è investito da quella che non si può non definire una questione di civiltà, perché un capitalismo così rovinoso rischia di essere messo in questione nei suoi fondamenti di civilizzazione e di legittimazione. Torna drammaticamente attuale la riflessione sulla "riforma del capitalismo", su making capitalism fit for society, come recita il titolo dell'ultimo libro di Colin Crouch . Quella riflessione che si avviò negli anni '30 del Novecento grazie alle iniziative riformatrici dispiegatesi sui due lati dell'Atlantico: di qui la socialdemocrazia svedese animata dai coniugi Myrdal e il laburismo inglese influenzato da Beveridge, di là l'avvincente avventura di Roosvelt. E che oggi andrebbe sviluppata in avanti, riproponendosi la problematica della "variety of capitalism" e dei vari tipi di capitalismo, in particolare del "capitalismo buono" e del "capitalismo cattivo" studiati da Dore, Baumol, Litan. Le emergenze odierne sono soprattutto due: a) il crollo degli investimenti (caduti nell'area euro di quasi il 19 per cento e addirittura del 24,4 in Italia, mentre sono aumentati negli Usa), b) la debolezza della domanda privata di lavoro, evidenziata in Italia da un incremento abnorme della disoccupazione.

Politiche pubbliche
In questa situazione bisogna avere chiare tre cose:

1) le politiche monetarie "non convenzionali", in rottura con il paradigma dominante, sono state fondamentali per non fare collassare il mondo e un'analoga "non convenzionalità" (di carattere espansivo autenticamente keynesiano) andrebbe estesa all'ambito della politica macroeconomica e microeconomica, ma le politiche monetarie "non convenzionali" sono da un lato insufficienti a rilanciare la crescita, dall'altro controproducenti (perché tornano ad alimentare la finanziarizzazione).

2) Il ruolo dello Stato e delle politiche pubbliche si conferma cruciale, si ripropone, anzi, con particolare forza l'invito di Keynes a ragionare sulla "socializzazione dell'investimento", invito nell'analisi di Minsky spinto fino a comprendere la "socializzazione della banca" (si pensi alle tante banche pubbliche che vengono create negli Usa, nel Regno Unito, in Francia) e la "socializzazione dell'occupazione".

3) La distinzione tra politiche economiche e politiche sociali sfuma fin quasi a scomparire: le politiche economiche per una crescita di qualità hanno contenuti immediatamente sociali e le politiche sociali sono veicolo di politiche economiche per una crescita rinnovata, a maggior ragione le politiche redistributive non debbono essere scisse da quelle allocative e le une e le altre debbono avere come finalità primaria la piena e buona occupazione, perché proprio quando il capitalismo non crea naturalmente lavoro e, anzi, si va assestando nella jobless society, la piena e buona occupazione va assunta come obiettivo di drastica rottura, di profonda "riforma del capitalismo".

Per tutte queste ragioni la riforma del welfare non va considerata come parte separata ma come parte costitutiva della politica economica tout court: sono le politiche economiche – macro e micro – che debbono incorporare obiettivi sociali e le politiche sociali debbono essere trattate come driver delle politiche economiche, né può esserci niente di più unificante "economico" e "sociale" della priorità della piena e buona occupazione. Ecco perché gli assi caratterizzanti la riforma del welfare adeguata a rispondere alle sfide poste dalla crisi globale non possono risolversi in semplici adattamenti – che pure ci vogliono, nei campi sanitario, previdenziale, degli ammortizzatori sociali, dell'istruzione, dell'assistenza – ma debbono riguardare grandi scelte strategiche, quali la costruzione di un social investment welfare state e il lancio di "Piani del lavoro". Ed ecco perché la linea della riduzione indiscriminata delle tasse, inevitabilmente a vantaggio maggiore delle imprese e dei più ricchi – oltre a suonare molto "destrorsa" e "berlusconiana" – può risultare gravemente inadeguata e controproducente

Le cose sono strettamente connesse. Crouch afferma che social investment welfare state sostanzialmente vuol dire "un'economia meglio equipaggiata che crea più lavoro". E con questa affermazione tributa il meritato riconoscimento agli autori del modello (Hemerijck, Esping Andersen, Bonoli, ecc.) che, nel concentrarsi sui paesi scandinavi, hanno sottolineato con forza che "lavoro pagato crea lavoro pagato" e che più è alta l'occupazione, specie quella femminile, più lavoro viene generato, rilevando oggi che "un lavoro per tutti" e "due redditi da lavoro per famiglia" sono la ricetta migliore contro la crisi e la base più idonea di espansione del welfare state che, a sua volta, estrinsecandosi in investimento sui bambini e sugli adolescenti, formazione permanente, cura degli anziani, riqualificazione degli spazi urbani e dei territori, attivazione dei giovani, valorizzazione delle risorse del tempo libero e così via, opera come motore di una crescita non soltanto riavviata ma anche cambiata in qualità e natura.
Si tratta in sostanza di un modello che non si limita a una passiva difesa dei lavoratori e dei cittadini dalla avversità del mercato ma che usa la politica sociale per rafforzare la competitività e per influenzare la formazione di un nuovo modello di sviluppo.

> "Le emergenze oggi sono due: il crollo degli investimenti e la debolezza della domanda privata di lavoro"

Contro il dogma neoliberista (e "ordoliberale" à la Merkel) che considera la spesa pubblica sociale "spiazzante" l'investimento privato (crowding out), la teoria del social investment welfare state mette in campo un effetto di crowding in dell'investimento pubblico sociale, un effetto benefico e sinergico rispetto all'investimento privato, che si affida a misure di promozione ex ante piuttosto che di com-

pensazione ex post, a servizi piuttosto che a trasferimenti monetari, a solidarietà "capacitante" piuttosto che ad assistenza passivizzante.

Reddito di cittadinanza?

È opportuno segnalare che la strategia del social investment welfare state è molto diversa da una prospettiva che dia priorità al "reddito di cittadinanza". Strumenti monetari tipicamente indifferenziati, elevati e generalizzati, che rischiano di proporsi come strumento unico con cui risolvere una marea di problemi aventi, viceversa, bisogno di polizie articolate, mirate, concrete, non sono in grado di incidere davvero né sui problemi strutturali, né sulla volontà di rimettere al centro la giustizia. All'opposto, essi 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 ad essi si sia spinti ad assumere un atteggiamento rinunciatario; - che attraverso compensazione, riparazione, risarcimento, molto diversi dalla promozione vera, lo status quo risulti confermato e sanzionato; - che l'operatore pubblico sia indotto alla accentuazione di una deresponsabilizzazione già in atto (per qualunque amministratore è più facile dare un trasferimento monetario che cimentarsi fino in fondo con la manutenzione, la ricostruzione, l'alimentazione di un tessuto sociale vasto, articolato, strutturato).

> "La riduzione delle tasse e' una scelta povera: sottrae risorse al welfare, favorisce gli abbienti e non crea lavoro"

La strategia di massimizzazione della forza-lavoro che sottostà al social investment welfare state anima anche la logica del "Piano del lavoro". Nella situazione straordinaria in cui siamo immersi occorre avere chiaro che crescita, lavoro e benessere si rilanciano solo con politiche straordinarie trainate da un motore pubblico e volte a imprimere all'economia e alla società un big push: ci vuole un "Piano del lavoro" che contempli anche misure di creazione diretta di lavoro per giovani e donne – incorporanti iniziative per il servizio civile come era nella proposta di Esercito del lavoro di Ernesto Rossi –, attivando lo Stato "socializzatore" dell'investimento, della banca e dell'occupazione di cui parlarono Keynes e Minsky. Un big push non può che essere opera dell'operatore pubblico e deve esprimersi in primo luogo in investimenti pubblici ad alta intensità di lavoro, i quali creino le basi di un nuovo modello di sviluppo basato sui beni pubblici, i beni sociali, i beni ambientali: "il mondo ha fame di beni pubblici", dice Martin Wolf dalle pagine del certo non bolscevico Financial Times. Invece che immaginare di impiegare grandi ammontare di risorse in riduzioni indiscriminate delle tasse e degli oneri contributivi da cui i lavoratori a basso-medio reddito trarrebbero magri guadagni,

occorre interrogarsi sull'opportunità di usi alternativi di risorse scarse. Ad esempio, nel Libro bianco predisposto per il Piano del lavoro che la Cgil lanciò già nel gennaio 2013 si calcola che con 5 miliardi di euro l'operatore pubblico – in tutte le sue articolazioni centrali e territoriali e con progetti seri e ben costruiti – può creare direttamente 400mila posti di lavoro in un anno, con 15 miliardi i posti di lavoro creati possono diventare addirittura un milione.

Taglio delle tasse

Sotto questa luce la riduzione delle tasse si rivela una scelta "povera", poiché sottrae risorse al welfare e si limita ad accrescere il potere di spesa di quelli che hanno reddito, senza creare direttamente lavoro là dove manca ed è richiesto e senza intervenire sui nodi strutturali. Di più, Minsky ricorda che il taglio delle tasse equivale a far slittare il comando delle risorse dalle mani pubbliche a quelle private e da questo punto di vista tagli delle tasse e privatizzazioni sono fratelli gemelli. In verità, la guerra alla disoccupazione e lo sviluppo della protezione sociale continuano a non essere tra le preoccupazioni centrali dei governi europei. Se le si assumesse come obiettivo politico strategico, i pesi relativi di altre politiche verrebbero riconsiderati. L'enfasi dovrebbe andare sul lato della spesa governativa per investimenti e per alimentare "ben vivere" e lavoro. In particolare i programmi di spesa dovrebbero consistere in grandi progetti sulle criticità fondamentali del paese – coesione sociale, riqualificazione ambientale, territori, città, cultura, istruzione, Ricerca e Sviluppo – e impiegare direttamente i lavoratori, soprattutto giovani e donne, privi di lavoro.

Il punto è che bisogna risalire alle logiche alternative che sottostanno ai due tipi di intervento, l'uno agente solo per incentivi indiretti, benefici fiscali e prescrizioni "convenzionali" volto a sollecitare così gli animal spirits del mercato, l'altro invocante una diretta responsabilità pubblica e collettiva, straordinaria quanto è straordinaria la situazione odierna, specie per quanto riguarda il destino dei giovani e delle donne. Come fece Roosvelt con il New Deal attivatore di una straordinaria creatività istituzionale, anche oggi bisogna dotarsi di un New Deal europeo invertendo l'ordine dei fattori e pertanto rovesciando il paradigma e teorico e pratico: non rilanciare la crescita per generare lavoro ma creare lavoro per rilanciare la crescita e trasformarne i meccanismi interni in direzione di un'espansione dei beni pubblici e dei beni sociali.

---

[1] C. Crouch, Making capitalism fit for society, Polity Press, London, 2013

[2] Per una sintesi si veda A. Hemerijk, Fault lines in Europe's social market economy, Italian Cultural Institute, New York, 9 december 2013

[3] Si veda L. Pennacchi , a cura di, Tra crisi e "grande trasformazione" Libro bianco per il Piano del lavoro 2013, Ediesse, Roma, 2013

[4] H. P.Minsky , Ending Poverty:Jobs, Not Welfare, Levy Economic Institute, Annandale-on-Hudson, N.Y, 2013.

Donata Gottardi

Diritti e welfare

Nuove idee per un riformismo dotato di effettività

In questa fase di profondi e incessanti cambiamenti nella legislazione del lavoro, è utile cercare di comprendere le scelte da adottare per realizzare l'incremento quantitativo e qualitativo dell'occupazione, tenendo conto delle interrelazioni esistenti nel sistema multilivello delle fonti internazionali, europee e nazionali. Partirei da questa evidenza: è dal 2000 che obiettivo delle politiche e delle strategie delle istituzioni dell'Unione europea è l'incremento sia del numero di occupati sia della qualità del lavoro. Si parla, infatti, di more and better jobs; in altri termini, di un aumento dell'occupazione stabile e di qualità.

Era così nella prima ed è così nella seconda Strategia di Lisbona. Lo stesso obiettivo è rinvenibile negli attuali Trattati, grazie al rafforzamento della dimensione sociale, anche mediante la clausola orizzontale posta all'articolo 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue). Inoltre, le comunicazioni della Commissione e le risoluzioni del Parlamento europeo continuano a proporre iniziative volte a "una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, per creare posti di lavoro migliori".

Certamente la crisi economica e finanziaria e le politiche di austerity hanno avuto effetti devastanti nel rallentare il raggiungimento degli obiettivi. Critiche severe sono giunte dallo stesso Parlamento europeo, in una risoluzione che ha analizzato l'impatto dei condizionamenti della c.d. Troika, con riferimento a Grecia, Portogallo, Irlanda e Cipro, dove si rileva che i vincoli imposti abbiano "contribuito ad aumentare la disoccupazione e le percentuali di posti di lavoro persi, nonché il numero dei

Donata Gottardi e` ordinaria di Diritto del lavoro all'Università di Verona

disoccupati di lungo periodo e ... determinato un peggioramento delle condizioni di lavoro". L'accusa alla Troika è che abbia dimenticato "che i tassi di occupazione svolgono un ruolo essenziale riguardo alla sostenibilità dei regimi di protezione sociale e pensionistici nonché riguardo al conseguimento degli obiettivi sociali e occupazionali di Europa 2020".

Strabismo Ue

È vero che occorre sviluppo economico per avere risorse da destinare alla promozione della dimensione sociale (e ambientale), ma è altresì vero l'inverso. Inoltre, le 'preoccupazioni di carattere sociale' non possono essere confuse con i ben più stringenti 'diritti di cittadinanza' delle persone nel lavoro.

Anche a livello Ue si nota uno strabismo degli interventi, che riproduce quella separatezza tra dimensione interna e dimensione esterna che caratterizza il dibattito nazionale. Quando nei documenti delle istituzioni europee si parla di dimensione esterna, il riferimento quasi sempre va alla soglia essenziale di principi che deve essere garantita, senza tener conto di quanto questa prospettiva, di generalizzazione minima, possa costituire potente concorrenza esercitata rispetto al modello sociale europeo (sempre che lo possiamo tuttora considerare esistente). Detto in altri termini, ci si deve chiedere quale relazione intercorra tra il livello minimo di garanzie in materia di lavoro, l'obiettivo del decent work e il lavoro nel modello sociale europeo e nell'economia sociale di mercato alla base dei Trattati dell'Unione europea.

La nozione di decent work, cara alle istituzioni europee quanto a quelle internazionali, sembra fare riferimento ad almeno due prospettive: quella basica (più vicina alla traduzione letterale di 'lavoro decente'), che prevede l'applicazione delle otto principali convenzioni internazionali dell'Ilo, e quella più ampia (meglio traducibile in 'lavoro dignitoso'), secondo la quale "significa svolgere un lavoro produttivo e che garantisca un equo compenso, sicurezza sul posto di lavoro e protezione sociale per le famiglie, migliori prospettive di crescita personale e integrazione sociale, libertà di esprimersi, organizzare, partecipare a discussioni che riguardano la propria vita, pari opportunità per donne e uomini".

Occorrerebbe andare oltre il decent work in almeno due direzioni: oltre l'idea che questi principi riguardino solo i Paesi terzi, e oltre l'accezione minimale, in modo da aderire a quanto richiesto dalla nostra Costituzione, con riferimento alla retribuzione: condizioni di lavoro che consentano una "vita libera e dignitosa". Non farlo significa generalizzare l'applicazione dei (soli) principi universalistici minimi, producendo un mutamento radicale del Diritto del lavoro: la logica di mercato rischia di compromettere il nesso tra lavoro e dignità, se tutto si riduce al minimo. Inoltre, se è vero che le politiche di austerità e rigore impediscono a molti Paesi di uscire dalla crisi, è altresì vero che non basta rilanciare i consumi e occorre cambiare modello di sviluppo.

L'affermazione è fin troppo scontata e acriticamente ripetuta, al punto da rimanere sullo sfondo delle decisioni politiche, senza essere 'presa sul serio' ed entrare a modificare radicalmente il sistema produttivo. Occorrerebbe, al contrario, introdurre misure non convenzionali (utilizzando il linguaggio della Bce) rivolti

alla sostenibilità sociale e ambientale dello sviluppo. Era questa la prospettiva quasi-rivoluzionaria evocata all'inizio della crisi economico-finanziaria e poi rifluita nell'impegno, per quanto importante, a favore di una generica green economy. D'altro canto, e anche limitandosi a questa, lo stesso cambiamento climatico richiederebbe interventi di ampia portata, che non sembrano presenti nemmeno nell'ultimo pacchetto di rilancio, quello su Jobs, Growth and Investment Package del nuovo Presidente della Commissione europea.

> Per uscire dalla crisi non basta rilanciare i consumi occorre cambiare adottando misure non convenzionali

Riforme strutturali

La Governance economica appare famelica di riforme strutturali. Il termine ricorre costantemente: sia nel senso di loro richiesta o sollecitazione o imposizione, sia nel senso di loro verifica, soprattutto con riferimento a Paesi come l'Italia a rischio di mancato rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita. Troppo spesso però si parla di riforme strutturali senza avere chiaro di cosa si tratti.

Nei documenti delle istituzioni europee si fa riferimento, senza ulteriori precisazioni, a quanto previsto nell'articolo 5 del regolamento CE n. 1466, che risale al 1997, secondo cui per riforme strutturali si intendono quelle "idonee a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile", una formula in tutta evidenza del tutto generica.

Presenta particolare interesse ricordare un documento recente: la Comunicazione del 13 gennaio 2015 con cui la Commissione ha rafforzato il collegamento tra attuazione effettiva delle riforme strutturali a sostegno dell'occupazione e patto di stabilità e crescita. Nel testo si rinvengono chiarimenti e uno di questi riguarda i possibili ambiti delle riforme strutturali, tra cui compare espressamente quella delle "pensioni che introducono un sistema multi pilastro". Inoltre, la "clausola sulle riforme strutturali", che consente deviazioni temporanee dall'obiettivo di medio termine, è correlata da una serie di criteri, in base ai quali per essere considerate strutturali le riforme "devono essere importanti", "comportare direttamente effetti positivi a lungo termine sul bilancio", ed "essere attuate integralmente". La formula resta vaga e generica, ma con alcune indicazioni significative, come risulta soprattutto nella parte finale.

Ancora più interessante risulta la definizione che si rinviene in un documento del Parlamento europeo del 22 ottobre 2014, in cui si considerano strutturali quelle riforme "che favoriscano una crescita reale, sostenibile ed equilibrata dal punto di vista sociale, l'occupazione, il rafforzamento della competitività e l'aumento della convergenza".

A ben vedere la Commissione aveva adottato questa prospettiva già in un documento del 2013 in cui si chiedeva di finalizzare le riforme strutturali proprio alla dimensione sociale e all'occupazione, segnalando che "è nell'interesse collettivo ... assicurare la corretta attuazione di riforme strutturali che affrontino i problemi occupazionali e sociali" e che "occorre progredire verso l'integrazione della dimensione sociale nella sorveglianza degli squilibri macroeconomici". È la stessa Commissione che ha ammesso che le misure di risanamento dell'economia hanno avuto pesanti ripercussioni sull'occupazione e la situazione sociale dell'Unione europea. Eppure si continuano a chiedere riforme di modernizzazione del mercato del lavoro, creando un evidente cortocircuito, a meno che non si identifichino con trasparenza e seguendo percorsi democratici (e non solo intergovernativi) gli obiettivi da raggiungere.

Vengono così in rilievo una serie di questioni, a cominciare dalla difficile sedimentazione e valutazione degli effetti, soprattutto quando le riforme sono attuate in continuazione. In uno studio recente del sindacato europeo è risultato che negli ultimi 8 anni si sono avute nei Paesi dell'Unione europea qualcosa come 3.650 riforme del lavoro.
Basta guardare al nostro Paese per capire quanto nell'ultimo decennio il cantiere sia risultato aperto incessantemente. Le modifiche alle regole del lavoro sono di vario segno, ma con un crescente orientamento a ridurre la flessibilità in entrata e aumentare la flessibilità in uscita, anche in nome del modello di Flexicurity suggerito inizialmente dalla Commissione europea.

Sta peraltro diventando sempre più evidente che la riduzione della segmentazione contrattuale non significa riduzione della precarietà. Anzi. Se accompagnata dalla liberalizzazione del potere di recesso del datore di lavoro, potrebbe rendere sistemica la precarietà nel lavoro. Altrettanto evidente è che la liberalizzazione dei licenziamenti richiede risorse, competenze e occasioni di lavoro, in assenza delle quali lo scambio tra protezione nel posto di lavoro e protezione nel mercato del lavoro non solo è criticabile, ma risulta impossibile.

Politiche per le famiglie
Se si intende applicare pienamente quello che 'ci chiede' l'Europa, l'attenzione va rivolta a due degli ambiti maggiormente riconosciuti come critici: da un lato le politiche attive del lavoro e dall'altro le politiche per le famiglie. Mentre però per le modifiche legate alla flessibilità in entrata e in uscita vi è chi evoca di essere in presenza di una svolta epocale, di cambiamento del paradigma concettuale di riferimento, questi due ambiti di intervento presentano interventi non all'altezza dell'impegno richiesto.

Un miglioramento sul fronte delle politiche attive ci viene chieste anno dopo anno da lunghissimo tempo dalle istituzioni europee, anche perché consentono lo sviluppo del secondo fattore del binomio della flexicurity: la sicurezza del lavoratore.

È così per il tema della istruzione, che dovrebbe adottare un modello duale, e della formazione, decisivo per l'avvio per il futuro del nostro Paese. Può sembrare ov-

vio, ma è opportuno ricordarlo: la formazione non può essere fine a se stessa, ma deve tener conto delle politiche di sviluppo. Per ridurre la precarietà non basta, infatti, la formazione, così come non basta il "rafforzamento delle competenze" se non è accompagnato da indirizzi su quali siano le competenze da incrementare. Inoltre, pur senza alcun entusiasmo rispetto al tentativo condotto nel 2012 di rendere l'apprendistato la forma "prevalente" di contratto di lavoro, rattrista ora l'arenarsi del tentativo di integrare la formazione durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, cui conduce anche la politica generalizzata e non selettiva di sgravi contributivi, che rende l'apprendistato sempre meno conveniente e quindi privo di opportunità competitive.

A rendere efficienti i servizi per l'impiego non sembra possa bastare la ri-centralizzazione mediante Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), così come, a suo tempo, non è bastato l'opposto fenomeno del decentramento territoriale. L'oscillazione del pendolo tra centro e periferia continua, con un restyling a risorse umane e finanziarie invariate. Preoccupa l'assenza di attenzione alle competenze in materia di lavoro delle Province, di cui si è decretata la soppressione/ristrutturazione, e il mero passaggio di consegne alle Regioni. Preoccupa la continua assenza di risorse. In uno studio recente, risulta che in percentuale sul PIL la spesa per i servizi per l'impiego nel nostro Paese è la più bassa in Europa. Solo la Grecia realizza un risultato peggiore.

Per quanto riguarda le modifiche sul fronte della conciliazione tra vita professionale e vita familiare ci si colloca pienamente nel solco della tradizione, sia per contenuti sia per metodo, dedicandosi soprattutto a inserire alcune modifiche nel testo unico maternità - paternità.
L'analisi delle continuità rilevate e delle esigenze dimenticate ci interroga sul perché proprio in questo ambito non si sia 'osato' di più, provando a mettere in campo soluzioni innovative, calibrando le risorse ed evitando di disperderle in provvedimenti scarsamente incisivi e produttivi di efficaci cambiamenti.

D'altro canto è noto che estendere anche al lavoro autonomo e al lavoro precario il diritto ai congedi così come previsti per il lavoro subordinato, è operazione che, nel garantire una formale parificazione di trattamento, evita di prestare attenzione al profilo sostanziale della sua reale effettività. I dati dell'Osservatorio Inps confermano lo scarso ricorso ai congedi qualora venga in gioco il timore di discriminazioni e di perdita dell'occasione di lavoro. Continuare a scrivere su questo stesso spartito significa essere inconsapevoli delle esigenze reali e indifferenti al tentativo di trovare percorsi innovativi.

E' a questo che siamo chiamati se vogliamo rendere realmente raggiungibile quell'obiettivo di more and better jobs da cui siamo partiti.

Andrea Ciarini

Al bivio dell'austerity

Cosa si perde e cosa si può (ri)guadagnare in tempi crisi

Andrea Ciarini e` ricercatore presso il dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza

Benché criticate da più parti, e in crisi stessa di legittimità, le misure di austerity continuano a esercitare una profonda influenza sulle risposte messe in campo per fronteggiare la crisi economica. Ci troviamo oggi nella strana situazione di un paradigma dominante in crisi e pur tuttavia ancora egemone sul piano dei valori e delle politiche.

Ma perché il neoliberismo e i piani di riforma che a esso possono essere ricondotti mostrano una cosi forte capacità adattiva e pervasiva? Una risposta interessante a questo interrogativo ce la fornisce Colin Crouch in un libro uscito di recente in Italia sotto il titolo: Quanto capitalismo può sopportare la nostra società (Laterza 2013). Secondo Crouch la resilienza del neoliberismo dipende sostanzialmente dal fatto che in fondo siamo tutti o lo siamo diventati neoliberisti. Non esiste, sostiene l'autore il neoliberismo in quanto tale. Esistono diversi tipi di neoliberismo. C'è un neoliberismo puro che pone l'accento sulle condizioni di realizzabilità dei mercati perfetti in tutte le sfere dell'organizzazione sociale ed economica e che postula non tanto una generica idea di "Stato minimo", bensì una azione delle istituzioni volta ad attenuare tutte le restrizioni al libero agire delle forze del mercato.

Neoliberismi

Un neoliberismo reale o anche detto ideologico che produce economie non meno politicizzate dei vecchi sistemi pianificati del blocco sovietico, ma in questo caso tutti tesi a subordinare gli interessi generali a quelli particolari degli attori economici dominanti, infine un neoliberismo critico, che pur riconoscendo la

centralità dei valori di mercato, non di meno è consapevole delle inadeguatezze o fallimenti prodotti dall'economia di mercato. Di fronte agli effetti negativi dell'attività economica, ci dice Crouch, si può sostenere che queste esternalità siano trascurabili oppure, come è per i neoliberisti critici, si possono prevedere tassi e tributi, una politica ambientale, per modificare i processi produttivi, pur rimanendo dentro soluzioni di mercato. Viceversa si può, come lasciano intendere i neoliberisti reali, non semplicemente trascurare il problema, ma deliberatamente negare l'esistenza stessa di queste esternalità, privilegiando l'attività di lobbying e la distorsione del processo decisionale politico in favore degli interessi particolari delle grandi aziende. Fatte queste distinzioni, che non sono di mera forma, si capisce meglio il senso della provocazione di Crouch. Se siamo tutti un po' neoliberisti, non tutti i neoliberismi sono accettabili, in particolare in una prospettiva, quella della socialdemocrazia, che da sempre fa i conti con il mercato, non in vista del suo superamento bensì per correggerne le distorsioni.

> “E' tempo di dar forza a politiche e investimenti pubblici in grado di agire sulle componenti della domanda”

Di fronte alle grandi sfide poste oggi dalla globalizzazione e soprattutto dalla grande crisi economica, lo sforzo richiesto alle socialdemocrazie europee è grande. Molti e diversi sono i problemi che interessano i paesi europei. Esiste una ricetta comune oggi in grado di saldare interessi a tratti divergenti dentro la stessa famiglia socialdemocratica? Se la crisi ha aperto uno squarcio nel velo di conformismo che per anni ha legittimato le politiche d'austerity, dove e in quale direzione puntare l'attenzione per il rilancio di un "discorso politico" che non sia la semplice attenuazione degli effetti dirompenti del neoliberismo? Anche in questo caso non è affatto semplice trovare una risposta esaustiva. E forse non c'è risposta a interrogativa di così vasta portata. Un fatto è certo tuttavia. Se questa crisi ha raggiunto dimensioni di così ampia portata, non è essa la prima grande crisi che attraversa il capitalismo moderno.

Se è così possiamo allora guardare al passato per trovare ragioni e categorie utili a dare conto dei cambiamenti che stiamo attraversando. Molti dei critici del neoliberismo non mancano di porre l'attenzione sul portato di disgregazione e rottura dei legami sociali indotti dalla grande ondata di mercatizzazione seguita all'epoca dei trenta gloriosi. Questo non basta tuttavia a cogliere la portata intera dei cambiamenti che le nostre società fronteggiano. Né La Grande Trasformazione di Karl Polanyi, un classico della sociologia economica quanto mai attuale ancora oggi, sottolineava come l'ascesa del mercato autoregolato in Inghilterra e la diffusione del nascente capitalismo, prima nelle campagne e poi con la rivoluzione industriale in tutte le sfere della moderna organizzazione sociale, aveva portato

alla disgregazione dei tessuti e delle forme di protezione delle società tradizionali, gravitanti intorno alle comunità, alle reti di reciprocità e solidarietà di piccolo gruppo, spazzate via dall'irruzione della modernizzazione capitalista. Queste relazioni tuttavia non erano certo tutte da rimpiangere. Con esse, è il messaggio di Polanyi, sono andate disgregandosi anche le tante forme di coercizione sociale e costrizioni di cui certo la società tradizionale non era esente.

Allo stesso modo anche l'irrompere del lavoro salariato nelle "moderne" organizzazioni di fabbrica, se inizialmente non poco contribuì a gettare nell'instabilità e precarietà estrema grandi quantità di forza lavoro privata delle antiche pratiche di protezione sociale su base familiare e comunitaria, ben presto concorse a fare emergere nuove forme di solidarietà e auto-protezione in grado di contrastare gli effetti del processo di mercificazione, fino a porre le basi per la nascita del moderno welfare state. In questo passaggio, certamente non indolore, la società sfidata dal mercato autoregolato non oppone una battaglia a difesa degli equilibri premoderni. Costruisce semmai le premesse per il raggiungimento di assetti produttivi e riproduttivi che di lì a qualche decennio si riveleranno di gran lunga più avanzati rispetto a quelli tipici delle società tradizionali.

A ben vedere la lezione del "contro-movimento" polanyiano è valida ancora oggi, come per la socialdemocrazia di metà secolo. Di fronte alla transizione verso l'economia post-industriale con il suo portato di disgregazione pari a quello prodotto dalla crescita dell'economia industriale nei contesti urbani del XIX secolo, occorre domandarsi non solo "cosa si perde", ma anche cosa si può guadagnare da una azione collettiva puntata verso il futuro.

Arretramenti

Non è certo da oggi che il mercato del lavoro è sottoposto a profonde trasformazioni. Ora se all'epoca dei trenta gloriosi è sullo Stato che si sono riversate le aspettative di protezione dai rischi sociali connessi al lavoro, tassando imprese e cittadini per finanziare le prestazioni sociali, in questi ultimi anni abbiamo assistito a un movimento per certi versi contrario. La legislazione sul lavoro è andata indubbiamente arretrando e con essa anche la forza delle organizzazioni di rappresentanza. Allo stesso tempo la fiscalità generale da strumento di riequilibrio tra interessi contrapposti è stata usata per ridurre la contribuzione e gli oneri fiscali sui datori di lavoro, così da sostenere l'attività economica e la creazione di impieghi, anche al prezzo di maggiori disuguaglianze e il consolidarsi di un area di lavoro povero ai margini del mercato del lavoro, soprattutto nei servizi a bassa produttività.

La transizione all'economia dei servizi, compresi quelli collegati all'attività manifatturiera, porta con sé innovazioni sul piano delle professionalità e della qualità del lavoro che non possono essere misconosciute. Accanto tuttavia al lavoro qualificato resiste e anzi è andata allargandosi una area di lavoro terziario sottopagato e dequalificato, confinato strutturalmente alla periferia del mercato del lavoro. A ben vedere è questa la prospettiva di ripresa che si fa largo oggi in Europa.
Proprio la Germania, il paese che meno sembra avere risentito dalla crisi in Europa, costituisce il caso più eclatante di questo rafforzamento dei processi di dua-

lizzazione interni al mercato del lavoro (Karlin and Soskice 2009; Palier e Thelen, 2012).

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, tra lavoratori più o meno protetti dalle tutele assicurative. Il fatto nuovo di questi ultimi anni è che la grande espansione occupazionale conosciuta da questo paese, anche nel pieno della crisi, sia passata attraverso la ricostituzione di un nuovo dualismo, non più tra inclusi e esclusi dal mercato del lavoro, bensì tra fasce core di lavoratori ad alto valore aggiunto - nell'occupazione manifatturiera e in quella terziaria - e fasce periferiche a più bassa produttività, sganciate nelle tipologie contrattuali, così come nella copertura della contrattazione e del welfare, dai settori centrali del mercato del lavoro. E pur tuttavia occupate. Si pensi a tal proposito ai 7,5 milioni di minijobs, impieghi remunerati per un massimo di 450 euro al mese comprensivi di limitati versamenti fiscali e contributivi a carico dei datori di lavoro. Delle riforme introdotte in Germania con i programmi Hartz, i minijobs non sono stati parte minoritaria. 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, il sistema dei minijobs ha contribuito in maniera decisiva ad aumentare l'occupazione (Emmenger et. al. 2012; Farvaque 2013) al prezzo però di un forte aumento delle disuguaglianze.

La via bassa alla competitività

L'Italia per diverse ragioni non sta dentro questo schema, non foss'altro che per il più basso sviluppo dei settori produttivi ad alta qualificazione (vedi Reyneri e Pintaldi 2013). E' qui che risalta uno dei caratteri specifici della transizione italiana negli anni della crisi e a ben vedere anche prima, ovvero la presenza di un settore terziario a più alte qualificazioni, non solo di ridotte dimensioni rispetto al resto dei paesi europei ma addirittura in decrescita, segno questo di criticità che investono in pieno la qualità della struttura produttiva del paese. Rispetto ai primi anni del duemila, quando gli studi segnalavano comunque una crescita del lavoro autonomo terziario a più alta qualificazione - pur in presenza di forti divaricazioni interne quanto a redditi e insicurezza sociale, in particolare tra le professioni non regolamentate e tra gli indipendenti economicamente dipendenti (vedi in particolare Fullin, 2004; Pavolini 2012) - gli anni della crisi hanno segnato un sostanziale cambiamento, in peggio. In particolare questo per il gruppo dei collaboratori e dei professionisti con partita Iva mono-committenti, andati ad ingrossare negli anni un variegato e molto eterogeneo gruppo di lavoratori stretto verso il basso tra la limitata domanda di lavoro qualificato nei settori del terziario avanzato e la scelta, più o meno obbligata, del lavoro professionale in alternativa al lavoro alle dipendenze (Pavolini 2012). E' in questi circuiti e convenienze nascoste che si ripercuotono i condizionamenti negativi di quella via bassa alla competitività entro cui è tutt'ora incagliata la struttura produttiva italiana. Una struttura incagliata nei circuiti di un basso manifatturiero poco propenso alle innovazioni, agli investimenti e alla richiesta di lavoro altamente qualificato.

Quadro deteriorato

Domandiamoci dunque cosa si perde e cosa si può guadagnare dall'avvitamento su se stesso di questa situazione. E' un fatto che le politiche d'austerity abbiano contribuito a deteriorare il quadro economico finanziario dell'Eurozona, soprattutto nei paesi a più alto debito pubblico. Meno scontata è l'idea che esse abbiano altresì cristallizzato i divari tra i diversi paesi, comprese le specializzazioni produttive e i caratteri salienti dei mercati del lavoro. Ora se la Germania ha in questi anni guadagnato molta occupazione, al prezzo però di crescenti disuguaglianze interne, ciò non di meno ha applicato anche una stringente disciplina di bilancio che ha rallentato produttività e investimenti. Lo stesso in Italia, pur dentro un quadro macroeconomico e finanziario più critico, le ricette sin qui seguite per mettere a freno la crisi hanno fatto ben poco per rilanciare gli investimenti e favorire un salto qualitativo del sistema produttivo.

Nel dogmatismo del pensiero conservatore la spesa per investimenti pubblici è essenzialmente spesa corrente destinata a alimentare solo la spirale de debito, non già a produrre occupazione e di converso sviluppo. Allo stesso modo per quello che riguarda il mercato del lavoro le riforme sin qui intraprese hanno agito solo sull'offerta di lavoro, aumentando i margini di flessibilità, senza alcunché in termini di investimenti per promuovere la creazione di nuovo lavoro, anche direttamente. Queste supply-side reforms che un po' in tutto il continente hanno accompagnato le varie agende nazionali e la retorica di una intera stagione di politiche sociali e del lavoro (dalla strategia di Lisbona al nuovo programma Europa 2020), appaiono oggi impreparate a sostenere una ripresa economica duratura in Europa. D'altra parte se il mercato fa fatica da solo a creare occupazione, se il problema del mismatch tra domanda e offerta di lavoro viene di gran lunga superato dall'aumento della disoccupazione di lungo periodo, non è certo con una ulteriore flessibilizzazione del mercato del lavoro che verranno risolti i gravi problemi del lavoro, di quello poco qualificato ma anche (soprattutto in Italia) di quello più qualificato.

> “Va rilanciato un percorso politico che non sia la semplice attenuazione degli effetti dirompenti del neoliberismo”

Raggiungere un compromesso tra interessi così diversi in Europa non è assolutamente scontato. E le recenti vicende che hanno riguardato la crisi dei debiti sovrani certo non aiutano. L'idea stessa d'Europa è messa in discussione dal riemergere di egoismi nazionali cui anche le socialdemocrazie per loro parte sembrano contribuire. Nella battaglia tra le cancellerie che segna oggi il campo europeo il rischio non è tanto l'abbandono della battaglia per le riforme, quando la loro applica-

zione entro i più sicuri confini nazionali, a discapito di chi da esse rimane escluso o impossibilitato ad attuare qualunque piano di rilancio, se non tagli o riduzioni delle prestazioni sociali. Non sappiamo quali sviluppi ci attendono dalla crisi delle istituzioni europee. Un compromesso si dovrà pur trovare auspicano in molti.
D'altra parte se sono soprattutto i paesi del Sud Europa a pagare il prezzo più alto del riaggiustamento strutturale in corso, la difesa dell'esistente non mette al riparo dalle criticità croniche di questi modelli sociali, ben lontani dal fornire un minimo fondamento per una economia dinamica. Questo è certamente vero. E' vero anche che per i paesi del Nord (Germania in testa) la spirale del rigore se non poco ha contribuito consolidare posizioni di forza, dall'altro ha minato le basi della domanda interna e la produttività stessa del lavoro, per effetto di una crescita occupazionale trainata in larga parte da occupazioni a bassa produttività nel terziario a più alta intensità di lavoro.

"Stato innovatore"

Per gli uni come per gli altri è probabilmente arrivato il momento di riprendere e dare forza a politiche e investimenti pubblici in grado di agire anche direttamente sulle componenti della domanda. Non solo perché come ha di recente sottolineato anche l'Ilo (2012) una spesa pubblica compensata dalla crescita dell'occupazione è di stimolo all'economia e all'equilibrio di bilancio (una volta attivati questi programmi sono in grado di auto-sostenersi attraverso i redditi addizionali che generano, molto più di quanto non riescano a fare le politiche di austerity). Ma soprattutto perché è in questa direzione che anche gli investimenti privati possono essere rilanciati.

L'idea di "Stato innovatore" per riprendere la fortunata espressione di Mariana Mazzuccato (2014) non è la riproposizione tout court del vecchio modello delle partecipazioni statali, né la concezione secondo la quale lo Stato possa e debba intervenire solo in caso di fallimenti del mercato (come investitore di ultima istanza). E' piuttosto la scelta strategica di un ruolo nuovo da assegnare alle istituzioni nel sostenere gli investimenti privati e nella creazione stessa di nuovi mercati e nuove tecnologie, che il privato di per sé non riesce a garantire, tanto più in una situazione di depressione economica come quella odierna che scoraggia fortemente gli investimenti a lungo termine. Per l'Europa e per l'Italia vanno individuate tutte le possibili leve finanziarie e organizzative di una strategia di investimento di lungo temine, ben sapendo che per il nostro paese si tratta di recuperare un forte gap rispetto ai paesi che più e meglio spendono in ricerca, innovazione, tecnologia.

D'altra parte l'Italia è uno dei paesi europei in cui più pesa la mancanza del lavoro qualificato e di imprese (grandi) in grado di trainare l'innovazione sui mercati più avanzati. E' questo il sintomo di una lunga crisi le cui radici vanno ricercate prima degli anni più recenti, quando interi settori e aziende strategiche sono stati via via dismessi o progressivamente marginalizzati senza la ripresa di una nuova politica industriale. Occorre probabilmente partire da qui per cercare risposte non semplicemente attestate sulla difesa dell'esistente.

Bibliografia

Carlin, W. and Soskice, D. (2009), German economic performance: disentangling the role of supply-side reforms, macroeconomic policy and coordinate policy institutions, Socio-economic Review, vol. 7, pp. 67–99

Crouch C. (2013), Quanto capitalismo può sopportare la nostra società, Bari-Roma, Laterza

Emmenegger P., Häusermann S., Palier B., Seeleib-Kaise M. (2012), The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies, Oxford University Press, Oxford

Farvaque N. (2013), Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities, Report for the DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels

ILO (2012), Global employment trends 2012. Preventing deeper jobs crisis, Geneva

Mazzuccato M. (2014), Stato innovatore, Bari-Roma, Laterza

Palier B., Thelen K., (2010). Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany, Politics & Society, n. 1, pp. 119-148

Pavolini E. (2012), Gli indipendenti tra ceto e classe, in Ranci C. a cura di, Partite Iva. Il lavoro autonomo nella crisi italiana, Bologna, il Mulino

Polanyi K. (1974), La Grande Trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca, Torino, Einaudi

Ranci C. (2012), a cura di, Partite Iva.Il lavoro autonomo nella crisi italiana, Bologna, il Mulino

Reyneri E., Pintaldi F. (2013), Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi, Bologna, il Mulino

Società giusta

Non c'e' crescita economica senza diritti e tolleranza

«Dopo la parola virtù non ne conosco una più bella di quella dei diritti». Lo scriveva Tocqueville nel 1835 parlando della democrazia in America. Possiamo dire che i diritti definiscono lo status del cittadino, conferiscono dignità alla persona, ne contraddistinguono l'autonomia e determinano gli spazi di libertà. In questo senso, segnano il passaggio da sudditi a cittadini, come recita il titolo del fortunato libro di Giovanna Zincone; cioè dalla società gerarchica e patriarcale alla polis moderna, di cui è protagonista l'individuo proprio in quanto titolare di diritti.

Coglie bene lo status dei diritti Norberto Bobbio quando li definisce come «uno dei principali indicatori del progresso storico». E per Stefano Rodotà il «"diritto di avere diritti" connota la dimensione stessa dell'umano e della sua dignità, rimane saldo presidio contro ogni forma di totalitarismo».

Certo, dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 alla Carta europea dei diritti del 2000, passando per la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e per altre Carte importanti dell'Onu e di altre istituzioni internazionali, molte cose sono cambiate nella stessa concezione dei diritti e della loro estensione. Bobbio parla di «età dei diritti», per indicarne la storicità, la stratificazione e la metamorfosi. «I diritti – sostiene – non nascono tutti in una volta. Nascono quando devono o possono nascere». Dalle libertà politiche e dai diritti civili ai diritti sociali, a quelli ambientali e di quarta generazione, legati alla biomedicina e alle biotecnologie, si registra non solo un'estensione dei diritti o un amplia-

Vittoria Franco, ex senatrice di Ds e Pd, e' docente universitaria

mento della platea dei soggetti che ne sono titolari, ma una loro diversa qualità. Non è un processo soltanto cumulativo. Il diritto a un ambiente non inquinato non è solo legato all'individuo, ma alla comunità e alla specie. Via via che aumentano le capacità tecniche dell'uomo nel modificare la natura, compresa la sua stessa natura, è la specie, l'umanità stessa che diventa soggetto di diritto, col diritto primario alla sopravvivenza. Un punto che ha colto Hans Jonas quando ha parlato di responsabilità verso il Pianeta e le generazioni future.

Diritti e qualità della vita

Il riconoscimento di diritti non è un fatto astratto, ma la possibilità del loro esercizio ha effetti sulla qualità della vita delle persone. Un elemento adeguatamente argomentato da Giovanna Zincone quando parla di «impatto della cittadinanza sulla vita quotidiana». Questo nesso viene ben esemplificato attraverso il confronto fra la povertà di una famiglia contadina della fine dell'800 e il relativo benessere di una famiglia operaia del secolo successivo, frutto proprio dell'acquisizione di diritti politici, civili e sociali conquistati nei decenni e di una più equa redistribuzione del reddito fatta per mano pubblica.

Oppure, si pensi a come la conquista di diritti da parte delle donne - dal diritto all'istruzione alla possibilità di esercitare numerose professioni prima precluse e all'introduzione di norme che prevedono l'eguaglianza fra i coniugi - abbia avuto influenza sia sulla vita delle donne che sulla famiglia contribuendo a dare forma a una famiglia più democratica. Dunque, dotazione di diritti e dotazione di beni materiali e immateriali, come istruzione e sanità pubblica, vanno insieme. Con l'intervento del pubblico nella dotazione di diritti e beni e la creazione del welfare state si passa dalla solidarietà come «elargizione paternalistica» (Rodotà) al riconoscimento della persona come soggetto dotato di dignità e autonomia, in quanto cittadino.

Interessante nel descrivere l'impatto dell'acquisizione di libertà e diritti sulla vita delle persone e di una intera comunità è anche la peculiare teoria della libertà come «impegno sociale» elaborata da Amartya Sen. Con tale espressione l'economista indiano intende riferirsi alla convinzione che le libertà individuali assumono una portata sociale più ampia, che va oltre l'individuo. Il suo esempio classico è la debellazione delle carestie in paesi come l'India, una volta conquistate libertà democratiche fondamentali come il diritto di voto, di parola, di opinione e di stampa superando veti e censure. Queste libertà – sostiene Sen - «devono essere viste come la vera forza motrice della eliminazione delle carestie» attraverso l'informazione, la critica, l'alternanza di governo. «I diritti politici – conclude l'economista – sono importanti non solo per soddisfare i bisogni, essi sono fondamentali anche per formulare i bisogni».

Al di là dell'esempio e del caso specifico, possiamo assumere la posizione di Sen come paradigmatica dell'effetto che l'ampliamento dei diritti e delle libertà nelle varie declinazioni possono avere sulla vita sociale, sul miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, sulla promozione delle capacità umane. Possiamo precisare ancora questo concetto dicendo che il riconoscimento dei diritti è la precondizione della promozione delle capacità e dei talenti individuali come beni sociali; che va accolta anche la differenza e potenziata la tolleranza. Nessi che, a partire

da Sen, ha sviluppato Martha Nussbaum, convinta che l'approccio delle capacità ci spinga «a esaminare le vite reali nel loro contesto materiale e sociale».

La teoria delle tre T

Ci dà una lezione attualissima sull'importanza di collegare il benessere individuale e sociale al pluralismo e alla tolleranza John Stuart Mill quando nel Saggio sulla libertà scrive: «Perché la natura di ciascuno abbia ogni opportunità di esplicarsi, è essenziale che sia consentito a persone diverse di condurre vite diverse». La sfida milliana viene raccolta all'inizio del terzo millennio dall'americano Richard Florida quando lancia la teoria delle tre T: Tecnologia, Talenti, Tolleranza.

> Un progetto riformatore deve proporsi di ampliare le libertà per creare una società più giusta

Ognuna di esse gioca la sua parte nello sviluppo e nella crescita di un'area solo se combinata con le altre. La tolleranza è importante proprio perché consente di mischiare meglio le differenze, senza pregiudizi ed esclusioni. Se si tiene presente che Florida assume come indicatore la concentrazione di gay nelle città di cui si occupa, si capisce che la tolleranza segnala che in una determinata area c'è una mentalità aperta, che il nuovo non fa paura, che vige la massima libertà di ricerca e di sperimentazione; e ciò favorisce l'attrazione di talenti che non hanno timore di essere discriminati se appartengono a religioni, etnie e culture diverse o se hanno stili di vita non conformistici.

Il grado di progresso di una società si misura dunque non solo in base al grado di capacità inclusiva che sa esprimere, ma anche in base alla capacità di riconoscere differenze che pongono domande di riconoscimento e di diritti individuali e collettivi.

La domanda di riconoscimento di nuovi diritti legati a gruppi o al genere, che si è imposta nella seconda metà del Novecento, è la caratteristica che ha caricato di novità anche il concetto di eguaglianza. È lo stesso concetto di eguaglianza che si trasforma, che diventa non più soltanto inclusione in una dimensione già data, ma anche riconoscimento di differenze. È il concetto che, mutuando l'espressione da Michael Walzer, possiamo definire «eguaglianza complessa», un'eguaglianza cioè intrisa di - e attraversata da - differenze. «Eguaglianza» viene pertanto a significare eguale diritto a realizzare i propri progetti di vita, a costruire la propria vita secondo le proprie aspirazioni, a vedere valorizzate le proprie capacità. È il diritto a godere di pari opportunità, senza discriminazioni basati sul sesso o sull'appartenenza sociale e religiosa.

Paradigmatica è la differenza di genere, il cui riconoscimento come valore porta al superamento sia della differenza come esclusione – che ha agito per secoli, tenendo le donne fuori o ai margini del potere sociale e politico - sia dell'emancipazione intesa come omologazione a un modello di vita già dato. Quel riconoscimento di differenza come valore è il frutto della conquista di forme di libertà come possibilità di scelta prima non previste, come nella maternità responsabile o nell'istruzione, nel lavoro e nelle professioni. È un dato ormai acquisito il fatto che le società più evolute sul piano economico e sociale sono quelle nelle quali il gender gap è minore. E altre ricerche dimostrano che le aziende guidate da donne o con un rilevante numero di donne nel board sono quelle che producono i migliori risultati, perché si arricchiscono di talenti e caratteristiche di gestione che migliorano i risultati.

Sono dati che dimostrano nel concreto il nesso che esiste fra libertà, non discriminazione, acquisizione di diritti, riconoscimento delle differenze, tolleranza e crescita economica e sociale, cioè maggiore benessere. Se allora, riformismo significa ampliamento dei processi di eguaglianza, riconoscimento delle differenze, accrescimento della giustizia sociale e della giustizia di genere, eguaglianza delle opportunità, allora un progetto riformatore è quello che si propone di ampliare le sfere della libertà e di riconoscere diritti e capacità creando una società più dinamica e più giusta.

Per approfondire:

N. Bobbio, L'età dei diritti, Einaudi, Torino 1990.
R. Florida, La nascita della nuova classe creativa, Mondadori, Milano 2003.
H. Jonas, Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica, Einaudi, Torino 1993.
A. Loretoni, Ampliare lo sguardo. Genere e teoria politica, Donzelli, Roma 2014.
M. C. Nussbaum, Diventare persone, il Mulino, Bologna 2011.
S. Rodotà, Il diritto di avere diritti, Laterza, Bari 2012.
A. K. Sen, La libertà individuale come impegno sociale, Laterza, Bari 1997.
G. Zincone, Da sudditi a cittadini, il Mulino, Bologna 1992.

Serena Ciprietti

Rischio povertà

Le politiche del rigore e l'attacco al modello sociale europeo

La crisi economica e finanziaria, iniziata nel 2007 negli Stati Uniti, ha investito il mondo intero ed ha coinvolto anche la sfera politica e sociale. In Europa ha stravolto gli equilibri, rallentato la crescita, aumentato la disoccupazione, le forme di lavoro precario e la povertà. Gallino ha definito la crisi esplosa nel 2007 "come il più grande fenomeno di irresponsabilità sociale di istituzioni politiche ed economiche che si sia mai verificato nella storia"[1].

Di fronte alla crisi, i governi europei hanno cercato di rispondere con la politica dell'austerità, che ha rafforzato l'impostazione neoliberista dell'economia e della società. Le classi dirigenti europee hanno avuto come unica preoccupazione solo la riduzione del debito, imponendo pesanti tagli agli investimenti, contraendo i salari, la spesa per le pensioni e i servizi sociali.

A pagarne di più le conseguenze sono stati i ceti medi e i settori più svantaggiati della popolazione.

Molti sono i costi sociali della crisi, in quanto milioni di persone hanno perso il lavoro e hanno difficoltà a ritrovarlo. Secondo Eurostat, nell'Unione Europea a marzo 2015 i disoccupati erano 23,748 milioni (nel 2000 erano meno di 20 milioni), di cui 18,105 milioni nell'Eurozona. I tassi di disoccupazione più alti si riscontravano in Grecia (25,7), Spagna (23 per cento) e Ungheria (18,2). In Italia la disoccupazione risultava al 13 per cento, più alto della media dell'Eurozona (11,3). I tassi più bassi invece erano quelli di Germania (4,7 per cento), Gran Bretagna (5,5) e Austria (5,6).

Serena Ciprietti e' ricercatrice presso l'Università di Aix Marseille

Mentre la disoccupazione aumenta, le misure di protezione per il lavoro a tempo indeterminato diminuiscono e il lavoro diventa sempre più precario. La disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli altissimi; nell'UE, a marzo 2015, risultava al 20,9 per cento e nell'Eurozona al 22,7 per cento. I giovani disoccupati in Grecia e Spagna superavano il 50 per cento, in Croazia risultava al 45,5 e in Italia era al 43,1[2].

Povertà e ricchezza

Il costo sociale della crisi comprende anche l'aumento del tasso di povertà. Nel 2014, secondo Eurostat, nell'Unione Europea 122 milioni persone risultavano in condizione di grave deprivazione di beni materiali (circa il 25 per cento del totale). Uno su quattro dei cittadini comunitari è povero. Il tasso di povertà più alto si riscontrava in Romania (40,2 per cento), seguita dalla Bulgaria (40,1) e dalla Grecia (36). Tra il 2008 e il 2014, in Grecia (7,9 per cento), Spagna (4,7) e Cipro (4,1) si è verificato il maggior incremento delle persone a rischio di povertà, mentre in Italia è risultato del 2,8 per cento, e la percentuale del totale dei cittadini italiani a rischio povertà ha raggiunto il 28,1 per cento. Ad accrescere il tasso di povertà ci sono i lavoratori poveri, ossia coloro i quali hanno un lavoro regolare ma mal pagato. Si pensi che in Italia le famiglie che vivono a basso reddito sono passate, nel 2014, dal 18,7 per cento al 19,6 e gli indigenti dal 7,5 all'11,5 per cento[3]. A causa della chiusura delle fabbriche, della disoccupazione, del lavoro mal retribuito e della precarietà c'è stata una forte caduta dei consumi e della domanda aggregata.

In questi anni di declino economico, si è verificato non solo un aumento della povertà e dell'indigenza, ma anche una crescita della concentrazione della ricchezza e dei grandi patrimoni. Molte recenti ricerche[4] dimostrano che la disuguaglianza ha raggiunto livelli estremamente elevati. E' interessante notare come è variata la disuguaglianza nei paesi europei a seguito della crisi economica. L'indice di Gini (misurato in base al reddito disponibile, al netto di imposte e trasferimenti), una misura standard per misurare il grado di disuguaglianza, in Italia è passato dal valore di 0,313 del 2007 a 0,317 nel 2008 per poi aumentare fino a 0,327 nel 2012, segnalando un aumento della disuguaglianza. In Francia, l'indicatore nel 2008 era pari a 0,293 e nel 2011 pari a 0,309. In Germania negli stessi anni passa da 0,287 a 0,293[5] .

La principale causa dell'origine della crisi del debito degli Stati periferici dell'Europa è stata rintracciata dagli economisti ortodossi, dalla Commissione europea e da alcuni governi, nell'eccesso di spesa senza controllo, ma, come sostiene De Grauwe, non si deve dimenticare che alla fonte della crisi vi sono gli eccessi della finanza privata negli Stati Uniti e in alcuni Paesi europei e, pertanto, essa non risiede nell'eccessiva accumulazione di debito pubblico, bensì nelle reazioni irrazionali dei mercati, che hanno perduto fiducia nella sostenibilità della finanza pubblica di alcuni membri dell'Unione[6].

Sulla base di un'interpretazione non corretta della crisi attribuita erroneamente all'eccessiva spesa sociale, le dottrine neoliberiste hanno finito per dominare, imponendo l'adozione di severe politiche di austerità, volte a ridurre la spesa,

soprattutto per i capitoli della spesa per le pensioni, istruzione e sanità, base del modello sociale europeo. Alcuni Stati membri hanno avviato una serie di riforme di smantellamento delle protezioni sociali e delle tutele del lavoro, che avrebbero dovuto condurre alla ripresa e alla fiducia dei mercati ma, al contrario, hanno aumentato la disoccupazione, prodotto stagnazione e recessione, prolungato e aggravato la crisi e avviato lo svuotamento della democrazia nell'Unione Europea.

> In Italia nel 2014 le famiglie a basso reddito sono passate dal 18,7 al 19,6% e gli indigenti dal 7,5 all'11,5%

Spesa sociale

La crisi dell'Area euro ha avuto conseguenze di rilievo, in termini di spesa sociale, nei paesi periferici più colpiti, e costretti a un aggiustamento di bilancio di proporzioni notevoli e in tempi ridotti. Esistono, tuttavia, delle differenze degne di nota. In Italia, la spesa sociale per abitante, a valori costanti (prezzi costanti del 2005), è cresciuta dal 2004 al 2010, per poi iniziare una flessione annua, a partire dal 2011[7].

Nel 2013, si attestava a 6770 euro per persona, al di sotto della media dell'area euro. La crisi economica ha determinato effetti simili in Spagna e Portogallo, dove la spesa ha iniziato a declinare a partire dal 2011 (sempre in termini di prezzi costanti). In Irlanda, paese anche esso colpito gravemente dalla recessione e destinatario di pacchetti di salvataggio finanziari da parte della Ue e del Fondo Monetario Internazionale, tuttavia, la spesa non soltanto ha continuato a crescere ogni anno, ma addirittura nel 2009 ha avuto una forte accelerazione, passando da 7950 a 9400 euro. La Grecia, il paese europeo periferico più colpito dalla crisi, ha visto ridurre la spesa già a partire dal 2010. Nei grandi paesi della Ue, Germania e in Francia, la crisi non ha interrotto il trend crescente della spesa sociale per abitante. In particolare, in Germania la spesa per persona è aumentata, tra il 2008 e il 2009, da circa 8100 euro a 8800 euro, attestandosi poi a 9050 euro nel 2013. In Francia, nel 2013 la spesa pro-capite ha raggiunto il livello di 9050 euro. Anche in Olanda, Belgio, Finlandia e Austria la crisi dell'area euro non ha determinato alcuna flessione della spese sociale pro-capite.

In termini di rapporto spesa sociale/Pil, l'Italia, con il 30,2 per cento, è sotto la media della zona euro (30,4 per cento, valori 2012, ultimo anno per cui è disponibile la media area euro). In Francia, nel medesimo anno il rapporto, era pari al 34,2 per cento, in Germania al 29,6 per cento. Rispetto alla Germania e alla Francia, tuttavia, in Italia la spesa per pensioni assorbe una quota consistente della spesa sociale: nel 2013 la spesa per pensioni in Italia raggiungeva il 17 per cento del Pil, contro il 15,5 per cento in Francia e il 12,2 per cento in Germania.

La scelta di alcuni Paesi periferici di tagliare le risorse per la protezione sociale, considerata la maggiore causa del debito pubblico, in realtà, crea molte perplessità, in quanto, se si osservano le cifre tra spesa sociale e aumento del debito pubblico nel corso degli anni, si può notare che non c'è correlazione tra loro. Infatti tra il 2007 e il 2010 il deficit dei bilanci pubblici nell'UE è passato dallo 0,7 al 7 per cento e il debito pubblico è cresciuto di 20 punti, passando dal 60 all'80 per cento del Pil. In questo periodo gli interventi di spesa hanno riguardato il salvataggio degli istituti bancari colpiti dalla crisi, ma non la spesa per la protezione sociale che è rimasta stabile al 25 per cento del Pil sin dalla fine degli anni '90.

Politiche regressive

I governi dei Paesi colpiti dalla crisi hanno adottato politiche di riduzione della spesa sociale e di arretramento del perimetro pubblico nella convinzione di far scendere il rapporto debito/Pil e di avviare la ripresa economica. Tuttavia, adottando politiche economiche e sociali regressive con il taglio ai sostegni al reddito, alla spesa per pensioni e con il processo di privatizzazione dei beni pubblici fondamentali come la sanità, essi, non solo minano il modello sociale europeo, ma svuotano anche il processo democratico e d'integrazione nell'Unione Europea, con il rischio di accrescere il conflitto sociale e il malcontento e la frustrazione dei cittadini europei.

In Italia i governi Berlusconi (2010-2011) e Monti (2011-2013) hanno fatto proprie le tesi neoliberiste della eccessiva spesa sociale come causa della crescita del debito pubblico e della crisi e hanno avviato una politica d'austerità basata su pesanti tagli alla spesa per pensioni, per la sanità, per i sussidi di disoccupazione e per l'istruzione, che ha inciso soprattutto su lavoratori, classi medie e pensionati. Anche in Italia, però, se si osservano i dati storicamente, si può notare che la crisi non è dovuta alla crescita del rapporto debito/Pil, che comunque è stato quasi sempre elevato: si pensi che dal 1861 al 2011 per quasi 75 anni ha superato il 90 per cento. Nel 1980 era al 56 per cento e nel 1994 ha raggiunto il 125%, anche a causa della scelta della Banca d'Italia di non acquistare titoli di Stato a partire dal 1981 (cosiddetto divorzio Tesoro-Banca d'Italia).

Agli inizi degli anni 2000, grazie alla politica di risanamento dei governi di centro sinistra, il rapporto era sceso al 105 per cento, ma dal 2007 al 2013 è tornato al 125 per cento, anche a causa della contrazione del Pil dovuto alla recessione.
Anche in questo caso non si riscontra una correlazione tra debito pubblico/Pil e andamento della spesa sociale che nel 1999 era al 23,9 per cento del Pil e nel 2008 era al 24,4, solo mezzo punto percentuale più alto. Negli anni della crisi la spesa sociale è salita al 26,5 per cento del Pil, ma bisogna tenere presente che grava solo in parte sul bilancio dello Stato in quanto più del 50 per deriva deriva da contributi versati da imprese e lavoratori e i pensionati restituiscono allo Stato circa tre punti del Pil, come imposta al reddito[8].

Le politiche di austerità hanno prodotto il collasso di intere economie nazionali e hanno aumentato il disagio sociale a tal punto che lo stesso progetto dell'Unione Europea è oggi messo in discussione. Si sono verificati una incapacità di gestione dei problemi sociali e un maggiore distacco tra le élite e la realtà sociale. Le po-

litiche del rigore non soltanto non costituiscono un'appropriata scelta di policy per superare la crisi europea, ma determinano disaffezione verso la comune casa europea tra i cittadini.

L'agenda sociale europea è stata sacrificata dalle politiche liberiste che hanno messo a rischio il modello sociale europeo, che nella seconda metà del '900 ha migliorato la vita di milioni di persone, garantendo un sistema sanitario di qualità, l'istruzione, la pensione, il sostegno al reddito in caso di disoccupazione, povertà e invalidità. Tale modello non va destabilizzato, come hanno fatto molti governi europei dalla fine degli anni '90 in poi, ma difeso e riconosciuto come pilastro e fondamento della storia dell'Unione Europea.

> "Non c'e' alcuna correlazione tra spesa sociale e aumento del debito pubblico nel corso degli anni"

[1] Gallino L., Il colpo di Stato di banche e governi, pag. 6, Einaudi, Torino, 2013.

[2] Fonte: Eurostat, banca dati.

[3] Fonte: Eurostat, banca dati.

[4] Piketty T. (Capital in the 21st century, Harvard University Press, 2014), Oxfam International (gennaio e ottobre 2014), Credit Suisse (2014, 2015).

[5] Fonte: Ocse, banca dati. L'indice di Gini varia tra 0, massima uguaglianza, e 1, massima disuguglianza.

[6] De Grauwe, P. (2010, a), "Economia dell'unione monetaria", Il Mulino. De Grauwe, P. (2010, b), "Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea", VOX EU.

[7] Fonte: Eurostat, banca dati.

[8] Gallino L., Il colpo di Stato si banche e governi, Einaudi, Torino, 2013.

La politica gentile

Solidarietà, rispetto e diritti nel futuro del nuovo Labour

Jeremy Corbyn
e` il nuovo leader del Labour Party britannico

Riportiamo ampi stralci del discorso di Jeremy Corbyn, leader del Partito Laburista, tenuto alla Conferenza annuale del Partito Laburista di Brighton il 29 settembre 2015.

Amici, vi ringrazio molto per questa incredibile accoglienza. Sono veramente lieto di essere invitato a pronunciare questo discorso oggi.

Come saprete alcuni quotidiani si sono interessati a me ultimamente. E ho letto cose come queste. Secondo un titolo "Jeremy Corbyn ha accolto con favore la prospettiva che un asteroide spazzi via l'umanità".

Un altro giornale è andato anche oltre e ha pubblicato un "mini-romanzo" in cui si descrive come sarebbe la nostra vita se io diventassi Primo Ministro. Alquanto allarmante devo dire. Ci dice che la Premier League sarebbe al collasso; il che ha un senso, perché è molto difficile che le nostre brillanti venti squadre di Premier possano continuare a giocare dopo che un asteroide ha distrutto l'umanità.

Poi il Daily Express ha informato i lettori che un mio bis bis bisavolo, del quale non avevo mai sentito parlare prima, sarebbe stato un brutto tipo. Vorrei cogliere l'occasione per scusarmi di non aver fatto la cosa giusta e di non poter andare indietro nel tempo per fare due chiacchiere con lui circa il suo cattivo comportamento.

C'è anche un altro giornalista, che evidentemente ha frequentato molto la mia via, che dice tra virgolette: "I vicini lo vedono spesso andare in bicicletta come il Presidente Mao".

Dobbiamo quindi concludere che, d'ora in poi, quando vediamo qualcuno andare in bicicletta questo sia un altro sostenitore del Presidente Mao.

Cambiamenti
Ma, seriamente, è un grande onore e un privilegio per me parlare con voi oggi come leader del Partito laburista. Dare il benvenuto a tutti i nostri nuovi membri. Più di 160mila sono entrati a far parte del Labour. E più di 50mila hanno aderito dopo la proclamazione degli esiti del voto per la leadership.
Sono molto orgoglioso di dire che nella mia circoscrizione i nostri iscritti ieri sera avevano superato quota 3mila oltre a 2mila sostenitori registrati. Cinquemila persone nel mio collegio elettorale.

> "Non voglio imporre una linea: nessuno ha il monopolio della saggezza, mentre tutti abbiamo idee su come le cose possano andar meglio"

Voglio dare il benvenuto a tutti i nuovi membri di questo partito, a tutti coloro che hanno aderito al partito in questo grande sforzo: per cambiare il nostro partito, per cambiare il nostro paese, per cambiare la nostra politica e per cambiare il nostro modo di fare le cose. Soprattutto voglio parlare a tutti in Gran Bretagna dei compiti che il Labour deve affrontare.
Opponendosi e lottando contro il governo conservatore e l'enorme danno che sta facendo.

Sviluppando l'alternativa laburista
Rinnovando le nostre politiche in modo da raggiungere tutto il paese e vincere. A partire dal prossimo anno. In Galles. In Scozia. A Londra. A Bristol. Nelle elezioni amministrative in tutta la Gran Bretagna.

Vorrei ripetere il mio grazie, che ho formulato dopo la mia elezione, a tutte le persone che hanno servito il Partito Laburista così bene negli ultimi mesi e anni.
A Ed Miliband per la leadership che ha dato al nostro partito, e per il coraggio e la dignità che ha dimostrato di fronte ai miseri attacchi dei media. E anche per il contributo che so che continuerà a dare in futuro. Soprattutto sulle questioni vitali dell'ambiente e del cambiamento climatico.

Desidero ringraziare tutti coloro che hanno preso parte ai raduni e alle operazioni di voto in tutto il paese. Il meglio del nostro partito, democratico, partecipativo, in crescita.

Leadership d'ascolto
Non sono un leader che vuole imporre la propria linea al partito. Credo che nessuno di noi abbia il monopolio della saggezza e delle idee, mentre tutti abbiamo idee e una visione di come le cose possano andare meglio.
Voglio aprire un dibattito all'interno del nostro partito e del nostro movimento.
Ascolterò tutti.
Sono fermamente convinto che la leadership sia nell'ascolto.
Dobbiamo raggiungere i nostri nuovi iscritti e sostenitori. Dobbiamo coinvolgere le persone nelle nostre discussioni politiche e poi il nostro partito, nel suo insieme, deciderà.
Ho ricevuto un largo mandato, il 59 per cento degli elettori ha sostenuto la mia campagna. Credo che sia un mandato per il cambiamento.
Voglio spiegare come.
Innanzitutto si tratta di un voto per il cambiamento nel nostro modo di fare politica. Nel Partito Laburista e nel paese.
Una politica che sia più gentile, più inclusiva.
Dal basso verso l'alto e non dall'alto verso il basso. In ogni organizzazione sociale, in ogni posto di lavoro, non solo a Westminster.
Un vero dibattito, non parole d'ordine.
Ma soprattutto una politica che sappia parlare in modo diretto. Onesto.
Questa è la politica che avremo in futuro in questo partito e in questo movimento.
E' stato un voto per il cambiamento politico nel nostro partito, anche.
Fatemi essere chiaro: sotto la mia guida il Labour si opporrà alla politica dell'austerità. Sarà inevitabile, nel riformare la nostra economia, lanciare la sfida alle disuguaglianze e tutelare meglio i lavoratori.
A livello internazionale il Labour sarà una voce che andrà a unirsi a coloro che condividono i nostri valori.

Per l'ambiente e i diritti umani
L'ambiente è in pericolo. Abbiamo bisogno di essere parte di un movimento internazionale per la riduzione delle emissioni e l'inquinamento. Per contrastare il pericolo ambientale che minaccia il pianeta. Sono questioni cruciali.
Ma vorrei anche aggiungere questo. Sono stato un sostenitore dei diritti umani, come parlamentare per 30 anni mi sono opposto ai regimi oppressivi. E prima ancora lo sono stato come singolo attivista, come chiunque altro in questa sala. Solo perché sono diventato il leader del partito non ho intenzione di smettere di battermi su queste questioni né di smettere di essere quel tipo di militante.
Così, dalla nostra conferenza, mando il mio primo messaggio a David Cameron. Spero che ascolti: non si può mai sapere. Intervenga ora, personalmente, con il regime saudita per fermare la decapitazione e la crocifissione di Ali Mohammed al-Nimr, che è minacciato di morte per aver preso parte a una manifestazione a 17 anni di età.

Dobbiamo essere molto chiari su ciò che intendiamo per diritti umani. Il rifiuto di prendere le parti di qualcuno è una cosa che danneggia la Gran Bretagna nel mondo.
Nutro grande ammirazione per i difensori dei diritti umani. Ho conosciuto cen-

tinaia di persone coraggiose nella mia vita passata lavorando sulle questioni internazionali.
Ho una menzione speciale per un gruppo che ha lottato per la liberazione del residente britannico Shaker Aamer da Guantánamo Bay. E' stata una campagna condotta da gente normale, come voi e come me, condotta manifestando per strada per molte ore per molti anni. Insieme siamo riusciti a ottenere questo atto di giustizia.
E' così che, agendo insieme, i diritti umani sono stati conquistati dalla gente comune.
La gente comune può fare cose straordinarie.
I conservatori vogliono abrogare la legge sui diritti umani, alcuni vogliono abbandonare la Convenzione europea sui diritti dell'uomo.
Solo per mostrare di che pasta son fatti: la loro nuova proposta di legge sulle Trade Union, cui ci siamo opposti fermamente in parlamento e nel paese, è anche un fondamentale attacco ai diritti umani ed è una frattura sia con l'Oil che con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il fallimento Tory

Ho ascoltato un sacco di consigli su come fare questo lavoro. Mi fa piacere, me ne rallegro. Mi piace ascoltare i consigli, in particolare i consigli sgraditi. Che sono spesso la migliore consulenza che si possa ottenere. Le persone che dicono: "Sì, stai facendo bene, sei fantastico, meraviglioso". Bene. Grazie, ma che cosa ho sbagliato?
Io voglio ascoltare le persone.
Ma mi piace anche fare le cose in modo diverso.
Mi è stato detto di non riprendere mai le tesi degli avversari in un dibattito politico. Ma io desidero affrontare le cose di petto.
I conservatori dicono che l'economia e la sicurezza delle famiglie sono messe a rischio da noi del partito laburista, o forse ancor più in particolare da me.
Mi rivolgo a tutti. Come osano queste persone parlare di sicurezza delle famiglie e della gente in Gran Bretagna?
Dove sono le garanzie per le famiglie che hanno contratti di locazione privati della durata di sei mesi che vengono sbattute da una parte all'altra – e coi bambini che devono cambiare scuola all'infinito?
Dov'è la sicurezza per quegli affittuari timorosi di chiedere al proprietario la sistemazione di situazioni pericolose dentro i loro appartamenti perché potrebbero essere sfrattati perché sono andati dalle autorità locali a cercare la giustizia cui hanno diritto?
Dov'è la sicurezza per quegli assistenti che lottano per aiutare i membri più anziani delel famiglie, mentre l'amministrazione locale retta dai conservatori taglia, per distruggere l'assistenza sociale e cancellare gli aiuti di cui questi cittadini hanno bisogno?
Dov'è la sicurezza per i giovani che iniziano la loro carriera lavorativa sapendo che sono fuori da qualsiasi prospettiva di poter acquistare la propria casa a causa dell'impennata dei prezzi?
Dov'è la sicurezza per le famiglie allontanate dalle scuole dei loro figli, dalle loro comunità e private dei legami familiari da questi tagli al welfare?
Dov'è la sicurezza per le centinaia di migliaia di lavoratori autonomi dal reddito

incerto, senza indennità di malattia, di maternità, senza congedi pagati, senza pensione e che si trovano ora ad affrontare la perdita di quel credito d'imposta che tiene a galla loro e le loro famiglie?
E non c'è sicurezza per i 2,8 milioni di famiglie britanniche costrette a fare debiti a causa della stagnazione dei salari e del record Tory della caduta del tenore di vita, la più lunga da quando sono iniziate le rilevazioni.
Questo è il nocciolo.
Il fallimento economico Tory.
Un'economia che funziona per pochi, non per molti.
La produzione in calo.
Guardate il mancato intervento dei Tory a supporto della nostra industria dell'acciaio, cosa che invece ha fatto il governo italiano.
Noi siamo a fianco delle persone di Teesside in lotta per il loro lavoro, la loro industria e la loro comunità. La compagnia ha affermato che terrà l'impianto inutilizzato per lungo tempo e metterà gli operai in cassa integrazione, perciò non è troppo tardi per chiedere ancora una volta al Primo Ministro di intervenire per difendere quelle persone, come ha fatto il governo italiano. Perché non può farlo il governo britannico? Cosa c'è di sbagliato?

Crisi e debiti
C'è una crisi degli investimenti. La Gran Bretagna è in fondo alla classifica internazionale degli investimenti. Appena sotto il Madagascar e appena sopra El Salvador. Perciò stiamo facendo abbastanza bene!
La bilancia dei pagamenti britannica lo scorso anno ha registrato un disavanzo di 100 miliardi di sterline. E' un fardello per la nostra economia e per ognuno di noi che si trova con un debito insostenibile per il futuro.
Gli shock sui mercati mondiali di questa estate hanno dimostrato una pericolosa fragilità dell'economia mondiale. E i Conservatori ci hanno lasciati mal preparati per affrontare un'altra crisi.
Non c'è stata una crescita delle esportazioni né un forte settore manifatturiero a sostenere la debole ripresa economica.
Crescono i prezzi delle case, crescono i prezzi dei beni, c'è più debito privato. Non bilanciato. Insostenibile. Pericoloso. Un rischio reale per la sicurezza economica e per le famiglie.
Per le persone che hanno dovuto fare sforzi per accendere mutui. Per le persone che sono riuscite a tenere a galla le loro famiglie grazie alle carte di credito e ai piccoli prestiti da restituire il giorno di paga.
C'è paura per come esse possano far fronte a un aumento dei tassi di interesse.
Non è assolutamente accettabile.

> "Dobbiamo cambiare: voglio una politica nuova, più inclusiva, dal basso verso l'alto, non dall'alto verso il basso"

Alternativa lungimirante
L'austerità dei Tory è il vecchio e fallimentare approccio del passato. Così tocca a noi, al Labour sviluppare un'alternativa lungimirante.
Ogni economista ortodosso vi dirà che con i tassi di interesse così bassi questo è il momento per gli investimenti pubblici nelle infrastrutture. Per gli investimenti in edilizia popolare, per abitazioni da affittare o vendere a un prezzo abbordabile.

> “Il fallimento Tory ci ha consegnato un'economia fatta per pochi e non per molti: nostro compito e' invertire la rotta”

Il nostro piano prevede 100mila nuovi alloggi, popolari e in cooperativa, all'anno. Per affrontare la crisi degli alloggi, interrompere la spirale dei sussidi e dare così un beneficio al contribuente. Perché il sussidio crolla quando crollano le spese per l'alloggio. È semplice ed è una buona idea.
Investimenti nella banda larga per supportare i nuovi lavori ad alta tecnologia.
Una Banca nazionale d'investimento per sostenere gli investimenti in infrastrutture. Per finanziare le piccole e medie imprese che le nostre banche continuano a privare del denaro di cui hanno bisogno per crescere.
Un green new deal basato sull'investimento nelle energie rinnovabili e nel risparmio energetico per affrontare la minaccia del cambiamento climatico.
I conservatori stanno liquidando la Green Investmnent Bank. Non sono interessati.
Questa è l'unica via per un forte sviluppo economico per la Gran Bretagna.
E' sostenibile. Non aggrava il terribile deficit commerciale. Supporta un elevato tasso di crescita delle imprese e degli affari. Offre una reale sicurezza economica per il nostro popolo.
L'economia del futuro dipende dagli investimenti che facciamo oggi in infrastrutture, competenze e scuole.

Ogni scuola deve essere responsabile verso il governo locale, non nel ripristinare la selezione. Abbiamo grandi aspirazioni per tutti i bambini, non solo per alcuni.

La crisi dei rifugiati
Il mio primo impegno pubblico come leader laburista l'ho preso prima che fosse trascorsa un'ora dalla mia elezione. Sono stato orgoglioso di parlare alla riunione di benvenuto ai rifugiati di Londra. Volevo inviare un messaggio nel segno di quella politica gentile che vogliamo perseguire e di quella società che si prende cura delle persone che vogliamo realizzare.
Sono stato ispirato dalle persone che ho incontrato nel nostro paese. Che fanno collette per i rifugiati di Calais, che fanno donazioni alle associazioni di beneficenza.
Questi rifugiati sono vittime di guerra - molti sono vittime del brutale conflitto in

Siria. Si tratta di una grande crisi, la peggiore crisi umanitaria in Europa dopo la Seconda guerra mondiale. E a livello mondiale è la più grande crisi di rifugiati che ci sia mai stata. Ma le dimensioni della risposta da parte del governo, Europa e comunità internazionale non è sufficiente. E mentre il governo sta provvedendo a fornire aiuto nella regione, in particolare in Libano, tutti noi sappiamo che occorre fare molto di più. Perché è una crisi che tocca esseri umani come voi e come me che sono alla ricerca di salvezza e di sicurezza.
Stendiamo loro la mano in segno di umanità e di amicizia.

Impegno per la pace e la sicurezza
Vorrei ora dire qualcosa sulla sicurezza nazionale. Il modo migliore per proteggere il popolo britannico dalle minacce che abbiamo di fronte e per garantirgli sicurezza in patria e all'estero è lavorare per risolvere i conflitti.
Non è facile, ma è inevitabile se vogliamo una vera sicurezza.
I valori britannici sono internazionalisti e universali. Non sono limitati da frontiere.
La Gran Bretagna non ha bisogno di una solida e moderna forza militare e di sicurezza per renderci sicuri. Deve assumere un ruolo guida nelle missioni umanitarie e di pace - lavorando e rafforzando le Nazioni Unite.
Nel mio primo giorno in parlamento come leader laburista è stato un privilegio incontrare i soldati e i medici che hanno svolto un lavoro straordinario per affrontare la crisi dell'ebola in Sierra Leone. Non vi è contraddizione fra il lavorare per la pace in tutto il mondo e fare ciò che è necessario per la nostra sicurezza.
Oggi ci troviamo di fronte e minacce molto differenti di quelle del tempo della guerra fredda, che si è conclusa trent'anni fa.

Non credo che 100 miliardi di sterline per una nuova generazione di armi nucleari, un quarto del nostro bilancio della difesa, sia la strada giusta.
Credo che Gran Bretagna debba onorare gli obblighi assunti con il Trattato di non proliferazione e far compiere progressi sul disarmo nucleare a livello internazionale.
Ma nello sviluppare la nostra politica dobbiamo essere sicuri che tutti i posti di lavoro e le competenze di ognuno in ogni settore dell'industria della difesa siano completamente protetti e completamente utilizzati, in modo da poter guadagnare da ciò, non perdere. Per me, questo è molto importante.

Sulla politica estera abbiamo bisogno di imparare dalle lezioni del recente passato.
Non era aiutare la nostra sicurezza nazionale, mentre io stesso protestavo fuori dall'ambasciata irachena contro le brutalità di Saddam Hussein, che i ministri Tory vendessero illegalmente armi al suo regime. Non era aiutare la nostra sicurezza nazionale andare in guerra in Iraq, a dispetto delle Nazioni Unite e sulla base di una falsa rappresentazione dei fatti. Non era aiutare la nostra sicurezza nazionale sopportare la perdita di centinaia di coraggiosi soldati britannici in quella guerra senza avere una adeguata preparazione su cosa fare dopo la caduta del regime.
Né aiuta la nostra sicurezza nazionale sostenere in modo acritico regimi come quelli dell'Arabia Saudita e del Bahrain, che maltrattano i propri cittadini e reprimono la democrazia.

C'è una recente dimostrazione pratica di come una vera leadership possa risolvere i conflitti, prevenire le guerre e costruire una reale sicurezza. E' la leadership, l'intelligente e difficile diplomazia messa in atto da Barack Obama per raggiungere lo storico accordo con l'Iran. Un accordo che apre la strada a nuovi sforzi diplomatici per risolvere il conflitto in Siria.
L'entità della distruzione e della sofferenza in Siria è spaventoso. Più di un quarto di milione di persone uccise. Più di dieci milioni di sfollati.

Tutti noi vogliamo che le atrocità finiscano e che il popolo siriano sia libero di determinare il proprio destino. Ma la risposta a questo complesso e tragico conflitto non può essere semplicemente trovato in qualche bomba in più. Gli attacchi militari contro Isil non hanno successo, non perché non abbiamo abbastanza esplosivi ad alto potenziale, ma perché non abbiamo una strategia diplomatica sulla Siria.
Questa è la sfida per la leadership, per noi, per David Cameron.
La diplomazia britannica deve svolgere un ruolo di primo piano su questo fronte. Questo è il motivo per cui chiediamo una nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che possa sostenere una soluzione politica della crisi. Credo che l'Onu possa ancora dare l'avvio a un processo che porti a por fine alla violenza in Siria.

Una sinistra moderna
La socialdemocrazia si è esaurita. E' un morto in piedi. Malgrado tutto qualcosa di nuovo e rigenerante, di popolare e autentico è esploso. Per capire ciò noi tutti dobbiamo mettere in comune le nostre idee e le nostre analisi.
Il nostro progetto comune deve essere quello di abbracciare l'emergere di un moderno movimento di sinistra e metterlo a costruire una società per la maggioranza dei cittadini.
Alcuni commentatori che hanno speso anni a lamentarsi per come poche persone si siano impegnate con i partiti politici hanno sogghignato davanti al nostro grande aumento di iscritti.
Celebriamo l'entusiasmo di tante persone, giovani e anziani, provenienti da tutte le comunità.
In ogni parte del paese. Che si sono unite al Labour come membri e sostenitori.
Noi dobbiamo cambiare per dare risposte a questo movimento.
I nostri nuovi iscritti vogliono essere attivi e coinvolti.
Vogliono dire la loro sulle politiche del Partito Laburista. Vogliono condurre campagne nazionali e locali contro le ingiustizie e le gravissime conseguenze dell'austerità imposta dai conservatori. Vogliono lavorare nelle loro comunità locali per rendere migliore la vita delle persone.
Non vogliono fare le cose nel vecchio modo. Giovani e anziani sono effervescenti di idee. Diamo loro spazio.
Vogliono una nuova politica di impegno e coinvolgimento. Molti di loro sono già attivi nelle organizzazioni sociali, nelle associazioni, nelle campagne locali. E noi li abbiamo ora convinti a fare un ulteriore passo ed entrare a far parte del nostro Partito laburista.
Che grande opportunità per il nostro Partito laburista di essere il punto di riferimento di ogni community. Il luogo dove le persone si incontrano per dar vita a

campagne. Per discutere, per stringere nuove amicizie, per impostare nuovi progetti. Per spiegare e parlare con i vicini di politica, di come cambiare in meglio la Gran Bretagna.
Questo comporta un sacco di cambiamenti nel modo in cui noi abbiamo fatto politica in passato.
Dobbiamo fare un uso maggiore dei media digitali come risorsa chiave. Questo è il modo di comunicare. Non solo i giornali o i notiziari: sono i social media il punto focale della comunicazione del futuro. Dobbiamo fare le cose per bene.
Un impegno che prenderò con chi entra nel nostro partito è che abbia davvero voce, che abbia l'ultima parola nelle decisioni sulle politiche del partito.
Nessuno - non io come leader, non il governo ombra, non il gruppo parlamentare - può imporre le proprie scelte politiche o può avere il diritto di veto.
I commentatori non l'hanno afferrato. Sono ansiosi di dar conto di disaccordi e spaccature, di accordi e compromessi visti come concessioni e capitolazioni. No.
La politica è cresciuta. E' il luogo dove la gente propone punti di vista diversi.
Noi discutiamo le questioni. Prendiamo una decisione e andiamo avanti insieme.
Cerchiamo di convincerci a vicenda. A volte potremmo essere d'accordo di non essere d'accordo. Ma a prescindere dal risultato noi stiamo insieme, siamo uniti, per proporre il modo migliore per uscire dalla politica offerta dai conservatori.

> “Dobbiamo sviluppare un`alternativa lungimirante, basata sugli investimenti pubblici in infrastrutture, welfare e istruzione”

Kinder politics
C'è un'altra cosa importante su come ci stiamo apprestando a fare ciò. È una parte vitale della nostra nuova politica.
Vorrei ripetere quanto ho detto al momento della mia elezione. Io non credo negli insulti personali di qualsiasi tipo. Bisogna trattare le persone con rispetto. Trattare le persone come si desidera essere trattati. Ascoltare le loro opinioni, essere d'accordo o in disaccordo, ma discutere. Non ci sarà maleducazione da parte mia.
Voglio una politica più gentile, una società più solidale.
Così dico a tutti gli attivisti, che siano del Labour o meno, di metter fine agli attacchi personali. Al cyberbullismo. Agli insulti misogini online.
E cominciamo a riportare i valori nella politica.

Diritti democratici
Quali saranno le nostre prime grandi campagne?
Vorrei iniziare con un tema fondamentale per i diritti democratici in Gran Bretagna.
Appena prima che il Parlamento sospendesse i lavori per l'estate, i conservatori hanno predisposto di soppiatto un piano per cancellare, a dicembre, milioni

di persone dalle liste elettorali. Ciò significa che due milioni di persone o più perderebbero il loro diritto di voto. Quattrocentomila persone a Londra, 70mila a Glasgow. Migliaia di persone in ogni città, villaggio o borgo del paese. Per la stragrande maggioranza studenti, persone che vivono in alloggi precari, gente con contratti d'affitto privati di breve durata.

> “Noi vogliamo costruire un mondo più solidale, più attento agli altri, più attento ai diritti umani”

Sappiamo perché i conservatori stanno facendo questo. Vogliono modificare il corso delle votazioni dell'anno prossimo per l'elezione del sindaco di Londra, negando a centinaia di migliaia di londinesi il diritto di voto. Vogliono fare la stessa cosa per le elezioni dell'Assemblea del Galles. E vogliono modificare in modo irregolare i risultati elettorali in tutto il paese.
Noi stiamo facendo del nostro meglio per fermarli. Porteremo la questione in Parlamento e fuori. Lavoreremo con le organizzazioni del Labour in tutto il paese per ottenere che la gente venga riscritta nei registri.
È un lavoro duro. Ma ora abbiamo nuove risorse. La potenza dei social media. La potenza della nostra grande adesione di nuovi iscritti.

In difesa dei lavoratori
C'è un'altra grande campagna che dobbiamo condurre. L'attacco di David Cameron al tenore di vita dei lavoratori a bassa retribuzione e alle loro famiglie attraverso l'assalto ai crediti d'imposta.
Prima di tutto, si deve ricordare ancora una volta alla gente che David Cameron ha garantito, durante la campagna elettorale, di non tagliare i crediti d'imposta per i figli. E' una promessa infranta, i Tory l'hanno fatta passare in parlamento appena due settimane fa.

Come può essere giusto per una madre single che lavora part time come infermiera, e guadagna 18mila sterline, perdere 2mila sterline a causa di questa promessa infranta? Alcune famiglie operaie arrivano a perdere quasi 3.500 sterline all'anno a causa di questa stessa promessa non mantenuta.
E come può essere giusto ed equo rompere questa promessa mentre veniva tagliata l'imposta di successione a favore di circa 60mila tra le famiglie più ricche del paese? Vedete il contrasto.
Noi combatteremo centimetro per centimetro. Faremo campagna sul posto di lavoro e in ogni luogo contro questo governo conservatore che rompe le promesse. E per smascherare l'assurda menzogna secondo la quale i conservatori sarebbero dalla parte dei lavoratori, che starebbero dando un aumento di stipendio a tutta la Gran Bretagna.

Queste cose possono e debbono essere cambiate. Nel viaggiare per tutto il paese durante la campagna per la leadership è stato meraviglioso vedere la diversità delle persone che vivono nel nostro paese. Una diversità che ora si riflette nell'adesione al nostro partito di più neri, asiatici, appartenenti a altre minoranze etniche.
Ma ciò che più infonde speranza è l'unità e l'unanimità dei loro valori. La convinzione di stare insieme per ottenere di più di quanto si possa ottenere da soli.
Fair play per tutti. Solidarietà. Non guardare dall'altra parte quando ci sono persone in difficoltà. Rispetto del punto di vista altrui.

E' questo il senso del fair play, questi sono i valori condivisi dalla maggioranza dei britannici che sono il motivo fondamentale per cui amo questo paese e la sua gente. Questi valori sono ciò per cui sono stato eletto: una politica che si faccia carico degli altri e una società più attenta.
Essi sono i valori del Labour e sono i valori del nostro paese. Noi stiamo per restituire questi valori alla politica.
Voglio liberare la Gran Bretagna dall'ingiustizia, renderla più giusta, più decente, più uguale. E voglio che tutti i nostri cittadini traggano beneficio dalla prosperità e dal successo.

Non c'è nulla di buono nel tagliare il sostegno ai bambini dei dipendenti e degli addetti alle pulizie dei supermercati. Non c'è niente di buono nel lasciare centinaia di migliaia di persone nell'impossibilità di provvedere da soli al proprio sostentamento, nell'indirizzarli verso le "banche del cibo" che sono diventate quasi un'istituzione. E non c'è nulla di buono nel fatto che un Primo Ministro vada in giro per l'Europa per cercare di spazzar via i diritti che proteggono i lavoratori.
Noi ci opporremo a ciò e difenderemo la visione di un'Europa sociale, un'Europa basata sull'unità e la solidarietà, che difenda tali diritti.

Differenze coi Tory
Sono orgoglioso della nostra storia. E' una storia di gente coraggiosa che ha sfidato opprimenti disuguaglianze per i diritti e le libertà di cui godiamo oggi.
Il diritto di voto per le donne. I diritti e la dignità dei lavoratori. Il nostro stato sociale.
Il Servizio sanitario nazionale. La BBC. Entrambe grandi istituzioni. Entrambe sotto attacco da parte dei conservatori. Entrambe minacciate dall'idea che prima di tutto venga che il profitto, non le esigenze e gli interessi della popolazione.
Questa è la differenza tra noi e i conservatori. Così lasciate che prenda questo impegno. Il Partito Laburista metterà sempre gli interessi dei cittadini prima del profitto.
Ora vorrei parlare un po' di più di politica.

Nella mia campagna per la leadership ho esposto alcune idee su come potremmo sostenere le piccole imprese e i lavoratori autonomi. Il motivo è che un lavoratore su sette è un lavoratore autonomo. Alcuni di loro sono stati costretti a fare questa

scelta come unica possibilità per avere un reddito, sebbene insicuro. Ma a molte persone piace l'indipendenza e la flessibilità che il lavoro autonomo porta nella loro vita, il senso di essere i padroni di se stessi. E questa è una buona cosa.
Ma con l'indipendenza arrivano insicurezza e rischio, specialmente per coloro che hanno redditi più bassi e incerti. Non c'è assistenza se hanno un infortunio sul lavoro. Non c'è assegno di maternità per le donne quando sono in gravidanza. Guadagnano meno degli altri lavoratori. In media solo 11mila sterline all'anno. E i loro redditi sono stati duramente colpiti dai cinque anni di fallimentare politica economica del governo conservatore.
Cosa stanno dunque facendo i conservatori a favore dei lavoratori autonomi, gli imprenditori che essi sostengono di rappresentare? Li stanno colpendo con i tagli del credito d'imposta.
E stanno per colpirli ancora più duramente. Perciò voglio che la nostra analisi politica affronti questo problema in modo veramente serio. E sia il riflesso di ciò che è in realtà la moderna Gran Bretagna.
Il Labour ha creato lo stato sociale come espressione di una società attenta ai bisogni, ma troppo spesso la rete di sicurezza presenta dei buchi attraverso i quali si può cadere, e non c'è per i lavoratori autonomi. Ci deve essere. Questa è la funzione di welfare universale.
Dobbiamo introdurre la maternità e la paternità per i lavoratori autonomi, così che tutti i nuovi nati possano godere dello stesso livello di attenzione da parte dei loro genitori. Dobbiamo esaminare tutti i modi nei quali possiamo supportare i lavoratori autonomi e aiutarli a far crescere i loro affari.

Politica della casa

Anche la politica in materia di edilizia abitativa è una priorità assoluta. Forse in nessun altro settore il fallimento dei Tory è stato così completo e così dannoso per il nostro popolo. Nella scorsa legislatura sono state costruite almeno mezzo milione di case in meno rispetto alle necessità. Gli affitti privati sono fuori controllo. Un terzo delle case affittate da privati non rispetta le norme fondamentali di sicurezza e salubrità. La possibilità di possedere la propria casa è un sogno lontano per la stragrande maggioranza dei giovani. Non c'è risposta a questa crisi che non cominci con un nuovo programma di edilizia residenziale. Con nuove case che possano essere affittate e acquistate.
E abbiamo bisogno di nuove idee per affrontare l'accaparramento e la speculazione fondiaria. Sono questioni vitali per come vanno le cose in questo paese.
Voglio una politica più attenta che non tolleri più il fenomeno dei senzatetto, che non tolleri più gli sconvolgimenti cui sono seggette le famiglie in alloggi temporanei. Una casa sicura è attualmente fuori dalla portata di milioni di persone.
Il nostro ministro ombra per la Casa ha già realizzato un ottimo punto di partenza per una revisione delle nostre politiche in materia di edilizia abitativa.
E vogliamo fare della salute mentale una vera priorità. E' una questione che riguarda tutti noi. Ognuno di noi può avere un problema di salute mentale. Così poniamo fine alla discriminazione. Con l'aumento dei fondi, soprattutto per i servizi per i bambini e i giovani. Poiché i tre quarti dei problemi cronici di salute mentale inizia prima dei 18 anni di età. Al momento solo un quarto di quei giova-

ni ha l'aiuto di cui ha bisogno.
Tutto questo lavoro sarà sostenuta dai valori laburisti. Fine della discriminazione, trattare le persone con problemi salute di mentale come vorresti che trattassero te. Questo è il nostro impegno.

Un mondo solidale
Riportiamo questi valori nella politica. Costruiamo un mondo più attento agli altri, più solidale. Sin dagli albori della storia praticamente in ogni società umana ci sono alcune persone che hanno dato moltissimo e molte più persone che hanno dato poco o nulla. Alcune persone hanno proprietà e potere, classe e capitale, status e potere economico che sono negati ai molti.
E, ancora una volta, le persone che ricevono moltissimo dicono ai molti che devono essere grati del fatto di ricevere qualcosa.
Si dice che il mondo non può essere cambiato e che i molti devono accettare le condizioni in base alle quali essi sono autorizzati a viverci.
Di questi tempi questo atteggiamento è giustificato dalle teorie economiche.
Ai molti che hanno poco o nulla dicono che essi vivono in un'economia globale le cui condizioni non possono essere modificate. Devono accettare il posto loro assegnato dal mercato. Ad ogni modo, non è strano che la globalizzazione comporta sempre bassi salari per i poveri, ma è utilizzata per giustificare le forti retribuzioni dei top manager?

Il Partito Laburista è entrato in campo per combattere contro questo atteggiamento. Il Labour è la voce che dice ai molti, in patria e all'estero: "Voi non dovete prendere ciò che ti viene dato."
Il Labour dice: "Voi potete essere nati povero ma non c'è bisogno che restiate poveri. Non è una necessità vivere senza potere e senza speranza". "Non dovere porre limiti al vostro talento e alla vostra ambizione - o a quelli dei vostri figli". "Non dovete accettare pregiudizi e discriminazioni, o malattia o povertà, o la distruzione e la guerra". "Non dovete essere grati di sopravvivere in un mondo fatto da altri". "No, è possibile mettere dei limiti alle persone che esercitano potere su di voi, e smettete di ascoltarle quando vengono meno ai loro impegni."

> "La storia del Labour e' storia di gente coraggiosa che ha sfidato opprimenti disuguaglianze per i diritti e le libertà di cui oggi godiamo"

Questa è la democrazia.
Questo è sempre stato il messaggio del Partito Laburista.
Non è necessario prendere ciò che ti viene dato.
Ma loro ci sono ancora. Le persone che vogliono che tu prenda quello che ti viene

dato.
Questo governo conservatore. Questo governo che è stato fatto dai pochi – e pagato da pochi.
Da quando è diventato leader David Cameron ha ricevuto 55 milioni di sterline in donazioni da hedge fund. Da gente che ha molto e che desidera mantenerlo.
Questo è il motivo per cui questo governo pre-pagato è stato posto in essere. Per tutelare i pochi e per dire a tutti noi altri di accettare quello che ci viene dato.
Si vuole far credere che non vi è alcuna alternativa al taglio dei posti di lavoro. Alla drastica riduzione dei servizi pubblici. All'assalto al Servizio sanitario nazionale. Alla riduzione dell'assistenza agli anziani. Alla distruzione delle speranze dei giovani ad avere una istruzione universitaria o al caricare i laureati di enormi debiti. Al mettere mezzo milione di bambini in condizioni di povertà.
Vogliono che il popolo britannico accetti tutto ciò. Si aspettano che milioni di persone lavorino di più e più a lungo in cambio di una qualità della vita inferiore e di salari più bassi. Beh, non sarà così.

> “Torniamo a mettere nella politica i nostri valori, i valori del nostro popolo”

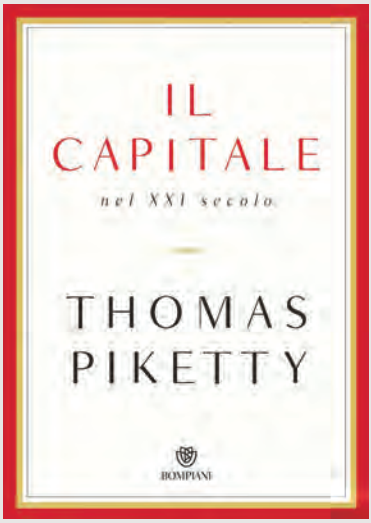
Il Partito Laburista dice “no”. I cittadini britannici non devono accettare.

Concludo con una citazione. L'ultimo uomo con la barba ad aver guidato il Partito Laburista è stato un grande e meraviglioso scozzese, Keir Hardie, morto un secolo fa questo fine settimana. Lo abbiamo ricordato con un libro presentato domenica sera. Keir crebbe in una condizione di povertà spaventosa, ha fatto tanto nella sua vita e ha fondato il nostro partito. Si batté per il voto alle donne, si batté la giustizia sociale, si batté per far crescere il nostro partito. Una volta gli è stato chiesto di riassumere in cosa fosse realmente consistito il suo lavoro. Rifletté per un momento e rispose: “Il mio lavoro è consistito nel tentativo di suscitare un perfetto malcontento contro l'ingiustizia”.
Non accettate l'ingiustizia, lottate contro i pregiudizi.
Costruiamo insieme una politica gentile, una società più attenta.
Torniamo a mettere nella politica i nostri valori, i valori del nostro popolo.

(Traduzione di Angelo Faccinetto)

Un nuovo compromesso

L'analisi di Piketty sul capitalismo nel XXI secolo



Giovanni Battafarano, già parlamentare, e' segretario generale dell'Associazione Lavoro&Welfare

Quanto capitalismo può sopportare il sistema democratico? E' il tema di fondo dell'evento editoriale del 2014, (Thomas Piketty, Il capitale nel XXI secolo, Bompiani, Milano, 2014). Piketty, giovane economista francese, lodato da due Premi Nobel per l'economia come Stiglitz e Krugman, prende in esame il tema della disuguaglianza nel corso degli ultimi due secoli, analizzando i dati di archivio, a partire da quelli di Francia e Regno Unito, ma attingendo anche alla grande letteratura del primo Ottocento.

Senza la pretesa di dar conto del contenuto di un libro di oltre 900 pagine, approfondiamo il filo conduttore dell'imponente ricerca. Nella prima metà del XIX secolo, il peso dell'eredità nella ricchezza prevale di gran lunga rispetto anche al più qualificato reddito da lavoro. In Papà Goriot di Balzac, Vautrin consiglia al giovane ambizioso Rastignac di sposare la ricca ereditiera Victorine piuttosto che puntare alla carriera di avvocato. La ricchezza dell'epoca è essenzialmente rendita fondiaria e titoli di Stato, si rivaluta annualmente del 5 per cento , è alimentata anche dagli attivi coloniali e può contare su una tassazione inesistente o comunque molto bassa. La crescita della disuguaglianza si mantiene per tutto il secolo XIX e il primo decennio del secolo successivo: l'Europa, in particolare Francia e Regno Unito, costituiscono l'area maggiore della disuguaglianza, mentre gli Stati Uniti, dove l'incidenza delle eredità è meno forte, rimangono più fedeli ai valori egualitari dei Padri Fondatori.

I Trenta gloriosi

Le guerre mondiali, con il tragico carico di

morte e distruzione, il dilatarsi del debito pubblico e la crisi del 1929-30, riducono la disuguaglianza e spingono gli Stati ad introdurre l'imposta progressiva sul patrimonio e l'imposta di successione. Durante il new deal di Roosevelt negli anni Trenta e immediatamente dopo la Seconda guerra mondiale, la tassazione sui redditi alti o altissimi raggiunge livelli anche del 50, 70, 80 per cento. Nei Trenta gloriosi (1945-1975), inoltre, si consolida lo Stato sociale, si afferma il ruolo pubblico nell'economia, si realizza una forte redistribuzione dei redditi a favore dei ceti popolari, si consolida la tassazione progressiva, si determina una riduzione delle disuguaglianze. In altre parole, si attua un compromesso alto tra capitalismo, democrazia, lavoro.

> “Troppo capitalismo soffoca il capitalismo, senza una riforma le democrazie occidentali rischiano di finire in un vicolo cieco”

La controffensiva

Verso la fine degli anni Settanta, comincia la controffensiva delle forze conservatrici. La scuola austriaca (Hayek, Mises, Shumpeter) e quella monetarista di Chicago (Milton Friedman) e , a livello politico, la Thatcher e Reagan, sostengono che lo Stato sociale determina un sovraccarico della domanda; che l'economia deve essere libera da lacci e lacciuoli; che la crisi degli anni Trenta andava affrontava con opportune politiche monetarie, senza metter in piedi un costoso intervento pubblico. La conseguenza di tale impostazione è l'indebolimento del ruolo dello Stato con l'ondata delle privatizzazioni e la forte riduzione della tassazione sui redditi più alti: dall'80 per cento di Roosevelt si scende al 35 per cento dei Bush; gli Usa accantonano l'egualitarismo dei padri fondatori e diventano, insieme con il Regno Unito, il Paese del massimo della disuguaglianza, anche perché il più disponibile verso una sorta di estremismo meritocratico: le retribuzioni dei top manager, insieme con il fenomeno delle stock options, determinano la rapida ascesa di un nuovo ceto di ricchi professionali. Nel 1968, l'amministratore delegato della General Motors portava a casa circa sessantasei volte più di quello che guadagnava il normale operaio alle sue dipendenze, oggi l'amministratore delegato di Walmart guadagna novecento volte quello che prende il suo operaio medio. Il Rastignac di oggi, oltre che sposare la ricca ereditiera, potrebbe scalare la società con una fortunata carriera manageriale.

Ciò che avviene nei Paesi anglosassoni, si verifica in forma attenuata anche nei Paesi europei e in Giappone: l'imposta progressiva sul reddito o sul capitale scompare o si attenua molto, ritorna la tassazione proporzionale (flat tax), la disuguaglianza torna ad impennarsi. La rinuncia degli Stati ad una efficace ed equa politica fiscale determina il formarsi di imponenti debiti pubblici: piuttosto che far pagare le tasse, gli Stati si accollano debiti elevati, che richiedono il pagamen-

to di interessi elevati. La crescita smisurata dei patrimoni diventa non solo un problema sociale ed etico, ma anche economico. Troppo capitalismo soffoca il capitalismo e determina una stasi nello sviluppo; una crescita debole accentua a sua volta la crescita delle disuguaglianze.

Il fallimento dell'austerity

Di fronte a questa involuzione dell'economia della globalizzazione, la proposta di Piketty è chiara. Occorre un nuovo compromesso tra capitalismo, democrazia, lavoro basato su: imposta progressiva sul capitale, sul reddito, sulle successioni, possibilmente su scala internazionale, o almeno europea; scambio automatico delle informazioni bancarie internazionali; dichiarazioni fiscali precompilate; catasto aggiornato ai valori di mercato di tutte le forme di capitale, immobiliare e finanziario. La progressività potrebbe partire dall' 0,1 per cento sulla proprietà più piccola al 1 per cento per il capitale superiore a un milione di euro; al 2 per cento sopra i 5 milioni e così via. Una scelta trasparente che evita sia il rischioso ricorso all'inflazione sia un ulteriore indebitamento. Quanto all'Europa, la politica di austerità ha fatto fallimento, l'area euro arranca, la crescita è sempre più lontana. Non basta l'unione monetaria, occorre coordinare le politiche fiscali evitando la concorrenza al ribasso per attrarre i capitali e dare una rappresentanza democratica all'area euro, che deve decidere le scelte coraggiose da attuare per uscire dalla crisi e rilanciare il processo di unità europeo. Le nuove entrate pubbliche serviranno per implementare le politiche per la formazione e avviare una riconversione ecologica dell'economia europea.

Il libro di Piketty è uno straordinario inventario di analisi e proposte. Ha il merito di offrire un'alternativa scientifica e non ideologica al declinante, ma sempre potente modello neoliberista. Se si vuole salvare l'economia di mercato, occorre guardarsi dagli eccessi del capitalismo globalizzato e intervenire decisamente contro la disuguaglianza. La rinunzia alla riforma del capitalismo rischia di portare le democrazie occidentali in un vicolo cieco.

Thomas Piketty, Il capitale nel XXI secolo, Bompiani 2014

Pensioni, minime e adeguate

Un nuovo sistema di protezione per prevenire il rischio povertà

Gianni Geroldi e` professore a contratto di Economia della previdenza e dei sistemi pensionistici all'Università Cattolica di Piacenza

1. Obiettivi sociali della previdenza e condizioni di reddito delle persone anziane

Di norma, nei sistemi di protezione sociale, alla previdenza pubblica spettano due principali obiettivi. Il primo consiste nell'assicurare le persone rispetto al rischio di longevità, ossia alla eventualità che l'esistenza di una persona si protragga oltre la durata media della vita. Il secondo obiettivo è quello di rimpiazzare una quota del reddito che le persone mediamente conseguono negli anni di lavoro e che non possono più ottenere dopo il pensionamento, in modo da ridurre l'impatto sui consumi e prevenire il rischio di povertà in età anziana[1]. Gli schemi di tipo assicurativo, basati per la maggior parte sulla contribuzione, rispondono soprattutto al primo obiettivo e, parzialmente, secondo le regole di calcolo adottate in ogni paese, all'obiettivo di stabilizzare i consumi nell'arco della vita; rimediare al rischio di povertà è invece compito di altri strumenti, non dipendenti dalla contribuzione o ad essa legati solo in parte, che erogano prestazioni monetarie di minore entità, solitamente definite *pensioni minime* o *pensioni sociali*.

Le analisi teoriche non sono concordi in merito alla scelta più opportuna[2] su come mirare a questi due obiettivi: in modo congiunto all'interno del sistema previdenziale o, in alternativa, gestendo separatamente

1 Circa gli obiettivi di un sistema di sicurezza sociale si veda ad esempio Barr and Diamond (2006).

2 Il termine "opportuno" è qui usato in modo generico. Nelle parti successive si chiarisce come in questa valutazione rientrino sia aspetti di efficienza nell'allocazione delle risorse che di efficacia nella capacità di corrispondere ai bisogni.

le relative problematiche attraverso la più ampia strumentazione dei sistemi di protezione sociale. Le opinioni a sostegno di una gestione congiunta dei due obiettivi danno particolare rilievo al fatto che, essendo i redditi da lavoro la fonte quasi esclusiva del risparmio previdenziale, è giusto porre a loro carico attraverso la contribuzione almeno una quota dei rischi che ricadono sulla carriera lavorativa e che possono essere causa di un'accumulazione di risparmio previdenziale insufficiente a garantire una vita dignitosa in età anziana. Va anche aggiunto che, secondo alcuni approcci presenti nella letteratura sull'argomento, assegnare una connotazione ridistributiva al sistema pensionistico, ossia inserire meccanismi che puntano esplicitamente a obiettivi di equità sociale, significa aumentare il "consenso politico" nei confronti dell'intero sistema previdenziale.
Le tesi più favorevoli alla separazione ritengono invece che un rapporto previdenziale privo di meccanismi ridistributivi sia più apprezzato dal pubblico in quanto si presta a una lettura più diretta del principio di corrispettività che caratterizza i modelli di tipo assicurativo. Per queste tesi, che sul piano teorico hanno come sostanziale riferimento preferenze di natura individualistica, gli assicurati valuterebbero equo un rapporto previdenziale solo se vi è parità di rendimento dei contributi versati e una ridistribuzione limitata ai meccanismi di mutualità propri di uno schema assicurativo[3].

Dal punto di vista dell'organizzazione dei sistemi, queste due concezioni comportano significative differenze. Nel primo caso, infatti, le forme di erogazione sono di tipo composito e sommano o integrano, secondo varie modalità, una componente "a calcolo" della pensione e una quota di natura assistenziale (o ridistributiva) che viene in parte finanziata dalle stesse contribuzioni. Nel secondo caso, invece, le erogazioni monetarie alimentate dai contributi prelevati sui redditi da lavoro sono indirizzate solo ai trattamenti pensionistici calcolati secondo le regole vigenti, mentre i sostegni assistenziali alle persone anziane indigenti sono compito del welfare assistenziale, i cui oneri dovrebbero interamente ricadere sulla fiscalità generale.

Le diverse modalità di funzionamento dei sistemi pensionistici derivano in larga parte dagli sviluppi storici peculiari di ogni paese, dove le tradizioni hanno avuto riflessi anche nel configurare le strutture istituzionali e la costruzione dei sistemi di protezione sociale ha risentito in ogni fase degli orientamenti politici e culturali prevalenti. L'elemento che rimane costante in tutti i casi è l'obiettivo di prevenire i rischi di povertà degli anziani, o di alleviarne le condizioni quando il fenomeno è presente. Soprattutto a quest'ultimo caso sono dedicati approcci diversi da quelli impiegati per le persone delle altre classi di età. Dal momento che le usuali politiche del lavoro, dell'apprendimento e della formazione sono infatti poco efficaci per le persone anziane in condizioni di disagio, gli strumenti maggiormente impiegati, oltre ai servizi alla persona, sono quelli che incrementano il potere reale di spesa, ovvero sostegni monetari, sussidi sui prezzi di acquisto e servizi gratuiti o a tariffa ridotta.

3 L'idea di fondo è che in questo caso i lavoratori considerino i contributi alla stregua di un premio assicurativo e non come se pagassero un'imposta. Il modo con cui sono percepiti i contributi prelevati dalle retribuzioni è comunque una questione abbastanza dibattuta. Vedi ad esempio Gill, Packard e Yermo (2004).

Nel determinare le condizioni di vita e ridurre il rischio di povertà delle persone anziane, i trasferimenti monetari derivanti dalle prestazioni pensionistiche hanno perciò sempre avuto un ruolo centrale. Alcune ricerche hanno provato a misurare questo impatto calcolando la differenza esistente tra il rischio di povertà effettivo e quello che esisterebbe in assenza dei benefici previdenziali. A dimostrazione dell'efficacia che i sistemi di sicurezza sociale hanno storicamente avuto nel migliorare le condizioni di vita delle persone anziane, i risultati ottenuti mostrano valori molto elevati, sia con analisi di tipo temporale, cioè misurando l'effetto dello sviluppo di lungo periodo della protezione sociale, in particolare della previdenza, all'interno di un singolo paese, sia nelle analisi *cross section* che hanno messo a confronto in un dato momento diversi paesi[4].

Da queste analisi, si ricava in modo incontrovertibile che l'obiettivo di ridurre il rischio di povertà in età anziana è legato non solo all'esistenza di sistemi previdenziali ben strutturati ma anche a una esplicita funzione ridistributiva di tali sistemi[5]. In una maggioranza di paesi, esistono cioè regole previdenziali in base alle quali, in assenza di pensioni maturate a calcolo, si provvede con trattamenti pensionistici di carattere "sociale", ossia con pensioni che mirano a sostenere il reddito degli anziani che si trovano in prossimità o al di sotto della linea di povertà. Come si dirà più in dettaglio nelle parti seguenti, esse sono essenzialmente di tre tipi. Il primo tipo copre incondizionatamente gli anziani, con un ammontare simile per tutti che prescinde dal reddito, dal patrimonio e dalla carriera lavorativa. Questo tipo di pensioni è diverso da altri che si basano su regole di *means-test*, in base alle quali i trattamenti non sono erogati, o lo sono solo parzialmente, se le persone anziane beneficiano di altri redditi o detengono patrimoni. Ed è diverso anche da pensioni minime "garantite" che richiedono soglie prefissate di carriera contributiva per accedere ai benefici.

Ritornando alla funzione ordinaria dei sistemi pensionistici, vale a dire la copertura del rischio di longevità, risulta evidente come a partire dagli ultimi anni dello scorso secolo, dopo che per una lunga fase storica il generale miglioramento dei trattamenti aveva dato un contributo più che soddisfacente a sostenere le condizioni di vita delle persone anziane, vi sia stato un sostanziale cambiamento nel modo di valutare la capacità dei diversi modelli organizzativi di raggiungere questo obiettivo primario. Le dinamiche demografiche e le tendenze di lungo periodo dello sviluppo economico, a cui vanno aggiunti più di recente gli effetti dell'ultima crisi, hanno infatti indotto i decisori pubblici a spostare progressiva-

4 Sull'argomento esistono diversi lavori che dimostrano come in presenza di pensioni pubbliche basse, a maggior ragione in assenza di trasferimenti monetari dalla previdenza sociale, il rischio di povertà aumenta enormemente (ad esempio Kidd and Whitehouse, 2009) e, al contrario, come gran parte della riduzione del rischio di povertà tra gli anziani nel secolo scorso si debba al rafforzamento dei sistemi di sicurezza sociale (Engelhardt and Gruber, 2004). Un calcolo del peso che i trasferimenti monetari costituiti da pensioni hanno nella riduzione della povertà è presente anche in un rapporto del Centre for European Social and Economic Policy (Grammenos, Lefèbvre, Perelman and Pestieau, 2006), dove su diciannove paesi europei il tasso di povertà prima e dopo il trasferimento risulta scendere in media del 71,2%, con un minimo del 44,5% per l'Irlanda e un massimo del 94,1% per l'Ungheria (p. 42).

5 Per un quadro sintetico ma sufficientemente articolato dell'entità e della distribuzione del rischio di povertà tra le persone anziane si veda Zaidi (2010).

mente l'attenzione dalle finalità previdenziali in senso proprio, cioè la garanzia per chi ha contribuito al sistema di mantenere dopo il pensionamento un tenore di vita non dissimile da quello raggiunto nella vita lavorativa, a problemi di natura macroeconomica riguardanti la sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica. Di conseguenza, negli ultimi anni, tutti i governi dei paesi europei sono intervenuti a più riprese con l'intento dichiarato di consolidare la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici[6]. Essendo il contenimento della spesa l'obiettivo principale di queste riforme, quasi tutti i confronti effettuati dalle istituzioni internazionali si sono focalizzati sui fattori da cui dipendono gli aumenti della spesa sociale e sulla valutazione delle misure adottate ai fini degli equilibri finanziari futuri dei sistemi pensionistici[7]. Tuttavia, di fronte alla portata di queste riforme, dapprima alcuni studiosi più attenti alle conseguenze sociali delle scelte di policy in corso[8] e poi, gradualmente, anche i documenti ufficiali delle istituzioni comunitarie[9], hanno cominciato ad allargare il campo delle analisi riportando l'attenzione anche sulle problematiche riguardanti l'adeguatezza dei trattamenti[10].

L'emergere di questo approccio più articolato è desumibile dal diverso orientamento assunto dalle principali istituzioni economiche internazionali nelle periodiche valutazioni che vengono effettuate sulle riforme pensionistiche. Le pubblicazioni della Banca Mondiale, ad esempio, che nel corso degli anni novanta avevano sostenuto l'idea che per reggere alle conseguenze economiche dell'invecchiamento fosse necessario ridimensionare i sistemi pubblici di protezione so-

6 Rassegne sulle riforme pensionistiche si trovano in: Commissione Europea (2012), Allegato 3; OECD (2013); OECD (2014). In quest'ultima pubblicazione, il capitolo 2 è specificamente dedicato alla descrizione delle principali riforme pensionistiche avvenute in 34 paesi dal febbraio 2012 al settembre 2014.

7 Un esempio recente si può trovare in un rapporto dell'ECFIN che, in base a proiezioni che calcolano il peso della spesa pensionistica sul PIL fino al 2060, ricorda che, a fronte di paesi con una tendenziale diminuzione della quota (Bulgaria, Danimarca, Estonia, Italia, Lettonia e Polonia), ve ne sono altri (Belgio, Lussemburgo, Malta e Slovenia) che presentano una crescita ancora sostenuta. Per tali paesi, il rapporto prevede nuove misure di riforma necessarie a rinforzare la sostenibilità finanziaria (sustainability-enhancing reform measures), che possono essere distinte in: a) riforme che restringono i requisiti di eleggibilità; b) riforme che riducono la generosità delle prestazioni. Vedi: Commissione Europea (2014a), p. 9.

8 Dekkers et al. (2009, 2010); Borella, Fornero (2009); Chybalski (2012); Bajtelsmit, Rappaport, Foster (2013); Grech (2013). Una valutazione su molti paesi circa il potenziale aumento del rischio di povertà conseguente ai percorsi di riforma dei sistemi pensionistici si trova in Bertelsmann Stiftung (2014). Sul tema degli effetti sociali delle riforme pensionistiche sono stati effettuati studi anche per il sistema americano. Al riguardo si vedano Engelhardt, Gruber (2004), Porell, Oakley (2012); Cox (2015), chapter 3 (Income Policy and Human Rights), p. 41.

9 Un primo importante richiamo all'obiettivo dell'adeguatezza era presente nel 2010 nel background paper del semestre di presidenza belga del Consiglio dell'Unione Europea (Lefebure et al., 2010). In seguito, anche nel titolo, del "Libro Bianco" sulle pensioni è stata data una specifica sottolineatura a questo tema (Commissione Europea, 2012a). Nello stesso documento c'era l'indicazione per dare avvio a un rapporto periodico sulle questioni relative all'adeguatezza delle pensioni, che ha avuto una prima stesura nello stesso anno (Commissione Europea, 2012b). Per il mese di giugno 2015 è programmata l'uscita di un secondo rapporto sull'adeguatezza, elaborato da un gruppo di lavoro ad hoc (WG-AGE) del Comitato Protezione Sociale.

10 La possibilità di un incremento del rischio di povertà conseguente alle riforme effettuate negli ultimi anni è stata evidenziata anche dalle proiezioni contenute in alcune ricerche (Zaidi et al., 2007), che hanno stimato per il 2050 una percentuale del 30% di ultra 75enni a rischio contro una media Europea del 20% nel 2009, calcolata secondo lo standard comunitario di un reddito inferiore al 60% del valore mediano (Figari et al., 2011)

ciale e privatizzare almeno parzialmente la previdenza[11], dalla metà dello scorso decennio hanno iniziato a rivedere le posizioni espresse in precedenza, prestando una crescente attenzione ai rischi di impoverimento delle persone anziane, fino ad affermare che "i sistemi pensionistici devono fornire prestazioni adeguate, accessibili, sostenibili, e robuste"[12].

Seppure con meno enfasi e dopo che i precedenti suggerimenti di policy avevano ricevuto numerose critiche, anche il Fondo monetario internazionale dagli inizi di questo decennio ha cominciato a tenere in maggiore considerazione il rilevante impatto sociale che le riforme pensionistiche possono avere. Perciò, se da un lato l'innalzamento dell'età di pensione è sempre indicato come l'unica soluzione in grado di conciliare la sostenibilità finanziaria dei sistemi e l'adeguatezza delle prestazioni, dall'altro lato viene sottolineata la necessità di avere una *full protection* per i lavoratori anziani, sia erogando pensioni di inabilità, dove necessario, sia allestendo programmi di assistenza sociale, in modo che l'aumento dei requisiti di età per la pensione non faccia aumentare i tassi di povertà dei lavoratori di età più avanzata[13]. Questa crescente attenzione del Fondo monetario per le condizioni di reddito deli anziani risulta, peraltro, almeno in parte contraddetta da successive considerazioni, in cui viene caldeggiata un'ulteriore riduzione dei trattamenti per quei paesi[14] che, secondo le proiezioni, avrebbero nel 2030 *tassi di sostituzione* tra pensioni e salari[15] ancora troppo elevati. Più in dettaglio, per contenere la spesa, viene suggerito di fare leva sull'indicizzazione delle pensioni, con un temporaneo congelamento almeno dei livelli più elevati, oppure di legare l'ammontare dei benefici pensionistici alla dinamica delle variabili economiche e demografiche, in modo che i primi si adeguino con continuità all'andamento delle variabili[16].

11 World Bank (1994). Nel rapporto (p.292) veniva proposto un sistema a tre pilastri: a) un pilastro pubblico obbligatorio finanziato con le imposte avente lo scopo di alleviare la povertà; b) un pilastro obbligatorio a capitalizzazione gestito privatamente e basato su conti individuali per gestire il risparmio previdenziale; c) un pilastro complementare volontario basato sul risparmio individuale per le persone che desiderano una maggiore protezione. Va rilevato che questo approccio fortemente orientato ad un secondo pilastro obbligatorio a capitalizzazione gestito privatamente era stato oggetto di forti critiche fin dalle origini da parte di diversi autori, tra cui i più noti furono Kotlikoff (1999) e Orszag, Stiglitz (1999). Il punto di vista della Banca Mondiale negli anni '90 sulle riforme pensionistiche era stato oggetto di critica anche da parte dell'Independent Evaluation Group" (unità indipendente interna alla Banca Mondiale, che agisce come valutatore delle politiche promosse dalla Banca) che nel rapporto del 1996 aveva scritto "... in its support for reforms of pension systems, the Bank's assistance focused primarily on improving the fiscal sustainability of pension systems, but it often failed to sufficiently address the pension system's primary goal of reducing poverty and providing adequate old-age income within fiscal constraints". Cfr. IEG (1996), p. 17.

12 Hinz and Holzmann (2005). Per completare il quadro, va detto che anche in anni recenti non sono mancate voci dissonanti rispetto agli approcci più attenti ad attenuare gli effetti sociali delle riforme, con prese di posizione che riducono la complessità del tema all'idea che "maggiore è la riduzione della spesa prevista per le pensioni pubbliche nel 2050 rispetto ai valori previsti, tanto più un paese ha avuto successo con la riforma". Cfr. Schneider (2009).

13 Aa.Vv. (2011), punto 35, pag.27.

14 I paesi richiamati sono Austria, Grecia, Italia, Norvegia, e Portogallo.

15 I "tassi di sostituzione" (replacement rates), di cui si parlerà anche in seguito, misurano il rapporto tra la prima pensione al momento del ritiro e l'ultima retribuzione. Possono essere calcolati rapportando i due valori lordi oppure al netto dei prelievi fiscali e contributivi sui redditi da lavoro e sul reddito da pensione.

16 Aa.Vv. (2011), punto 38, pag. 30. Per chiarezza, è opportuno rilevare che il congelamento dell'indicizzazione delle quote più elevate delle pensioni erogate determina una progressività della misura che, invece, non è necessariamente riscontrabile nel meccanismo di adeguamento alla dinami-

Tre interi capitoli dell'ultimo rapporto OECD sulle pensioni si sono concentrati su aspetti di rilievo per le condizioni di vita e la sicurezza del reddito delle persone anziane[17]. In particolare, il secondo capitolo contiene alcune elaborazioni, con dati statistici di diversa provenienza, aventi l'obiettivo di valutare l'adeguatezza del reddito degli anziani in una prospettiva più ampia, multidimensionale, rispetto al solo trattamento pensionistico. Per tale valutazione, oltre alla pensione, vengono considerati come fattori influenti sui redditi e sulle condizioni di vita la proprietà della casa e di altri beni immobiliari al netto di eventuali mutui residui, la ricchezza finanziaria e il valore dei servizi sociali e alle persone accessibili gratuitamente. Dall'analisi emerge che le pensioni costituiscono la quota di gran lunga principale del reddito disponibile delle persone anziane. Essendo inoltre tale quota inversamente correlata al reddito totale, ne consegue che avere una pensione è basilare per le condizioni di vita delle persone meno abbienti. Molto importante è anche la proprietà dell'abitazione principale[18], mentre i redditi da immobili dati in affitto e i rendimenti derivanti dalle attività finanziarie hanno un peso che può essere significativo solo oltre certe soglie elevate di ricchezza patrimoniale. L'analisi mostra infine che ci sono notevoli differenze tra paesi per ciò che riguarda l'offerta di servizi a sostegno delle persone. Tali diversità hanno un notevole impatto, in quanto appare evidente come le agevolazioni sui prezzi di alcuni beni e servizi primari (casa, energia, trasporti, cultura, ecc.), gli aiuti a chi non è completamente autosufficiente e l'accessibilità alle cure sanitarie, determinano miglioramenti sostanziali nel benessere delle persone.

Nei due altri capitoli che riguardano le condizioni degli anziani sono misurati i tassi di sostituzione, con alcune novità metodologiche per ciò che riguarda gli indicatori utilizzati[19], e sono messi a confronto tra tutti i paesi OECD i redditi e le condizioni di povertà degli ultra sessantacinquenni. A tale proposito, come primo indicatore, viene misurato il rapporto tra i redditi delle persone anziane e quelli dell'intera popolazione, da cui risulta come esso si modifichi in peggio con l'avanzare dell'età[20] ma anche come esso sia migliorato negli scorsi decenni a favore delle persone anziane, grazie soprattutto all'aumento medio delle pensioni dovuto alle carriere lavorative più lunghe e stabili avutesi nei tre decenni di grande crescita economica del dopoguerra[21].

---

ca delle variabili economiche e demografiche.

17 OECD (2013). Chapters 2, 4 e 5.

18 E da rilevare in proposito che dai dati Eurostat si ricava che le percentuali di persone con 65 e più anni proprietarie della casa di abitazione sono molto diverse nei 28 paesi membri, andando da un minimo di circa il 55-57% in Olanda, Austria e Germania, a valori prossimi al 100% in Croazia, Lituania, Slovacchia e Romania. L'Italia con circa l'85% si colloca a metà della graduatoria

19 Ibid. Chapter 4. Per gli argomenti di questo capitolo si rimanda a una parte successiva del presente testo.

20 Ibid. pag. 162. In particolare, con riferimento a dati del 2008 per l'insieme dei paesi OECD, i redditi medi dell'insieme degli ultra 65enni sono pari all'86,2% rispetto a quelli della popolazione, mentre distinguendo per fasce di età, dai 65 ai 75 anni il valore sale al 90,1% e sopra i 75 anni scende al 79,9%.

21 Dai dati del rapporto (Ibid. pag. 170), si ricava che la spesa pensionistica per vecchiaia e superstiti nella media dei paesi OECD dal 1990 al 2009 è cresciuta del 27% più velocemente del reddito nazionale, con un'incidenza sul PIL che è passata dal 6,1% al 7.8%, pesando per circa il 17% sul totale della spesa pubblica.

Questa parte del rapporto presenta anche alcuni dati che riguardano le differenti fonti di reddito degli ultra 65enni, suddivise tra pensioni, pubbliche e private, guadagni da lavoro dipendente e autonomo, entrate da altre forme di risparmio. L'ulteriore elaborazione conferma che la pluralità delle fonti di reddito e il loro peso hanno un ruolo significativo per le condizioni di vita delle persone che rientrano nei decili più alti della distribuzione dei redditi, mentre per i bassi redditi il trattamento di pensione resta la risorsa dominante per lo standard di vita.

L'altro indicatore si riferisce al tasso di povertà degli anziani, identificato come livello di reddito inferiore al 50% della mediana del reddito equivalente disponibile per le famiglie. Risulta che, in base ai dati del 2010, nella media dei paesi OECD il 12,8% degli ultra 65enni, contro l'11,3% dell'intera popolazione, vive sotto la soglia di povertà. Tale valore sale al 13,8% quando si considerano le persone sopra i 75 anni. Le differenze dei tassi di povertà tra paesi sono molto grandi, anche se nel confronto i valori vanno considerati con cautela, poiché, essendo misure di povertà relativa, sono fortemente influenzati dal livello del reddito medio di ogni singolo paese[22].

Un'ulteriore conferma del recupero di attenzione per ciò che ha rappresentato l'obiettivo originario della previdenza nella storia dei sistemi di protezione sociale, ossia garantire adeguate condizioni di vita alle persone anziane, la si trova in un recente rapporto redatto dal *Social protection Committee* dove, traducendo letteralmente, si afferma che "… per quanto porre le finanze pubbliche su un sentiero di sostenibilità sia una fondamentale priorità economica, c'è una crescente consapevolezza che, senza dedicare altrettanta attenzione all'adeguatezza (*dei trattamenti pensionistici*), incluso il rendere possibile e incoraggiare le persone a lavorare più a lungo, le riduzioni dei tassi di sostituzione e l'aumento della povertà tra i pensionati possono raggiungere livelli inaccettabili"[23].

2. Sostegno al reddito e adeguatezza delle pensioni

In diversi paesi europei, il nucleo sostanziale delle politiche assistenziali, dal reddi-

22 La tavola riassuntiva è a pag. 165 del Rapporto (OECD, 2013). In essa, a proposito della significatività delle percentuali di persone anziane sotto la soglia di povertà, si può notare come spesso i valori bassi corrispondano a paesi (Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Polonia) che hanno redditi pro capite della popolazione molto al di sotto della media generale. Dalla tabella si evince anche che la quota di povertà degli ultra 65enni per l'Italia sia leggermente al di sotto della media generale. Per quanto riguarda gli ultra 75enni, l'Italia segue la regola generale con una percentuale di povertà in aumento ma sempre al di sotto del valore medio di tutti i paesi OECD. A proposito di questi valori, è opportuno notare che, se anziché al tasso di povertà, si fa riferimento al "rischio di povertà o di esclusione sociale" (persone che si trovano in una delle seguenti condizioni: i. a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali; ii. severe condizioni di deprivazione materiale; iii. vivere in famiglie con intensità di lavoro molto bassa), i dati Eurostat aggiornati al 2013 danno le seguenti percentuali: popolazione totale 24,5% UE27 (esclusa la Croazia) 28,4% Italia; popolazione con 65 e più anni 18,2% UE27 e 22,6% Italia; popolazione con 75 e più anni 19,2% EU27 e 23,9% Italia. Rispetto al 2007, anno prima della crisi, le percentuali sono diminuite per EU27 nelle due fasce di età più anziane, mentre nel caso dell'Italia, si registra un decremento di minore entità nelle fasce di età anziane e un peggioramento della quota per l'intera popolazione.

23 Cfr. European Union (2015), p.28. Da sottolineare che il testo e le conclusioni chiave di questo rapporto sono state approvate dal Consiglio dell'Unione Europea.

to di cittadinanza alle pensioni minime, ha le proprie basi normative nei testi delle rispettive costituzioni[24]. Anche per quanto riguarda l'Italia, i sostegni assicurativi e assistenziali al reddito, oltre che un livello adeguato dei trattamenti pensionistici, hanno un fondamentale riferimento normativo nell'articolo 38 della Costituzione. Sebbene si possa ritenere che da questo collegamento discenda "una tutela effettiva, costituzionalmente vincolata, ovvero un diritto fondamentale, imprescrittibile e irrinunciabile"[25], tuttavia le analisi giuridiche sottolineano concordemente che esistono varie difficoltà a dare un profilo più direttamente quantitativo al termine "adeguatezza", a causa "della oggettiva relatività tanto del criterio di misura (l'adeguatezza), quanto del referente (le esigenze di vita)"[26].

La rilevanza giuridica del concetto di adeguatezza deriva dal fatto che esso "descrive la «meta» costituzionale e, dunque, il connotato «necessario» della prestazione che forma oggetto del diritto alla tutela previdenziale e assistenziale". In quanto tale, esso rappresenta un principio "ispiratore, di linea guida dell'ordinamento giuridico previdenziale e della sua evoluzione"[27]. Pertanto, a confermare questo principio in chiave di policy, non può mancare una "consonanza tra la nozione di reddito ed il principio di adeguatezza atteso che, alla luce del primo comma dell'art 38 Cost., ogni cittadino ha diritto ai «mezzi necessari per vivere», quindi al c.d. minimo vitale, inteso come l'insieme dei beni necessario quanto meno alla «conservazione» dell'esistenza di una persona"[28].

Questo essenziale riferimento a un target quantitativo, che non solo legittimi ma dia anche un significato sostanziale alla componente assistenziale delle prestazioni erogate dal sistema previdenziale, trova puntuale conferma in altre analisi dove, riguardo a una possibile quantificazione, si afferma che "l'effettività di tale garanzia comporta che i benefici attribuiti non siano insignificanti e, dunque, che non siano erogate prestazioni irrisorie"[29]. Anche questa ulteriore precisazione, per quanto presti attenzione all'ammontare dei benefici, rimane tuttavia ancora generica sul piano della definizione quantitativa, mentre una "prescrizione costituzionale dell'adeguatezza", che esprima i termini quantitativi della posizione giuridica tutelata, dovrebbe "almeno in teoria indicare una misura specifica di tale prestazione".
In proposito, le analisi giuridiche fanno però presente che "a differenza di altre Corti costituzionali, la nostra Corte non è avvezza ad entrare così puntualmente nel merito delle scelte del legislatore da imporre allo stesso limiti specifici ed un confine di natura monetaria, come parte integrante della interpretazione

24 Al riguardo è significativo che "... se si fa eccezione per l'antichissima costituzione non scritta britannica, composta da convenzioni non codificate, tutte le costituzioni dei paesi europei sono sorte dopo il 1948. (...). Eppure, e vorrei dire nonostante la diversità delle origini e delle loro storie, le costituzioni europee si sono venute nel tempo ad assomigliare sempre più l'una all'altra". Cfr. Frosini (2008).
25 Bifulco, Celotto, Olivetti (2006). A rafforzare questa affermazione gli autori aggiungono che "... più precisamente, il diritto alla previdenza contiene in sé un «nucleo essenziale» non modificabile in sede legislativa, che impone al legislatore l'obbligo di non vanificare la tutela predisposta dalla Costituzione."
26 Battisti (2008), pag. 310.
27 Ibid. pag. 309.
28 Ibid. pag.313
29 Bifulco, Celotto, Olivetti (2006), cit.

costituzionale"[30]. In merito a ciò, è stato anche osservato che "l'estensione all'art. 38 del concetto di bisogno di cui all'art. 36 Cost., ha costituito il fondamento costituzionale per le maggiorazioni di retribuzioni e pensioni per i familiari a carico". Alla luce di questa considerazione, non sarebbe perciò improprio sostenere che lo scopo di entrambi gli articoli sia quello di "garantire che sussista da un lato una specifica correlazione tra quantità e qualità del lavoro prestato e il corrispettivo in termini monetari che da tale lavoro deriva, dall'altro un generale livello di reddito quanto meno idoneo ad assicurare una esistenza libera e dignitosa al lavoratore, attivo o in pensione"[31].

In altri termini, il diritto inerente la prestazione previdenziale avrebbe una duplice motivazione: "alleviare lo stato di bisogno del lavoratore e della sua famiglia" , ma anche "garantire un *quid pluris* volto a tener conto - almeno parzialmente - del «merito» che dal lavoro (ma anche dalla contribuzione) deriva e che trova riscontro nel tenore di vita raggiunto dal lavoratore alla conclusione della sua vita lavorativa"[32]. Sempre a tale riguardo, è stato sottolineato che l'articolo 38 "stabilisce principi e configura istituti volti alla tutela pubblica economica del singolo che versi in condizioni di necessità per il verificarsi di determinati rischi, distinguendo una funzione degli inabili al lavoro indigenti (I e III comma) e una funzione di tutela dei lavoratori (II comma). Pur ispirate entrambi all'idea di sicurezza sociale, si tratta di due tutele tra loro strutturalmente e qualitativamente eterogenee, per quanto riguarda i soggetti considerati ("cittadini" e "lavoratori"), i fatti giuridici dai quali nascono i rapporti ("inabilità al lavoro e assenza di mezzi necessari per vivere" e "infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria"), il contenuto delle prestazioni ("mantenimento e assistenza sociale" e "previdenza e assicurazione dei mezzi adeguati alle esigenze di vita"), le modalità di finanziamento del sistema (a integrale carico delle finanze pubbliche l'uno, anche con i contributi dei lavoratori l'altro), nonché il movente (meramente solidaristico nel caso dell'assistenza, anche mutualistico nel caso della previdenza)"[33].

Da queste considerazioni consegue che "la Costituzione, dunque, in un quadro complessivo di solidarietà sociale, tiene distinta la disciplina protettiva dei rischi e dei bisogni che possono colpire i lavoratori da quella degli altri cittadini, imponendo a loro vantaggio un sistema di sicurezza sociale particolarmente qualificato, in considerazione del contributo di benessere offerto alla collettività per mezzo della loro opera, oltre che, naturalmente, in considerazione delle contribuzioni previdenziali da loro prestate"[34].

30 Ibid.
31 Ibid.
32 Ibid.
33 Tripodina (2013), Cap. 2, Par. 3 (pp. 67 e segg.)
34 Ibid. Su queste valutazioni, lo stesso autore è ancora più esplicito in una nota del testo (n.25) dove, riferendosi a diverse sentenze della Corte Costituzionale, si dice "quanto ai «mezzi adeguati alle esigenze di vita», sicuramente la formula impiegata dal Costituente all'articolo 38, II comma, è correlata, sia concettualmente che politicamente, con quella dell'articolo 36, I comma: al pari di questa, anche la formula dell'articolo 38 mira ad assicurare un livello minimale e inderogabile di prestazioni a favore del lavoratore. Tuttavia, posta la correlazione, è pur vero che l'adeguatezza non coincide con la sufficienza, ma esige un livello superiore di protezione; sicché il legislatore, nella sua libertà discrezionale nel determinare l'esatto ammontare pensionistico e i meccanismi contributivi, può stabilire il trattamento pensionistico tra un minimo e un massimo, purché, rispetto alla fissazione del trattamen-

Alla luce delle analisi giuridica, quindi, si può quindi assumere che il diritto alla pensione si basa su due elementi di rilevanza costituzionale: uno, associabile al diritto all'assistenza, che riconosce la garanzia di un minimo esistenziale ai soggetti in stato di bisogno; l'altro, derivante dal valore sociale del lavoro svolto e, si può aggiungere, correlato a un espressione monetaria di tale valore, che serve invece a determinare un ammontare della prestazione che salvaguardi un adeguato tenore di vita dopo il pensionamento.
Per gli argomenti che verranno trattati in seguito, è opportuno segnalare che, prendendo spunto da questa duplice connotazione del diritto al reddito in età anziana, vi è anche chi ha ipotizzato che il ruolo del cosiddetto "primo pilastro" possa essere delimitato alla componente di base della prestazione, cioè alla quota corrispondente al «minimo esistenziale», lasciando alla previdenza complementare il compito di erogare la quota aggiuntiva che, sommata alla *basic pension* ottenga il risultato di un trattamento adeguato[35]. Nel prospettare questa soluzione, si è innanzi tutto considerato che "il problema nodale che investe tutta la questione rimane sul quantum del contributo che la previdenza complementare deve apportare alla tutela adeguata prevista per i lavoratori. Il che implica l'analisi sul problema, affrontato in dottrina, se le prestazioni erogate dalla previdenza obbligatoria siano o meno adeguate per il lavoratore e cioè maggiori rispetto al minimo vitale previsto dal 1° comma dell'art. 38 Cost. Se così non fosse e cioè se la previdenza pubblica erogasse prestazioni non più adeguate, allora la previdenza complementare dovrebbe essere obbligatoria e non volontaria come è invece nell'attuale sistema, ma la misura dell'adeguatezza della prestazione risulta, nel quantum, una scelta discrezionale del legislatore che deve tenere conto degli assetti economico-sociali del tempo e del territorio nel quale si trova a legiferare". In base a queste valutazioni, l'autore ipotizza – con una passaggio logico che meriterebbe di essere motivato in modo più analitico - che si possa modificare l'attuale assetto del sistema previdenziale italiano pensando "la previdenza complementare quale la vera futura prestazione pensionistica adeguata per lasciare alla previdenza pubblica il c.d. «welfare residuale» che erogherebbe le prestazioni minime, quelle attualmente garantite dall'assistenza sociale". Tuttavia, il fatto che una modifica dell'attuale assetto del sistema previdenziale nel senso indicato abbia riflessi di carattere costituzionale è confermato dalle parole dello stesso autore, quando in proposito dice che "tale ragionamento implicherebbe una necessaria rivisitazione dell'art. 38 Cost., superando l'attuale distinzione tra l'assistenza e previdenza, per lasciare spazio a quella idea di sicurezza sociale ove le prestazioni minime sarebbero garantite a coloro, lavoratori e cittadini, i quali non arriverebbero ad assicurarsi quelle prestazioni adeguate previste esclusivamente per i lavoratori che hanno concorso al progresso materiale e spirituale della società (ultimo comma art. 4 e 2° comma art. 38 Cost.)"

---

to minimo garantito, non si limiti alla garanzia del minimo alimentare ma vada oltre, per non frustrare l'esigenza di adeguatezza rispetto al tenore di vita acquisito dal lavoratore e dalla sua famiglia posta a specifica tutela dalla Costituzione, pena l'incorrere nel giudizio di arbitrarietà e irragionevolezza"

35 Si veda Fraioli (2012), paragrafo 2.7.2.4 (La previdenza complementare ed il problema dell'adeguatezza della prestazione).

3. La misurazione dell'adeguatezza dei trattamenti di pensione

Al di là delle sottigliezze interpretative circa i significati e il reale obiettivo che si è inteso perseguire con la formulazione dell'articolo 38, è innegabile che da parte dei costituenti vi sia stata, una specifica attenzione per la salvaguardia delle capacità di spesa e della condizione di inclusione sociale delle persone anziane, come elemento integrante del sistema di protezione sociale. Se dall'enunciazione astratta del principio, per quanto essa sia espressione di una precisa volontà politica, si passa a una valutazione delle misure che possono registrare l'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi fissati dall'articolo 38, si apre un quadro piuttosto articolato in relazione sia alle problematiche che vanno considerate per pesare i fattori che influenzano le condizioni reddituali e sociali delle persone anziane, sia agli indicatori quantitativi più opportuni da utilizzare.
A tale proposito, va subito anticipato che in merito a quello che può essere ritenuto il metodo preferibile per misurare l'adeguatezza delle pensioni non sembra esserci un reale consenso tra i policy maker e nemmeno nella letteratura teorica. Diversi indicatori sono stati ideati e utilizzati, ma nessuna singola misura sembra offrire un'informazione del tutto soddisfacente sull'impatto che le recenti riforme hanno avuto riguardo al grado di raggiungimento degli obiettivi di un sistema pensionistico.

Sul concetto di "adeguatezza" sono state formulate diverse definizioni[36]. Nelle pubblicazioni della *World Bank*, ad esempio, si possono trovare sia una definizione concettuale del termine, sia una sua misura quantitativa. In proposito, infatti, si afferma che *adeguato* è un sistema previdenziale in cui "tutte le persone, a prescindere dal livello e dalla forma dell'attività da loro svolta", devono avere accesso a prestazioni "sufficienti a prevenire la povertà in età anziana, con riferimento al livello assoluto di povertà calcolato in modo specifico per ogni paese, e capaci anche di fornire un mezzo efficace per rendere meno discontinua la curva dei consumi nell'arco della vita per la grande maggioranza delle persone"[37].
Questa enunciazione, rilevante ma di contenuto ancora piuttosto generale, viene ulteriormente specificata nel senso che "per un lavoratore tipico, con una carriera contributiva piena, per conservare livelli di sussistenza dei redditi da pensionato, il tasso di sostituzione iniziale al netto delle imposte dovrebbe essere intorno al 40%".
Nel precisare questa ipotetica soglia minima, gli autori della *World Bank* invitano però anche a considerare il possibile effetto negativo di un tasso netto di sostituzione eccessivo. I sistemi che garantiscono otre il 60% sono infatti visti come "insostenibili", in quanto richiedono livelli troppo elevati, quindi "dannosi", di contribuzione. A sostegno di questa valutazione, si dice che l'adeguatezza deve essere garantita nel tempo e, dunque, che "i programmi pensionistici vanno strutturati in maniera tale che la situazione finanziaria non debba richiedere futuri tagli non programmati delle prestazioni, o maggiori e imprevisti trasferimenti dal bilancio pubblico"[38].

36 Per una rassegna critica si veda George (2013)
37 Hinz and Holzmann (2005)
38 Va detto che gli stessi autori concludono queste riflessioni sostenendo che "most existing pension systems, including some of the recently reformed systems, are unable to deliver on these

Sempre avendo come riferimento una possibile quantificazione del concetto di adeguatezza, l'International Labour Office (ILO), dopo un confronto tra governi e parti sociali durato parecchi anni ed espresso attraverso convenzioni e raccomandazioni, è arrivata a definire alcuni standard riguardanti l'entità dei trattamenti pensionistici[39]. Le misure individuate si applicano in rapporto a una retribuzione di riferimento e indicano tassi di sostituzione dell'ammontare della pensione dal 40% al 55%. Inoltre, nei documenti dell'ILO vengono sollecitate le legislazioni nazionali ad accogliere un principio di condivisione sociale del rischio e a fissare soglie di garanzia al di sopra di un *minimum standard of living*, che deve essere assicurato anche dopo il pensionamento per mantenere il potere di acquisto in vista di possibili aumenti dei prezzi, nonché a contrastare disuguaglianze di genere nell'erogazione dei benefici.

Nel 2012, procedendo lungo le linee di azione concordate nell'ambito del cosiddetto "metodo aperto di coordinamento"[40], la Commissione Europea ha presentato un "Libro bianco" sulle pensioni[41] in cui, dopo un'analisi dei fattori economici e demografici che causano le maggiori criticità per la gestione dei sistemi pensionistici, vengono individuate nella "sostenibilità finanziaria a lungo termine" e nella "adeguatezza dei trattamenti erogati" le due fondamentali linee guida a cui dovrebbero essere indirizzate le riforme di tutti i paesi. In particolare, circa l'obiettivo dell'adeguatezza, nelle line guida europee si legge che "le pensioni, in gran parte erogate da regimi pubblici, sono la principale fonte di reddito degli anziani in Europa, che rappresentano una parte significativa e crescente della popolazione UE (120 milioni, pari al 24%). Il fine infatti dei regimi pensionistici è quello di fornire un reddito adeguato che consenta agli anziani un tenore di vita dignitoso e un'indipendenza economica: obiettivo che, in linea generale, è stato raggiunto

promises". Cfr. Hinz and Holzmann (2005), p. 27.

39 Il livello della pensione deve raggiungere per un beneficiario standard (uomo sposato in età di pensione che ha completato la carriera contributiva) il 40% della retribuzione di riferimento (Social Security Minimum Standards Convention, No 102, 1952, entrata in vigore il 27 Aprile 1955). Questa percentuale è stata aumentata al 45 con la Convenzione No 128 (Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention,1967) e al 55 per cento con la Raccomandazione No. 131 (Recommendation concerning Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits, 1967). Questa raccomandazione indica anche alle legislazioni nazionali di fissare un ammontare minimo di pensione per assicurare uno standard minimo di vita, il cui livello "dovrebbe essere aumentato in particolari circostanze, come ad esempio per coloro che necessitano di essere costantemente aiutati da altre persone" (Humblet e Silva, 2002, pagg. 26-27).

40 Il metodo aperto di coordinamento (MAC) è un processo di cooperazione volontaria nel campo delle policy che, partendo dalle politiche per l'occupazione, si è progressivamente esteso alle principali funzioni della protezione sociale. Schematicamente, il processo comporta una primo passaggio in cui vengono individuati obiettivi comuni, una fase di adozione da parte di tutti i paesi di politiche coerenti con gli obiettivi prefissati e, infine, un confronto sui risultati, monitorati per mezzo indicatori, da cui prendono spunto la Commissione e il Consiglio per redigere raccomandazioni specifiche per ogni paese, in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi. Sull'applicazione del MAC alle politiche previdenziali si veda Ravelli (2010).

41 Commissione Europea (2012a). Secondo la prassi dell'Unione europea, i Libri bianchi sono documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. Talvolta, come nel caso delle pensioni, fanno seguito a un libro verde pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo. Mentre il libro verde conteneva idee finalizzate a un dibattito pubblico, il libro bianco contiene un insieme ufficiale di proposte sul tema di riferimento e rappresenta lo strumento per la loro realizzazione.

in tutta l'UE, pur con profondi divari"[42]. Va anche rilevato che nel documento l'UE ha evitato di quantificare un valore minimo di pensione da considerare come parametro per l'adeguatezza. Il grado di raggiungimento di questo obiettivo è tuttavia monitorato con quattro indicatori principali, ossia la percentuale di anziani a rischio di povertà, il rapporto tra il reddito mediano degli ultra 65enni e quello della popolazione in età di lavoro, i tassi di sostituzione teorici su carriere standard e la previsione della variazione di questi tassi nel corso dei successivi quarant'anni[43].

Prendendo spunto da queste indicazioni, nel mese di giugno del 2012, è stato pubblicato da parte del *Social Protection Committee* e della Direzione Generale per l'occupazione e le politiche sociali della Commissione Europea un rapporto interamente dedicato al tema dell'adeguatezza delle pensioni[44]. Il documento, dopo aver discusso gli elementi di contesto che sono all'origine delle problematicità nel funzionamento dei sistemi pensionistici, affronta direttamente la questione chiave per le scelte dei decisori pubblici. L'analisi, infatti, basandosi sugli esiti di altre indagini condotte in ambito comunitario[45], sottolinea come le riforme degli ultimi anni abbiano sostanzialmente migliorato la sostenibilità finanziaria di lungo periodo dei sistemi pensionistici pubblici, che sono perciò più in grado di assorbire gli effetti dell'invecchiamento della popolazione, offrendo maggiori garanzie di reddito per i futuri pensionati.

Tuttavia, le conseguenze delle riforme attuate per ciò che riguarda l'adeguatezza dei trattamenti sono incerte e complessivamente meno positive. Le proiezioni quantitative sui tassi di sostituzione di carriere tipo dimostrano, infatti, che la maggiore sostenibilità delle pensioni pubbliche in molti paesi membri è stata raggiunta a scapito di una significativa riduzione dell'adeguatezza. Pertanto, l'opinione espressa nel rapporto è che la vera sfida per i decisori pubblici nel campo della previdenza sia quella di trovare i modi per recuperare il futuro declino dei tassi di sostituzione.
Nel rapporto sono presentati per ogni paese dati che riguardano i valori correnti degli indicatori di adeguatezza[46] e di sostenibilità[47].

42 Ibid, pag.4
43 Disponibili all'indirizzo internet "http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en"
44 Commissione Europea (2012b). La sottolineatura della bivalenza dell'analisi dei sistemi pensionistici è chiarita fina dalle prime righe del rapporto dove si dice "This report focussed on the adequacy dimensions of pensions has been developed by the Social Protection Committee (SPC) as a complement to the Ageing Report by the Economic Policy Committee (EPC) which primarily deals with sustainability aspects of pensions from a public budget perspective".
45 In particolare, le proiezione della spesa pensionistica fino al 2060 di 27 paesi UE. Vedi Commissione Europea (2012c). Da segnalare che le basi metodologiche per le proiezioni a lungo termine sono state aggiornate di recente (Commissione Europea, 2014b).
46 Gli indicatori sono: 1) rapporto tra il valore mediano del reddito di persone ultra 65enni e quello di persone di età 0-64; 2) tasso di sostituzione aggregato (rapporto tra valore mediano della pensione di persone in età 65-74 e mediana dei redditi da lavoro di persone in età 50-59); 3) tassi di persone a rischio di povertà in età > 65 anni e > 75 anni; 4) percentuale di persone con gravi privazioni materiali; 5) rapporto tra primo e ultimo quintile nella distribuzione del reddito per persone sotto e sopra i 65 anni di età.
47 Gli indicatori sono: 1) tassi di occupazione 15-64 e 55-64 anni; 2) età effettiva di uscita dal mercato del lavoro; 3) aspettativa di vita a 65 anni; 4) rapporto tra inattivi oltre 65 anni e occupati in età 20-64; 5) spesa per pensioni in % del PIL; 6) saldo del bilancio pubblico in % del PIL; 7) debito

Inoltre, sempre per ogni singolo paese sono calcolati i "tassi teorici di sostituzione", al 2010 e in proiezione al 2050, per un "caso base" e per una serie di varianti che tengono conto di diversi livelli e progressioni di reddito, interruzioni di carriera, genere, e indicizzazione delle pensioni[48].

Aprendo una parentesi per confrontare i dati italiani rispetto a quelli riferiti all'insieme dei paesi dell'Unione europea (EU27), si può rilevare come gli indicatori di adeguatezza registrino per l'Italia valori superiori alla media, mentre per i tassi di povertà la situazione si inverte, anche se le differenze in percentuale sono piuttosto ridotte. I tassi di sostituzione teorici sono anch'essi superiori ai valori EU27; tuttavia, nella proiezione al 2050, si manifesta un peggioramento generale, con cadute di oltre venti punti percentuali nel caso base ed esiti anche peggiori nell'ipotesi di redditi più elevati, o come conseguenza della parziale indicizzazione valutata dieci anni dopo il pensionamento. L'altro set di indicatori, riguardanti la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, registra nel complesso per il caso italiano valori più problematici rispetto alla media dei paesi europei.
Su questa breve sintesi dei dati quantitativi, per quanto essa possa dare qualche generale indicazione della situazione in cui si colloca il sistema previdenziale italiano nel confronto con gli altri paesi europei, non vale però la pena di soffermarsi ulteriormente per due ragioni. La prima è che dal momento della pubblicazione, vi sono state varie modifiche: nell'assetto normativo di diversi paesi, nell'aggiornamento dei dati e nel modo di trattare aspetti metodologici di rilievo[49]. La seconda ragione, non meno importante, riguarda il fatto che nei confronti di questi esercizi di simulazione sono state mosse numerose critiche che, per concludere questa parte sulle misure di adeguatezza, può essere utile richiamare sinteticamente.

Innanzi tutto, è stato rilevato come i tassi di sostituzione rappresentino solo una misura ipotetica di quale possa essere la condizione economica dopo il ritiro dall'attività, dal momento che un lavoratore deve aspettare la data del pensionamento per conoscere l'effettivo ammontare della pensione che riceve rispetto al suo ultimo reddito da lavoro. Tale misura, perciò, non è realmente prospettica, essendo formulata su ipotesi di future evoluzioni che non possono includere modifiche negli assetti normativi e altri eventi di una carriera individuale che sono del tutto imprevedibili[50].

---

pubblico in % del PIL

48 Le proiezioni dei "theoretical replacement rates" (TRR) incorporano gli effetti delle riforme varate fino alla fine del 2011 in ciascun paese. I TRR nel caso base ipotizzano lavoratori con dati livelli retributivi e profili di carriera, con una durata contributiva di 40 anni ed età di pensionamento a 65 anni. Essi includono le pensioni pubbliche e private, obbligatorie e complementari. Per ulteriori specificazioni sui metodi utilizzati per le proiezioni, si può fare riferimento anche al sito internet «European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion...EU social indicators»

49 In proposito, si è già ricordato in precedenza che nell'ambito delle attività del Social Protection Committee, il gruppo ad hoc che lavora sul tema delle pensioni (SPC WG-AGE) ha in corso la preparazione di un nuovo "Pensiona dequacy report", la cui uscita è prevista per il mese di giugno 2015. Un aggiornamento delle quantificazioni relative alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, corredato di numerose elaborazioni e da una scomposizione dei cosiddetti drivers della spesa pensionistica è invece stato pubblicato molto di recente (Commissione Europea, 2015).

50 Le diverse situazioni ipotizzate riguardo l'età, la durata i livelli e le progressioni di reddito,

Un'ulteriore critica che viene rivolta ai tassi di sostituzione teorici come indicatore di adeguatezza riguarda la loro effettiva rappresentatività[51]. A tale riguardo è stato rilevato come nei paesi europei le persone mediamente si ritirano circa tre anni prima del compimento dei 65 anni ipotizzati nelle proiezioni. I tassi di occupazione sono inoltre al disotto del pieno impiego e tendono a cadere con l'aumento dell'età, soprattutto per quanto riguarda la componente femminile. Circa il 20% degli occupati, in particolare le donne, svolgono lavoro a tempo parziale, con un costante aumento negli ultimi anni di interruzioni e periodi di non lavoro. A ciò si aggiunga che l'utilizzo di una retribuzione media come base per le proiezioni non coglie per definizione la diseguaglianza nella distribuzione dei redditi, la cui entità risulta peraltro molto diversa tra i paesi dell'Unione Europea. Infine, come ultima ma forse più rilevante osservazione critica, è stato fatto notare che, se si considera l'obiettivo previdenziale della sicurezza del reddito e di una vita dignitosa in età anziana, ovvero i fondamenti dell'adeguatezza illustrati in precedenza, il limite principale di questa misura è che essa non riesce a rappresentare la multidimensionalità dei fattori che influenzano le condizioni di vita delle persone anziane e, soprattutto, non ha un diretto collegamento con il rischio di povertà[52]. Infatti, trattandosi di una misura relativa, se un lavoratore ha un reddito basso e riceve una pensione pari a una percentuale alta del suo reddito, il tasso di sostituzione potrebbe anche essere considerato generoso, ma non sarebbe in grado di ridurre il rischio di povertà[53]. Non sorprende perciò che nelle analisi empiriche, la correlazione tra i tassi di sostituzione netti e la differenza dei tassi di povertà degli ultra 65enni rispetto alle persone in età lavorativa (cioè una misura di incidenza della povertà per i più anziani) sia sempre risultata molto bassa[54].

A fronte di questo riscontro, che mostra come i tassi di sostituzione, sia lordi che netti, possano costituire un indicatore di "relativa generosità" delle regole di calcolo di un sistema pensionistico ma non sono una misura in grado di descrivere le condizioni reddituali complessive delle persone anziane, vi sono stati diversi tentativi di inquadrare in modo più appropriato quest'ultimo specifico aspetto e di quantificare il peso ricoperto dalla spesa pensionistica sul benessere economi-

nelle proiezioni effettuate dall'Indicators' sub-group (ISG) del Social Protection Committee rappresentano un tentativo di cogliere l'eterogeneità dei profili di carriera. Tuttavia, questa articolazione rispetto al "caso base" è ritenuta da molti ancora insufficiente a rappresentare gli eventi che possono accadere in un arco di tempo di quarant'anni e oltre. Aumentare le ipotesi significa poi avere una misura di "sensitività" dei valori base a fronte degli eventi ipotizzati ma, paradossalmente, comporta anche una crescente varietà di situazioni che rende sempre più aleatoria la previsione di quale possa essere quella che corrisponderà più da vicino alla reale evoluzione di carriera di una persona.

51 E' da notare che valutazioni critiche sulla rappresentatività dei tassi di sostituzione come indicatore di adeguatezza delle pensioni sono state formulate alcuni anni prima che tale misura venisse inserita abitualmente nei rapporti europei (Blondell e Scarpetta, 1999).

52 Vi sono in realtà alcune analisi empiriche che contengono interessanti tentativi di utilizzare indicatori compositi per cogliere la multidimensionalità dell'obiettivo dell'adeguatezza. Chybalski (2012), ad esempio, ha costruito una graduatoria di 26 paesi (25 UE più la Norvegia) basata su un indicatore che sintetizza tre misure complesse: per il reddito, la povertà e il differenziale di genere.

53 Grech (2013).

54 Ad esempio, Grech ha messo in relazione per 27 paesi dell'UE i tassi di sostituzione netti calcolati dalla Commissione nel 2010 e i differenziali tra i valori percentuali del rischio di povertà delle persone in età di lavoro e delle persone oltre i 65 anni ottenendo una valore di correlazione assolutamente non significativo (R2= 0,09).

co degli anziani.

Alcuni anni fa, ad esempio, nelle pubblicazioni OECD è stato proposto come indicatore il rapporto tra reddito medio disponibile delle persone di età compresa tra 66 e 75 anni e quello delle persone tra i 51 e i 65 anni[55]. Questo rapporto, i cui termini sono più ampi nella definizione e nell'arco temporale di sviluppo dei redditi rispetto ai tassi di sostituzione teorici, risulta maggiormente correlato alla differenza tra i tassi di povertà della quota anziana e dell'intera popolazione e, nello stesso tempo, appare disallineato rispetto ai tassi di sostituzione teorici. Nel confronto tra paesi, appare chiaro come tale indicatore sia fortemente condizionato dall'ammontare in valore assoluto dei trattamenti pensionistici che in media pesano per circa tre quarti del reddito disponibile degli ultra 65enni. Tale rapporto può perciò essere considerato una misura più idonea per valutare le condizioni reddituali delle persone anziane, anche se i valori che si ricavano, essendo l'indicatore basato sui redditi medi, non danno alcuna informazione riguardo alla distribuzione degli stessi redditi all'interno delle due classi di età prese a riferimento[56].

Con lo scopo di mettere in evidenza la distanza relativa tra pensioni e retribuzioni il gruppo dell'*Economic Policy Committee* che si dedica ai temi dell'invecchiamento (*Ageing Working Group*) ha utilizzato nelle pubblicazioni degli ultimi anni [57] un indicatore denominato "*benefit ratio*", che rappresenta il rapporto tra i valori medi delle pensioni pubbliche e delle retribuzioni dell'intera economia. Anche questo indicatore, tuttavia, come è chiaramente indicato nel testo[58] ha lo scopo di valutare la "generosità" delle regole di un sistema pensionistico e, nelle proiezioni a lungo termine, l'efficacia degli interventi di riforma nel contenimento della spesa, ma non è dal punto di vista metodologico adatto a misurare l'adeguatezza dei trattamenti e tantomeno l'incidenza della povertà tra le persone anziane[59].

---

55 Forster and Mira D'Ercole (2005). Sulla base dei dati ricavati da un questionario OECD sui redditi delle famiglie, questo indicatore, denominato dagli autori quasi-replacement rate, mostrava come i redditi medi delle persone tra 66 e i 75 anni erano diminuiti in termini relativi in quasi metà dei paesi considerati, andando in controtendenza rispetto ai decenni precedenti (p. 38). Nella stessa analisi veniva inoltre evidenziato come la struttura delle famiglie, i redditi finanziari, i proventi del lavoro e la tassazione siano altri importanti aspetti che influenzano le condizioni e le disparità di reddito degli anziani (p. 40).

56 A questo proposito, i dati indicherebbero che la distribuzione del reddito tra le persone più anziane sia meno sperequata rispetto a quella dell'intera popolazione. Infatti, l'indicatore di distribuzione del reddito presente nei dati Eurostat, ovvero il rapporto tra redditi medi del più alto e del più basso 20% della scala distributiva, mostra nel 2013 per la media dei 28 paesi UE valori pari a 5,2 per l'intera popolazione e a 3,9 per gli ultra 65enni. In Italia i dati corrispondenti ammontano a 6,2 e 4,4, cioè a valori che indicano una distribuzione del reddito meno equilibrata della media europea.

57 Commissione Europea (2012c); Commissione Europea (2014a), p. 9-11.

58 Commissione Europea (2014b), p. 9 e segg.

59 Una misura simile al benefit ratio ma più idonea a cogliere le condizioni reddituali medie della popolazione anziana rispetto a quella più giovane è stata inclusa tra gli indicatori comunemente pubblicati da Eurostat. Essa, definita Relative median disposable income ratio, è rappresentata dal rapporto tra la mediana del reddito equivalente disponibile delle persone dai 65 anni in su e quello della popolazione di età inferiore. Il suo valore si colloca intorno al 93% (97% circa per i maschi e 91% per le femmine), con forti differenze tra i 28 paesi. Anche il significato di questo indicatore, tuttavia, è limitato dal fatto che esso rappresenta una misura di benessere relativo e non assoluto, oltre che non dare indicazioni sulla distribuzione intorno ai valori mediani che è molto diversa in ogni singolo paese.

A questo riguardo, è interessante notare che, sempre da parte dell'*Ageing Working Group*, è stato proposto un altro indicatore denominato *gross average replacement rate* che per certi aspetti può essere collocato a metà strada tra il *benefit ratio* di cui si è appena fatto cenno e il più usuale *theoretical replacement rate* (tasso di sostituzione teorico). Tale indicatore, che consiste nel rapporto percentuale tra il valore medio delle pensioni liquidate inizialmente e la retribuzione media dell'intera economia, risulta nel confronto tra paesi poco correlato con i tassi di sostituzione teorici calcolati nell'*Adequacy Report* citato in precedenza ma, più importante, rivela rispetto a questi ultimi una differenza negativa molto accentuata[60]. Se una parte di tale differenza è attribuibile alla definizione dei benefici pensionistici (in un caso si considerano solo le pensioni pubbliche lorde, nell'altro la somma delle prestazioni pubbliche e della previdenza complementare al netto di imposte e contributi), tuttavia il differenziale solleva molte perplessità circa la reale rappresentatività della tipologia dei percorsi di carriera presi a riferimento nelle simulazioni riguardanti l'adeguatezza delle prestazioni dei sistemi pensionistici dei paesi dell'Unione Europea.

In alternativa a questi indicatori, adatti principalmente a stimare l'andamento dell'entità media dei trattamenti pensionistici e quindi degli oneri finanziari della previdenza sociale, per trovare una misura più adatta a valutare le condizioni di vita delle persone dopo il pensionamento, è stato proposto un diverso indicatore denominato dagli autori "*wealth replacement rate*"[61]. Esso si basa su una simulazione dei consumi nell'arco restante di vita di un campione di famiglie per verificare se, in base ai redditi disponibili dopo il pensionamento, esse sono o meno in grado di mantenere lo stesso stile di vita del periodo lavorativo. L'approccio metodologico è importante perché risulta coerente con i principi giuridici formali dell'adeguatezza; l'analisi tuttavia presenta molte difficoltà a essere ordinariamente effettuata, in quanto il calcolo richiede una notevole massa di dati longitudinali su campioni di famiglie che in genere non sono disponibili, soprattutto per i confronti internazionali. L'esito dell'analisi pionieristica degli autori che hanno proposto questo approccio ha comunque messo in luce che, insieme a una generale stabilità dei modelli di consumo delle famiglie negli anni successivi al ritiro, resa possibile soprattutto dalle entrate pensionistiche, si palesano in misura significativa percorsi a rischio di povertà che riguardano perlopiù persone sole, in particolare donne.

Un ulteriore metodo alternativo che è stato proposto per arrivare ad una valutazione media dell'adeguatezza dei trattamenti di un sistema pensionistico si basa sul calcolo del valore attuale delle rate di pensione attese al momento del ritiro[62]. Alla determinazione di questa somma, denominata *pension wealth*, contribuiscono l'ammontare della prestazione al netto delle eventuali imposte al momento del pensionamento, la sua presumibile evoluzione dovuta ai meccanismi di indi-

60 I gross average replacement rates calcolati per i paesi dell'Unione Europea registrano in media valori prossimi al 45% nel 2010, tendenti al 36% nel 2060. Tali valori, almeno per quanto riguarda il 2010, sono abbastanza vicini a quelli indicati nelle raccomandazioni dell'ILO di cui si è detto in precedenza, ma appaiono inferiori di oltre venti punti percentuali rispetto ai theoretical replacement rates, calcolati nel Pension adequacy report del 2012 .

61 Hurd and Rohwedder (2008).

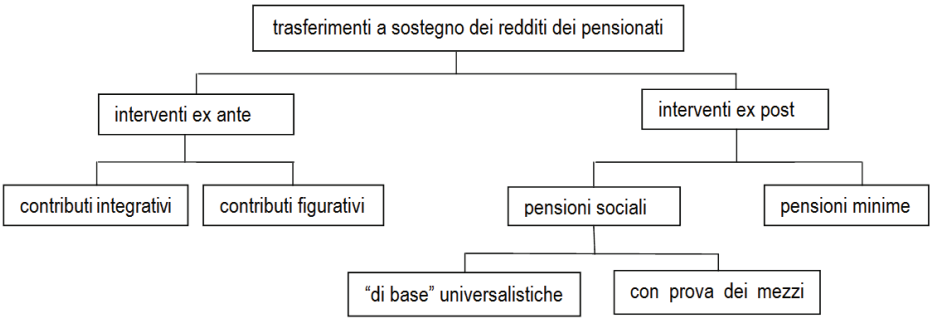
62 Grech (2013)

cizzazione e le aspettative di vita al pensionamento. Rispetto agli usuali tassi di sostituzione che si basano solo sulla prima componente (il valore della pensione al momento del ritiro), questa misura appare perciò più completa, in quanto include gli effetti di due variabili, l'adeguamento ai prezzi delle pensioni erogate e la speranza di vita, entrambe rilevanti per determinare il rendimento implicito di un rapporto previdenziale. Per collegare questo indicatore al rischio di povertà, nell'analisi è stato utilizzato come *benchmark* il valore attuale di un reddito che permetta di restare al di sopra della soglia di povertà per l'intero arco di tempo in cui si beneficia della pensione[63]. Procedendo per aggregazione, se il valore totale della *net pension wealth* è maggiore del valore utilizzato come *benchmark* calcolato per l'insieme dei beneficiari di pensione, allora il sistema è ritenuto idoneo a prevenire la povertà durante gli anni del pensionamento.

Sebbene anche quest'ultimo indicatore non sembra rimediare al problema che i valori aggregati ricavati dai dati medi perdano ogni informazione circa la distribuzione dei redditi da pensione, mettere in relazione l'adeguatezza con una soglia minima che previene il rischio di povertà appare un tentativo interessante. Con tale approccio, peraltro, i risultati dell'analisi mostrano come in molti paesi gli esiti delle riforme degli anni '90 in dieci dei principali paesi europei, avendo causato un decremento nel valore della *net pension wealth*, abbiano fatto slittare verso il rischio di povertà alcune fasce di lavoratori prima maggiormente protette, soprattutto gli individui a più basso salario e le donne. Malgrado le riforme abbiano diminuito in misura significativa la preesistente "generosità" dei sistemi pensionistici, si dimostra che la capacità di prevenire la povertà rimane elevata nei paesi che hanno migliorato gli schemi di *minimum pension*.

In conclusione, da questa rapida rassegna sulle misure per valutare l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, si ricava che i tassi di sostituzione teorici, su cui negli ultimi anni si sono concentrate le analisi, rappresentano in realtà quasi solo un espressione tecnica del rendimento associato al rapporto previdenziale, determinato dall'aliquota contributiva e dalle regole di calcolo delle prestazioni. Per caratterizzare le condizioni di vita degli anziani servono invece indicatori più "complessi", cioè capaci di cogliere gli effetti dinamici delle variabili rilevanti per l'adeguatezza di un sistema pensionistico (non solo le regole e il metodo di calcolo della prestazione ma anche l'indicizzazione e le aspettative di vita), e indicatori più "estesi", ossia in grado di includere aspetti essenziali per le condizioni di vita degli anziani, come gli immobili di proprietà, le eventuali altre entrate monetarie (da attività patrimoniali o da lavoro), le situazioni familiari, e i costi per accedere ai servizi reali, soprattutto quelli riguardanti la salute e i sostegni alla non autosufficienza.

63 Tale soglia andrebbe più opportunamente calcolata in valore assoluto e generalizzata a tutti i paesi, anziché in termini relativi con riferimento al reddito mediano di ogni paese Un esempio può essere rappresentato dal valore in PPA di un paniere di beni e servizi ritenuti indispensabili per una vita dignitosa. L'indice di severe material deprivation utilizzato come indicatore sociale nei report di confronto tra paesi EU, pur essendo una misura assoluta di povertà, non è utilizzabile perché si basa su una percentuale del numero di persone incapaci di alcuni consumi base e non su un equivalente valore di reddito.



4. Gli strumenti per l'adeguatezza delle pensioni

Le ricerche dedicate all'analisi degli strumenti impiegati nei sistemi pensionistici per mantenere il livello delle pensioni al di sopra di una soglia ritenuta adeguata e per prevenire i rischi di povertà in età avanzata, si sono concentrate soprattutto su due aspetti generali: primo, inquadrare da un punto di vista tipologico le forme di intervento; secondo, valutare gli effetti economici che strumenti diversi possono avere sui comportamenti delle persone e, di riflesso, su alcune funzioni macroeconomiche, come il risparmio e la crescita. E' opportuno anticipare che tra queste due aree di approfondimento esiste un legame evidente poiché, come si dirà in seguito, strumenti di diversa natura, pur perseguendo obiettivi relativamente simili, possono avere un differente impatto sui comportamenti delle persone e, quindi, effetti economici diversi che vanno opportunamente valutati.

Cominciando dalla tipologia degli strumenti, per rappresentare i trasferimenti monetari che, prescindendo del tutto o quasi dai versamenti contributivi, vanno in direzione di un sostegno al reddito dei pensionati, si può utilizzare, con qualche variante, la tassonomia adottata dal 2005 nelle pubblicazioni OECD e ripresa in un rapporto della *World Bank* che riguarda gli argomenti qui trattati (Figura 1) [64]. Come si vede dalla figura, questa classificazione distingue tra strumenti che servono a sostenere i redditi delle persone anziane agendo *ex ante*, ossia negli anni della vita lavorativa, e quelli che entrano in azione *ex post*, cioè dopo il pensionamento. Il secondo gruppo di strumenti, più comune e presente nella quasi totalità dei sistemi pensionistici dei principali paesi, è catalogabile in base a due tipologie di trasferimenti monetari: le "pensioni sociali", che sono finanziate con risorse provenienti dalla fiscalità generale, e le "pensioni minime" che, almeno per una quota, possono essere finanziate dalle entrate contributive del sistema previdenziale.

Tra i tipi di pensione sociale, la "pensione di base" è di norma erogata a prescindere dalle condizioni economiche, cioè dall'esistenza di altre fonti di reddito, dei beneficiari. In alcuni paesi dove è presente questa forma di pensione (paesi

64 Holzmann et al. (2009). Per la tassonomia si veda in particolare il capitolo 1 (Robalino and Holzmann, Overview and Preliminary Policy Guidance), a pag. 3. Questo schema di classificazione dei sistemi pensionistici è stato originariamente introdotto in un rapporto OECD dove erano illustrati i criteri con cui erano definiti i diversi schemi (OECD, 2005, p. 22). La classificazione è stata ripresa successivamente in Piggot, Robalino and Martinez (2008) e ulteriormente aggiornata dall'OECD con alcune note descrittive in un più recente rapporto (OECD, 2013, p.119-127).

scandinavi e Olanda) sono adottati criteri restrittivi di assegnazione, collegati alla residenza o alla durata della contribuzione, per evitare che ne possano beneficiare coloro che non hanno avuto alcun rapporto con il mercato del lavoro negli anni di vita attiva, o le persone di recente immigrazione[65].

Le "pensioni sociali basate sulla prova dei mezzi", presenti in forme diverse in quasi tutti i paesi europei, possono essere strumenti specifici di sostegno per le persone anziane che hanno superato una prefissata soglia di età, oppure parte di schemi più generali di assistenza sociale. In ambo i casi, il diritto a beneficiarne e la misura delle somme erogate dipendono dal reddito delle persone, o dei nuclei familiari, e in diversi paesi anche dal possesso di beni patrimoniali[66].

I criteri di assegnazione dell'altro tipo di sostegni, ossia le "pensioni minime", sono simili a quelli delle pensioni basate sulla prova dei mezzi, con l'importante differenza che il reddito considerato per poterne beneficiare è solo quello derivante dalla pensione effettivamente maturata. In altri termini, possono beneficiare di un livello minimo di pensione le persone che hanno contribuito nel corso della carriera lavorativa senza arrivare a maturare un ammontare prefissato di pensione che, in base a scelte di politica sociale, viene ritenuto adeguato a uno standard minimo di vita. In tal senso, la pensione minima, a differenza delle erogazioni di tipo prettamente assistenziale, può anche essere assimilata a una sorta di prestazione minima garantita prevista dal particolare rapporto assicurativo costituito dal sistema pubblico, per il quale il lavoratore come contraente paga obbligatoriamente un contributo in analogia a un premio periodico di un contratto assicurativo privato. Questo modo di interpretare il ruolo della pensione minima è alla base del fatto che, mentre il finanziamento delle prestazioni di carattere assistenziale è generalmente lasciato a carico della fiscalità generale, in diversi paesi l'onere finanziario per le pensioni minime è per intero o in parte accollato alla contribuzione previdenziale. La quale, per assolvere tale funzione, deve necessariamente contenere meccanismi ridistributivi che, delimitando il principio

65 In realtà, il fenomeno, spesso definito *benefits tourism*, non sembra avere un particolare peso, almeno per quanto riguarda i movimenti interni ai paesi dell'Unione Europea, come risulta documentato da un rapporto commissionato dalla DG Employment, Social Affairs and Inclusion (Juravle et al. (2013).

66 La verifica delle condizioni di reddito e patrimoniali dei potenziali beneficiari di sostegni monetari è di norma applicata alle persone in condizioni di povertà a prescindere dall'età e non solo dopo l'età di pensionamento. La distinzione tra le due forme di sostegno non è però solo formale per diverse ragioni. Innanzi tutto, vi sono alcuni paesi come l'Italia che non prevedono alcuno schema di "reddito garantito" prima dell'età della pensione di vecchiaia. Inoltre, l'ammontare delle due erogazioni non è necessariamente identico e, infine, il diritto di accesso ai benefici in età attiva può essere condizionato alla disponibilità di inserimenti al lavoro e ai servizi per l'impiego, mentre dopo l'età di pensione, valendo i requisiti di accesso, il beneficio è incondizionato. Va aggiunto che la verifica dei mezzi come metodo di assegnazione dei benefici implica che vi sia da parte dell'amministrazione la capacità di osservare e misurare correttamente la situazione finanziaria dei potenziali beneficiari. In proposito sono state mosse diverse obiezioni, soprattutto per il fatto che dove più si concentrano le fasce di popolazione meno abbiente (aree arretrate e paesi economicamente meno sviluppati), si riscontra in genere una qualità inferiore della pubblica amministrazione. Per cercare di ridurre le iniquità, i comportamenti opportunistici dei beneficiari e l'arbitrarietà dei funzionari sono stati adottati anche metodi di misurazione piuttosto complessi, come ad esempio il cosiddetto *proxi means test*, visto con favore soprattutto dalla World Bank per le prestazioni di welfare nei paesi meno sviluppati che, tuttavia, secondo alcune analisi non sembra aver risolto gli aspetti più critici dell'applicazione di questi strumenti (Kidd and Wylde, 2011).

di corrispettività, possono assumere un carattere più o meno accentuato di progressività.

Osservando il quadro generale, in base alla più aggiornata classificazione dei sistemi previdenziali effettuata dall'OECD per 42 paesi (34 OECD più otto *major economies*)[67], solo sei paesi[68] risultano privi di questi strumenti. Tra i restanti, 19 paesi dispongono di schemi di *pensione minima* e 29 di *pensioni sociali*, di cui 16 con *pensione di base* e 13 con pensione erogate dopo *test dei mezzi*. Da notare ancora che due paesi (Lussemburgo e UK) hanno in funzione tutti e tre gli schemi rientranti nel novero degli interventi *ex post*, mentre altri 8 paesi dispongono di combinazioni varie di almeno due dei tre strumenti.

Passando agli strumenti che intervengono *ex ante*, cioè durante gli anni della vita lavorativa, è bene precisare che la classificazione fa riferimento solo a misure di politica previdenziale ed esclude quindi altre possibili forme di intervento attribuibili all'area delle politiche del lavoro che, avendo l'obiettivo di creare occupazione, possono anch'esse essere considerate misure indirette di sostegno all'adeguatezza dei trattamenti pensionistici.

Tra gli strumenti che rientrano in questa categoria, la cosiddetta "contribuzione figurativa" riguarda i casi in cui la legislazione prevede che vi siano accrediti contributivi sui conti degli assicurati nei periodi in cui le persone non possono svolgere la normale attività lavorativa (per malattia, maternità, disoccupazione ecc.) e non hanno quindi l'obbligo di versare i relativi contributi previdenziali. In sostanza, queste forme di contribuzione permettono agli assicurati di incrementare il credito previdenziale personale in periodi in cui, mancando il reddito da lavoro, viene meno anche la possibilità di contribuire direttamente. Il finanziamento di questo flusso di risorse si regge su differenti meccanismi che possono operare anche congiuntamente. Un primo meccanismo, di tipo assicurativo, è incorporato nelle aliquote di finanziamento o nel prelievo parziale caricato sulle prestazioni di specifiche forme di assicurazione sociale, in particolare sulle indennità di disoccupazione. Una seconda forma di finanziamento, che può riguardare molteplici cause di interruzione lavorativa (cure familiari, malattia, infortunio, servizio militare, ecc.), ha invece natura solidaristica e si basa sulla fiscalità generale[69].

Guardando alla legislazione dei paesi europei, si rileva che l'accreditamento della contribuzione per i periodi dedicati alla cura dei figli minori, seppure con criteri differenti di eleggibilità e di determinazione dei benefici, è presente in quasi tutti i sistemi[70]. Esistono invece differenze significative tra paesi per quanto riguarda la presenza e il grado di copertura di altre cause di cura (anziani, disabili, malattie gravi di membri della famiglia). A questo riguardo, va rilevato che, dalle

67 OECD (2013), p. 121.

68 Austria, Brasile, India, Indonesia, Ungheria e Usa.

69 Per quanto riguarda il riconoscimento dei periodi non lavorativi ai fini della contribuzione previdenziale, i sistemi nazionali presentano una varietà di soluzioni legislative che sarebbe troppo lungo anche solo riassumere in una nota. Per un quadro dettagliato di confronto di tutti gli schemi presenti nei paesi europei, si può vedere MISSOC, *Comparative Tables Database*, aggiornato al 1 luglio 2014(www.missoc.org)

70 Fa eccezione la Turchia. Cfr. Samek Lodovici et al. (2011), pag. 123.

analisi che hanno approfondito questo specifico aspetto dei sistemi pensionistici, emerge che l'accreditamento dei periodi di cura ha un forte impatto sul *gap* pensionistico di genere, poiché le donne sono maggiormente coinvolte nei lavori di cura, anche a scapito della continuità di carriera. L'accreditamento dei periodi di assenza rappresenta perciò un rimedio, almeno parziale, per le discontinuità, in particolare nei sistemi a contribuzione definita, anche se, secondo alcune analisi, una tutela elevata rischia di disincentivare l'offerta di lavoro. La maggiore sicurezza nell'immediato può infatti essere motivo di assenze più frequenti e prolungate che, nel lungo termine, si riflettono negativamente sui percorsi di carriera, cioè sulle dinamiche salariali e sull'accumulazione di risparmio previdenziale[71].

L'altro strumento che ha efficacia *ex ante*, ovvero la "contribuzione integrativa", non è rappresentabile in modo univoco perché può assumere forme e, per alcuni aspetti, anche significati molto diversi, a seconda di quanto prevedono le legislazioni dei singoli paesi. La fattispecie più comune è quella legata al cosiddetto "secondo pilastro" del sistema previdenziale, ossia alla decisione dei lavoratori di iscriversi volontariamente a un fondo di previdenza complementare, nel quale versare una contribuzione aggiuntiva rispetto a quella obbligatoria. La ragione per la quale questa scelta volontaria di risparmio prevede l'intervento del decisore pubblico si deve al fatto che queste forme di risparmio, oltre a richiedere una regolamentazione che le tuteli, sono alimentate non solo dalle risorse finanziarie dell'assicurato ma, nella maggior parte dei casi, sono integrate sia dalla compartecipazione alla contribuzione da parte dei datori di lavoro[72], sia da un trattamento fiscale di favore, i cui oneri ricadono sulla collettività[73].

La diffusione e il peso delle risorse finanziarie erogate attraverso questi schemi di carattere essenzialmente ridistributivo indica che la quasi totalità dei paesi economicamente avanzati individua nel raggiungimento di uno standard minimo di vita per le persone anziane un obiettivo sociale di primaria importanza[74]. La di-

71 Su questo effetto, definito anche *inactivity trap*, si vedano van Selm (2004) e il già citato Samek Lodovici et al. (2011). Al riguardo, si potrebbe tuttavia sostenere che, in molte situazioni familiari, la mancanza di tutela per le interruzioni di lavoro sarebbe un forte disincentivo alla ricerca di un lavoro extradomestico da parte delle donne.

72 Nel caso italiano, il datore di lavoro è tenuto a versare un contributo solo se un lavoratore decide di aderire a un fondo di pensione "negoziale". Tale contributo è frutto di accordi sindacali di categoria e, attualmente, oscilla tra l'1,0% e l'1,80% della retribuzione annuale. Va rilevato che questo sistema di compartecipazione alla contribuzione (*matching contribution*), oltre ad avere un'esperienza più che trentennale nei piani 401(k) degli Stati Uniti, dettata dall'intento di incoraggiare i lavoratori a basso reddito a partecipare a piani pensionistici a contribuzione definita, ha visto una crescente diffusione in molti altri paesi, dove l'applicazione funziona sia come incentivo per l'adesione a fondi pensionistici volontari, sia come forma di cofinanziamento per i fondi di pensione obbligatori (Hinz, Holzmann, Tuesta, Takayama, editors, 2013).

73 Il trattamento fiscale del risparmio previdenziale, come è noto, viene analizzato distinguendo i tre momenti della contribuzione, della redditività delle riserve e dell'erogazione delle prestazioni. Nella letteratura teorica, la formulazione che trova maggiore consenso è quella che vede esenti (E) da tassazione le contribuzioni e la redditività del patrimonio e tassate (T) come parte del reddito personale complessivo le prestazioni (cosiddetto modello EET). Nel caso italiano, attualmente la formulazione prevede l'esenzione della contribuzione con un tetto massimo, una parziale agevolazione fiscale per la redditività delle riserve e una tassazione separata, molto vantaggiosa e di fatto regressiva, delle prestazioni.

74 In merito agli obiettivi di carattere sociale, è opportuno sottolineare che la ridistributività di un sistema previdenziale, oltre che dai trasferimenti monetari di cui si sta parlando, può essere deter-

versa configurazione che gli schemi assumono è invece un segnale non solo della differente evoluzione storica degli assetti istituzionali di ciascun paese, ma anche di un modo di approcciare la questione di garantire l'adeguatezza del reddito alle persone in età avanzata che rivela punti di vista discordanti circa i possibili effetti distorsivi sull'offerta di lavoro e la propensione al risparmio.

Per quanto riguarda gli strumenti che agiscono *ex ante*, salvo la puntualizzazione a cui si è già fatto cenno circa gli effetti di incentivo sull'offerta di lavoro femminile, le analisi teoriche non individuano particolari controindicazioni ma, piuttosto, ne rilevano un'opportuna funzione di attenuazione del rischio individuale, oltre che di riequilibrio "compensativo" per situazioni in cui le possibilità di acquisire un reddito continuo non sono distribuite equamente. Nel caso dei sistemi pensionistici a contribuzione definita, sia a capitalizzazione effettiva che nozionale, come quello introdotto nel nostro paese dalla riforma del 1995, gli esempi più evidenti del rischio di una ridotta accumulazione di contributi riguardano le persone occupate in lavori temporanei soggetti a discontinuità, i disoccupati di lunga durata, le conseguenze occupazionali delle crisi e gli svantaggi di genere che si ripercuotono sui profili di carriera.

Diversamente dalle misure *ex ante*, varie obiezioni sono state mosse rispetto ad un'applicazione generalizzata degli strumenti che agiscono *ex post*, siano essi pensioni minime o pensioni sociali. E' infatti opinione condivisa che i diversi tipi di trasferimento e il modo in cui gli strumenti sono regolati hanno effetti differenti sui comportamenti delle persone. Per questa ragione, nelle analisi su come assicurare un sufficiente livello di reddito alle persone anziane, si tende a utilizzare approcci di tipo comparativo che possano tenere conto dei benefici e dei costi connessi ai vari schemi, considerati singolarmente e congiuntamente.

Un elemento essenziale di tali valutazioni riguarda i cosiddetti "effetti di incentivo", ovvero il modo con cui gli economisti definiscono l'impatto che una qualunque modifica del quadro di convenienze economiche, prodotta dai trasferimenti monetari a sostegno dei redditi dei pensionati, esercita sui comportamenti dei lavoratori, per ciò che riguarda le decisioni di risparmio, l'offerta di lavoro e l'età di pensionamento. Tali effetti rappresentano un aspetto particolarmente problematico quando l'erogazione di pensioni non derivanti da contribuzione si concentra su determinati gruppi (ad esempio i lavoratori del settore informale, alcune categorie di lavoro autonomo o gli agricoli) che, per la condizione in cui svolgono le loro attività hanno margini di scelta maggiori nel decidere se effettuare un lavoro regolare soggetto a normale contribuzione, oppure tentare la via dell'evasione contributiva.

Il grado di convenienza su cui si basa questa opzione è misurato dal "tasso marginale di tassazione atteso", cioè dalle aspettative che un lavoratore formula circa il reddito al netto delle imposte per ogni unità di incremento del reddito stesso. Ad esempio, se il trasferimento derivante da una pensione sociale si annulla total-

minata dalle diverse regole di calcolo adottate. Vedi Grammenos et al. (2006), anche con riferimenti al caso italiano (p. 26).

derivanti da un elevato tasso marginale di tassazione (es. integrazioni che diminuiscono gradualmente con il reddito, o pensione di base), per minimizzare le distorsioni nel mercato del lavoro e un più conveniente ricorso al lavoro irregolare, comporta un allargamento della platea dei beneficiari e, quindi, una lievitazione dei costi da finanziare, con maggiori imposte che creano altre forme di distorsione. Pertanto, nel progettare gli schemi è necessario tenere conto dell'esistenza di questo *trade off* che suggerisce soluzioni intermedie, ovvero trasferimenti mirati e non universali, basati su una verifica dei mezzi in cui non sia utilizzato solo il reddito corrente, in particolare quello derivante dalla sola pensione, come indicatore della situazione economica dei potenziali beneficiari;

i trasferimenti sostitutivi o integrativi della pensione hanno un evidente impatto sulla scelta dell'età di pensionamento, per cui le persone, se non sono strettamente vincolate da requisiti minimi di età, hanno convenienza ad anticipare il ritiro, appesantendo notevolmente l'onere finanziario connesso a questo tipo di sostegni. Emblematico a questo proposito è il caso della Spagna che da qualche anno ha deciso di allineare i requisiti di età per ottenere l'integrazione a quelli della pensione di vecchiaia. In una versione ancora più aderente ai principi della sostenibilità finanziaria, viene anche suggerito di agganciare l'età alle variazioni dell'aspettativa di vita per poter beneficiare di pensioni sociali[80];

l'analisi di questi strumenti è resa più complicata dal fatto che gli effetti di alcuni comportamenti si manifestano in una dimensione intertemporale. La prospettiva di beneficiare di un trasferimento durante la vecchiaia influenza non solo le decisioni riguardanti l'offerta di lavoro ma anche le scelte di risparmio durante la vita attiva. Se il trasferimento genera un effetto di reddito, gli individui possono infatti essere incentivati a modificare il tasso di risparmio nel corso del ciclo di vita. In proposito diverse ricerche hanno fornito prove piuttosto consistenti sul fatto che esistono collegamenti significativi tra la garanzia di avere trasferimenti monetari dopo l'età di pensione, la tendenza a cercare occupazione regolare e la propensione a destinare quote di reddito al risparmio assicurativo a lungo termine[81]. In generale, tuttavia, si può ritenere che l'effetto dipenda dall'ammontare del trasferimento rispetto al guadagno medio[82]. Trasferimenti modesti che si concentrano su gruppi di popolazione a basso reddito con una scarsa capacità di risparmio hanno perciò presumibilmente effetti macroeconomici molto limitati.

5. Alcune considerazioni finali con riferimento alla situazione italiana

Le diverse problematiche discusse nelle pagine precedenti hanno nell'insieme riguardato le modalità con cui nei diversi sistemi previdenziali vengono determinate le condizioni di reddito delle persone dopo l'età del pensionamento. Sotto questo profilo, come si è detto, risultano rilevanti da un lato i requisiti e le formule di calcolo che definiscono l'importo della pensione rispetto al livello di reddito

80 Piggott, Robalino and Martinez (2008), cit. p. 24.

81 Questi temi sono stati molto trattati nella letteratura teorica. Per un esempio recente, corredato di utili riferimenti bibliografici, si veda Jmenez Martin (2014).

82 Secondo i più recenti dati dell'OECD, considerando la somma di pensioni minime di tipo contributivo e di pensioni sociali non contributive, solo sei dei i 34 paesi membri hanno un rapporto tra ammontare medio del trasferimento e retribuzione media di un lavoratore dipendente che supera il 35% (OECD, 2013)

che il lavoratore aveva nelle fasi finali della carriera e, dall'altro lato, le condizioni di accesso e l'ammontare dei trasferimenti di cui beneficiano le persone anziane in difficili situazioni economiche.

Le due questioni attengono ovviamente a fattispecie diverse, sia da un punto di vista fattuale, sia per ciò che riguarda le teorie e i metodi con cui le rispettive problematiche possono essere affrontate. Tuttavia, per una serie di aspetti non secondari, l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici e i sostegni di natura assistenziale sono temi che presentano importanti collegamenti, e anche alcune sovrapposizioni, che rendono opportuna una valutazione congiunta. Ambedue si concentrano, infatti, sulle condizioni di reddito e quindi sugli standard di vita delle persone anziane. Il tema dell'adeguatezza fissa l'attenzione sulla situazione dei lavoratori che hanno versato contributi nell'arco della carriera lavorativa e che, maturano una pensione con regole di calcolo e di adeguamento alla variazione dei prezzi in base alle quali si hanno livelli di prestazione che possono mantenere o peggiorare lo stile di vita nell'immediato, oppure determinare nel tempo condizioni di reddito relativamente stabili o in progressivo deterioramento.
I sostegni monetari di carattere assistenziale sono anche definiti "pensioni non contributive" poiché per esserne beneficiari occorre essenzialmente il requisito dell'età anagrafica e, nella maggior parte dei casi, una condizione reddituale inferiore a un livello ritenuto meritevole di aiuto sociale. Le due forme di trasferimento monetario si reggono quindi su presupposti diversi e diverse sono anche di norma le modalità con cui l'ammontare del trasferimento viene determinato. Tuttavia, quando in funzione della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, i requisiti di accesso e le regole per il calcolo e l'indicizzazione delle pensioni sono rese più restrittive, si verifica oggettivamente un avvicinamento delle due problematiche, dal momento che l'ammontare delle prestazioni maturate dai lavoratori, in particolare le donne con retribuzioni sotto la media e carriere discontinue, tende a scivolare verso, o anche al di sotto, le soglie per le quali negli ordinamenti legislativi sono previsti sostegni di tipo assistenziale.

Nelle parti precedenti si è visto come la funzione ridistributiva della previdenza e il suo ruolo nel prevenire il rischio di povertà in età anziana siano elementi fondamentali dell'architettura di un sistema di protezione sociale. In tutti i paesi, per quanto vi sia una notevole eterogeneità delle norme che regolano i sistemi pensionistici, sono presenti schemi ridistributivi che servono a sostenere le persone più anziane con redditi bassi. Si è però anche discusso del fatto che la sostenibilità finanziaria dei sistemi di previdenza è stata in anni recenti il punto su cui si è più concentrata l'attenzione dei decisori pubblici. Per quanto tale obiettivo sia da considerare la principale garanzia di reddito per i pensionati presenti e futuri, la radicalità di alcune riforme adottate per rimettere in equilibrio i conti della previdenza ha riproposto con forza la questione dell'adeguatezza dei trattamenti e di un possibile aumento del rischio di povertà in età anziana che, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, sembrava fosse sulla via di una progressiva soluzione.

Prestazioni adeguate e prevenzione del rischio di povertà sono principi costituzionalmente tutelati in quasi tutti gli ordinamenti, anche se, nella maggior parte

dei casi, le norme che attestano questi principi non danno indicazioni quantitative sui termini dell'adeguatezza e della soglia di povertà. Nel caso dell'Italia, secondo le analisi giuridiche, il diritto alle prestazioni previdenziali ha due fondamenti costituzionali. Il primo, collegato al diritto all›assistenza, riconosce la garanzia di un minimo esistenziale per un anziano in stato di bisogno. Il secondo, derivante dal valore sociale del lavoro svolto, definisce adeguata una prestazione che non pregiudichi dopo il pensionamento il tenore di vita raggiunto. In analogia con altri paesi, nel caso italiano, il legislatore costituzionale non ha fissato i termini quantitativi di questa tutela. Anche in conseguenza di questa astrattezza dei riferimenti normativi, il livello delle prestazioni assistenziali viene definito sulla base di una scelta pubblica, cioè di una valutazione sociale, mentre l'adeguatezza del livello delle prestazioni dipendenti dalla contribuzione, determinato dalle regole di calcolo fissate dalle norme, è misurato dal "tasso di sostituzione". Nelle precedenti pagine sono stati tuttavia elencati vari aspetti, ampiamente discussi nella letteratura previdenziale, che evidenziano i limiti di tale misura, sia per ciò che riguarda l'impossibilità di cogliere la multidimensionalità dei fattori che influenzano la condizione degli anziani, sia perché essa non ha un diretto collegamento con il rischio di povertà.

Sul versante del sostegno ai redditi come contrasto della povertà, sono state invece prese in considerazione le diverse tipologie di intervento presenti in modi e misure diverse negli ordinamenti dei vari paesi. A tale proposito, si è sottolineato come l'esistenza di qualunque tipo di sostegno, di contenuto totalmente o parzialmente assistenziale, sia un aiuto essenziale per la condizione di vita di uomini e, più spesso, di donne che all'età di pensione non hanno un credito previdenziale, o l'hanno maturato in misura insufficiente per avere uno standard di vita dignitoso negli anni della vecchiaia. Nello stesso tempo, sono però state riportate anche le valutazioni critiche su come un utilizzo non abbastanza ponderato di tali strumenti possa indurre le persone a comportamenti opportunistici, quali il pensionamento anticipato e l'evasione contributiva, o a comportamenti miopi, come ridurre il risparmio, soprattutto previdenziale, e l'offerta di lavoro negli anni della vita attiva. Si è però anche discusso di come questi effetti, per quanto segnalati da molte evidenze empiriche, possano variare ed essere contenuti in base al modo con cui sono configurati gli schemi di sostegno assistenziale.

Alla luce di queste considerazioni e assumendo come valide almeno in parte le indicazioni che da esse si ricavano, se per concludere si pone l'attenzione sulle regole in vigore nel sistema pensionistico italiano, si possono riscontrare diversi aspetti critici, sia in relazione al modo con cui viene attualmente trattato il tema dell'adeguatezza, sia per ciò che riguarda gli standard di protezione, l'efficienza e il grado di coerenza dei sostegni assistenziali.
A proposito dell'adeguatezza, alcune osservazioni si possono trarre dalle proiezioni derivanti dal modello della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), utilizzate anche nei confronti europei per misurare il rapporto tra pensioni liquidate e redditi al momento del pensionamento[83].

83 Le più recenti proiezioni nazionali del modello RGS sono contenute in: Ministero dell'Economia e delle Finanze – RGS (2014). Il modello è utilizzato anche per i confronti tra Paesi UE nell'ambito delle attività del *Working Group on Ageing* (WGA), gruppo ad hoc dell'*Economic Policy Committee*

Le proiezioni che abbracciano un arco temporale che va fino al 2060, sulla base delle ipotesi formulate, registrano un risultato che sembra in contrasto con le opinioni più diffuse, ovvero che le pensioni liquidate interamente con il metodo di calcolo contributivo hanno tassi di sostituzione superiori alla media dei paesi europei[84] e, soprattutto che i giovani che stanno entrando nel mercato del lavoro in questi anni conseguiranno tassi di sostituzione netti più elevati di quelli delle generazioni che li hanno preceduti. Questo incremento è interamente dovuto al progressivo aumento dell'età di accesso alla pensione e al correlato incremento degli anni di contribuzione. Ciò comporta però che si verifichino due condizioni che attualmente sembrano in contrasto con le dinamiche reali messe in evidenza dai dati e dalle analisi sul mercato del lavoro, ovvero la possibilità per i giovani di un rapido inserimento in una carriera di lavoro relativamente continua e, per i lavoratori più anziani, di avere invece l'opportunità di continuare una normale attività oltre le soglie di età che finora vedevano normalmente le persone già in pensione[85].

Un'ulteriore considerazione riguarda il tasso di capitalizzazione (media quinquennale del PIL nominale) utilizzato per il calcolo del montante nel sistema contributivo che, nella simulazione è ipotizzato all'1,5% circa su base annua nel lungo periodo. Non solo una previsione di crescita più prudenziale ridurrebbe di alcuni punti i tassi di sostituzione[86], ma è sufficiente una frenata prolungata dell'economia, come nella recente crisi, a compromettere in misura sensibile l'accumulazione del montante e quindi il futuro valore delle prestazioni previdenziali[87].

Infine, come terza e ultima annotazione, non si può non ripetere quanto già segnalato nelle precedenti pagine circa il significato relativo dei tassi di sostituzione. Infatti, tassi che superano il 70 per cento possono apparire abbastanza alti ma, se applicati a livelli retributivi poco superiori ai mille euro mensili, determinano redditi da pensione vicini alle pensioni minime e nemmeno troppo distanti dalle soglie di povertà. Questo è un problema che attualmente esiste e che trova riscontri nelle statistiche Inps-Istat, i cui dati rendono evidente come esso sia anche caratterizzato da un rilevante connotato di genere[88].

(comitato tecnico di supporto del Consiglio dei ministri economici e finanziari) che sovraintende ai modelli per le proiezioni di lungo termine della spesa pensionistica. I riferimenti metodologici e i risultati delle proiezioni effettuate dal WGA sono rintracciabili rispettivamente in: European Commission (2014b) e European Commission (2015).

84 I tassi previsti per il 2060 si collocano tra 73 e 79% per i dipendenti e tra 64 e 71% per i lavoratori autonomi, con un minimo del 60% per carriere più dinamiche della media (+3% reale di incremento della retribuzione annua).

85 A riprova delle perduranti difficoltà a superare queste problematiche dei mercati del lavoro europei si vedano ad esempio: Vendramin et al. (2012); Feifs (2013); Council of the European Union (2015).

86 Per una misura di questi effetti si veda: Aa.Vv. (2015), p. 71

87 Se dal 2008, anno di inizio della crisi, al 2014 i montanti contributivi fossero cresciuti a un tasso reale dell'1,5%, considerando anche la dinamica dei prezzi, la variazione cumulata al 2014 avrebbe dovuto essere pari al 19,7%, mentre l'incremento effettivo dei montanti, con le medie quinquennali dei tassi nominali di crescita del PIL, è stata del 7,9%, ovvero quasi dodici punti percentuali al di sotto del profilo ipotizzato.

88 Sinteticamente, i dati (Inps – Istat, 2014b; Inps, 2014) indicano che nel complesso il 66,1% delle pensioni erogate nel 2013 era al di sotto dei 1.000 euro lordi mensili e il 79,8% sotto i 1.500 euro

Passando al versante degli strumenti di natura assistenziale, è opportuno ricordare che le riforme adottate dai governi italiani a partire dal 1993 per rafforzare la sostenibilità finanziaria comportano conseguenze non solo per ciò che riguarda l'adeguatezza ma anche la prevedibilità dell'ammontare delle prestazioni. Il metodo di calcolo contributivo del primo pilastro e la capitalizzazione effettiva della previdenza complementare trasferiscono infatti sui singoli assicurati una quota elevata dei rischi relativi all'accumulazione di credito previdenziale, sia quelli riguardanti l'andamento di lungo periodo delle variabili macroeconomiche (crescita del Pil, tassi di interesse e andamento dei mercati finanziari), sia i rischi che riguardano la dinamica e la stabilità delle carriere lavorative individuali.

Questa variabilità, entro margini che possono essere solo in parte previsti nel corso della carriera lavorativa, comprende anche la possibilità che all'età di pensione si ottengano prestazioni di ammontare inferiore a una soglia socialmente accettabile. In tale prospettiva, la corretta formulazione di schemi di "pensione minima" si rivela un fattore molto importante nel complessivo assetto del sistema previdenziale. Da un lato, infatti, differenti configurazioni hanno nell'insieme un diretto impatto sui principi di equità intra e intergenerazionale; dall'altro, il modo in cui è regolato ogni singolo schema può esercitare una notevole influenza sugli incentivi al lavoro regolare e al corretto adempimento degli obblighi contributivi. Queste valutazioni sono ancora più importanti in un contesto funzionante con il sistema contributivo, di quanto non lo fossero con il preesistente sistema retributivo. Una differenza sostanziale tra i due regimi di calcolo è infatti data dall'età anagrafica, meno rilevante nel sistema retributivo in cui contano gli anni di contribuzione e il reddito dell'ultima parte di carriera, ma cruciale per la determinazione della prestazione nel contributivo. L'eventualità di prolungare la carriera lavorativa per compensare la minore generosità del nuovo sistema di calcolo non è però solo una scelta individuale ma dipende dalle condizioni del mercato del lavoro. Le difficoltà che incontrano le persone disoccupate a ritrovare un lavoro oltre certe soglie di età e, più in generale, le interruzioni che tendono sempre più a caratterizzare i percorsi lavorativi, soprattutto negli anni iniziali della carriera, accrescono il rischio di maturare prestazioni pensionistiche insufficienti per avere una vecchiaia dignitosa.

Per tali ragioni, la progressiva andata a regime del sistema contributivo pone all'attenzione dei decisori pubblici il problema dell'ammontare delle prestazioni, con due conseguenti tipi di rischio: quello di povertà, ovvero di prestazioni inferiori alle soglie di minimo sociale, e quello per cui prestazioni basse rispetto al ca-

---

lordi. Tenendo conto che più trattamenti possono essere erogati allo stesso beneficiario, gli anziani con redditi da pensione inferiori ai 1.000 euro lordi mensili sono il 41,3% mentre un altro 39,3% si colloca tra 1.000 e 2.000 euro lordi. Guardando solo ai percettori di redditi da pensione sotto i 1.000 euro lordi al mese, l'incidenza sul totale dei pensionati maschi è del 31%, mentre per le donne la quota sale al 50,5%. La principale ragione di questa differenza risiede nel divario retributivo di genere che, essendo molto ampio, si riflette nei redditi da pensione. Secondo i dati del *Joint Employment Report* (Council of the European Union 2015, p. 30), considerando la media dei paesi europei, il differenziale di occupazione equivalente a tempo pieno nel 2013 tra uomini e donne era pari al 18,3%, mentre il gap retributivo per ora lavorata era del 16%. Sommando le due componenti, il gap di genere nel reddito da lavoro ammontava a circa il 37%.

rico contributivo incentivino l'evasione e il lavoro irregolare. Perciò, la definizione di strumenti che limitino il verificarsi di prestazioni inferiori ad un livello minimo, ovvero di misure volte ad assicurare una tutela pensionistica adeguata, non solo deve tenere conto delle peculiarità di funzionamento del metodo di calcolo contributivo che sta andando progressivamente a regime, ma deve anche coordinare possibili nuovi strumenti con i numerosi dispositivi normativi a sostegno delle pensioni più basse che si sono stratificati nel tempo

Da questo punto di vista, non sembra si possa dire che il quadro degli strumenti di sostegno al reddito delle persone in età di pensione attualmente operante nel sistema previdenziale italiano risponda a esigenze di chiarezza e di generale razionalità. Come si vede dalle tavole riportate nell'Appendice, prescindendo da prestazioni definite "assistenziali" ma non esclusivamente motivate dall'obiettivo di sostenere i redditi[89], si possono contare ben sei differenti schemi. Alcuni di essi sono stati rimpiazzati e sono quindi in via di progressivo esaurimento anche se, mantenendo la validità per le pensioni liquidate antecedentemente alle date di riforma, a complicare il quadro ci sarà ancora per diversi anni la compresenza di tutti gli strumenti elencati.

La complessità e la configurazione di dubbia coerenza dell'insieme di questi strumenti si deve non solo alle modifiche normative intervenute in momenti diversi sul sistema previdenziale obbligatorio, ma anche alla tendenza dei decisori pubblici ad adottare misure che di volta in volta consentissero di dare risposta a esigenze specifiche, spesso a scapito della razionalità complessiva del sistema. Va aggiunto che nel novero delle prestazioni a sostegno dei redditi dei pensionati sono inseriti strumenti tra loro sostanzialmente diversi. Alcuni, sebbene accorpati alla spesa previdenziale, in quanto prevedono tra i requisiti di accesso il superamento di prestabiliti limiti d'età, hanno in realtà caratteristiche assistenziali, ovvero strettamente ridistributive, in cui il finanziamento non è supportato da alcun versamento contributivo e la somma erogata è collegata solo alle condizioni reddituali dei beneficiari.

Altri strumenti, invece, pur prevedendo un'erogazione correlata anche al reddito, subordinano l'ammontare della prestazione agli anni effettivi di contribuzione, e sono perciò più propriamente qualificabili come previdenziali. Nel complesso, si può rilevare come si sia di fronte a un quadro di norme eterogenee che, pur perseguendo in teoria le stesse finalità di sostegno per le pensioni più basse e per i redditi degli anziani, appare inefficiente[90] e disarmonico, con disparità nei tratta-

89 Secondo la definizione corrente, le prestazioni pensionistiche assistenziali sono costituite da pensioni ai non vedenti civili, ai non udenti civili e agli invalidi civili e a questi stessi soggetti, unitamente ai cittadini sprovvisti di reddito o con reddito insufficiente, al compimento del sessantacinquesimo anno di età. Sono state attribuite a questa tipologia anche le pensioni di guerra comprensive degli assegni vitalizi ad ex combattenti insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto e gli assegni di Medaglia e croce al valor militare. La caratteristica principale delle pensioni assistenziali è quella di garantire un reddito minimo a persone incapaci di procurarselo a causa di menomazioni congenite o sopravvenute oppure semplicemente per età avanzata. Si tratta, in ogni caso, di pensioni non collegate a un sistema di contribuzione (Inps-Istat, 2014a, p.66).

90 Una misura della bassa efficienza è desumibile dal rapporto tra onerosità complessiva degli schemi e sostegno medio erogato. Nella media 2010-2011 le pensioni assistenziali in Italia sono ammontate come numero a poco meno del 18% sul totale delle pensioni erogate e a poco meno

menti e nei requisiti richiesti per l'accesso e la misura delle condizioni reddituali dei potenziali beneficiari, e con la coesistenza di schemi separati che andrebbero opportunamente unificati.

La recente crisi economica e occupazionale ha accentuato una serie di problemi legati alle condizioni di reddito e agli andamenti del mercato del lavoro, accrescendo le differenze e aumentando il numero di situazioni individuali e familiari critiche. Ciò dovrebbe comportare, in particolare nel caso italiano, un percorso di riforme tendente all'eliminazione di ingiustificate disparità e al rafforzamento di un modello di welfare più universalistico, integrato tra le sue componenti, più stabile e sostenibile a lungo termine. Le riforme degli anni novanta e l'introduzione del metodo contributivo avevano posto le premesse per un'armonizzazione del sistema pensionistico, ottenendo anche una significativa stabilizzazione della spesa nel lungo periodo. Questo risultato apprezzabile è però ancora lontano dall'essere completato, e soprattutto lascia aperto un problema connaturato ai sistemi basati su una stretta correlazione tra l'importo della pensione e i contributi versati. Con l'andata a regime del calcolo contributivo si ottiene infatti un effetto equitativo sotto il profilo del rendimento dei contributi versati ma, senza un contemporaneo rafforzamento delle misure di solidarietà, si apre un problema distributivo, per cui le persone con carriere deboli e stipendi bassi ottengono pensioni di importo limitato, anche adempiendo agli obblighi contributivi.

In questo nuovo assetto, è necessario tuttavia tenere presente che la presenza di strumenti di integrazione di natura solo assistenziale può dare luogo a esiti indesiderati. Un primo problema riguarda il fatto che la differenza tra pensioni maturate con i contributi effettivamente versati dai lavoratori a reddito più basso e i sostegni ottenuti in via assistenziale tende ad assottigliarsi, a scapito dei rapporti regolari di lavoro e con un conseguente incentivo per il lavoro irregolare. Il modo con cui una norma del 2007[91] ha introdotto una somma aggiuntiva correlata per scaglioni agli anni di contribuzione, cosiddetta "quattordicesima", è dipeso soprattutto da considerazioni di questo genere, anche se la stessa misura ha contribuito ad aumentare la disomogeneità degli strumenti di sostegno del reddito operanti nel sistema previdenziale.

Altri problemi sono individuabili anche nelle misure adottate con la legge 355 del 1995 che, nel riformare il metodo di calcolo delle pensioni, ha inserito come strumento solidaristico l'assegno sociale, condizionandolo all'età e al reddito.

---

dell'8% come valore. (Istat, 2014a). I beneficiari di pensioni e/o assegni sociali sono stati 838 mila, con una spesa complessiva di 7,9 miliardi di euro. Nel 41,2% dei casi, essi ricevono anche altre prestazioni pensionistiche. (Istat, 2014b, p.6). Ciò nonostante, in oltre tre quarti dei casi (76,0%) i titolari di pensioni sociali percepiscono un reddito totale mensile di importo inferiore a 1.000 euro e il 38,9% non supera i 500 euro) (Istat, 2014b, p.10). Se si considerano pensioni e assegni sociali, al netto di indennità accompagnamento e altre pensioni, la prestazione media ammonta a 5.075 euro l'anno, che corrispondono al 39,7% delle pensioni medie IVS e al 23,1% della retribuzione media lorda di un lavoratore dipendente nel 2011. Sempre nel 2011, le pensioni integrate al minimo totalmente o parzialmente sono ammontate al 21,4% delle pensioni IVS. In base ai dati del 2013, i percettori di sola pensione integrata al minimo hanno avuto un reddito da pensione pari al 48,2% di una pensione IVS media e al 40,6% di una pensione di vecchiaia.

91 Articolo 5, del decreto legge 2 luglio 2007, n.81 convertito con modificazioni nella Legge n. 127 del 3 agosto 2007.

Tale misura, pensata come schema unificante e universalistico, che nel tempo dovrebbe rimpiazzare gli altri tipi di sostegno (integrazioni al trattamento minimo, pensioni sociali, maggiorazioni) rivela però alcuni problemi di funzionalità, soprattutto per quanto riguarda il modo con cui l'erogazione dell'assegno tiene conto della disponibilità di redditi da parte del beneficiario, compresa la pensione maturata a calcolo.

Tale meccanismo, che si usa chiamare di "assorbimento", prevede che se il richiedente possiede un reddito, individuale se non è coniugato oppure sommato a eventuali redditi del coniuge, gli debba essere corrisposto un assegno pari alla differenza tra quanto posseduto e il valore pieno dell'assegno[92]. Come si è discusso nelle pagine precedenti, un simile dispositivo riduce in apparenza l'onere del finanziamento perché abbassa il valore medio dell'erogazione ma, determinando un tasso marginale di prelievo pari al cento per cento, può incentivare le persone ad occultare reddito restando fuori dal mercato del lavoro regolare. In questo modo, l'effetto finanziario netto diventa dubbio, perché si perdono entrate contributive nell'immediato e, per la parte di reddito che rimane sommerso, si ha un maggiore costo di integrazione del reddito in futuro. Questi effetti meritano perciò un'attenta riflessione. Uno strumento ridistributivo di carattere assistenziale come l'assegno sociale può rimpiazzare in modo più efficace e coerente tutte le attuali misure di sostegno totale o integrativo del reddito ma, per non disincentivare l'emergere di una pensione a calcolo, dovrebbe essere riformulato nell'importo di base e nella percentuale di deducibilità del reddito da pensione, in modo da avere un tetto di non integrazione che si avvicini o superi di poco i mille euro rispetto agli attuali 675 circa[93].

Una "pensione di base" universale può essere un'alternativa all'assegno sociale. Come si è detto nei precedenti paragrafi, essa è molto costosa da finanziare, e ha quindi un'incidenza rilevante sulla pressione fiscale ma elimina il problema del disincentivo dovuto a un eccessivo tasso marginale di prelievo. L'onere finanziario del finanziamento potrebbe invece essere attenuato creando un meccanismo ridistributivo interno ai flussi di finanziamento della previdenza, ossia utilizzando una quota dell'aliquota contributiva per finanziare una prima parte di pensione a calcolo uguale per tutti e accreditando ai montanti individuali i punti rimanenti.

Da ultimo, nella ridefinizione di un quadro di maggiore coerenza ed efficienza della spesa sociale, andrebbe preso in considerazione un rafforzamento delle misure ex ante, anch'esse discusse nelle parti precedenti. In particolare, merita attenzione la possibilità di estendere ai lavoratori con redditi bassi, con riferimento

92 Il meccanismo è parzialmente attenuato quando il reddito proviene da una pensione interamente liquidata con le regole del sistema contributivo, poiché in tal caso dal reddito è deducibile un importo pari ad 1/3 della pensione stessa, comunque entro un massimo non superiore a 1/3 dell'assegno sociale.

93 Il reddito integrato mensile può essere calcolato in base alla seguente formula: $y = p-(1-d)p+a$, ossia $y = p+dp$ dove y è il reddito integrato, p la pensione a calcolo, d la percentuale di deducibilità e a l'ammontare di base dell'assegno. Attualmente l'assegno sociale è pari a circa 450 euro e la quota di pensione deducibile è un terzo. Ne risulta un reddito massimo mensile integrato di 625 euro. Per arrivare a circa mille euro, occorrerebbe aumentare l'assegno di sociale a 600 euro e la quota di deducibilità al 50%.

alla retribuzione oraria o al reddito annuale, le forme di *matching contribution*, cioè di contribuzione in cui si abbina un'aliquota ridotta a carico dei lavoratori assicurati con un'aliquota integrativa finanziata per via fiscale, al fine di ottenere una contribuzione piena. Impostare un livello appropriato di contribuzione "abbinata" non è facile, perché a priori non si conosce l'elasticità di adesione al lavoro regolare in rapporto all'ammontare dell'aliquota integrativa. Verificare il comportamento di chi lavora in nero è perciò importante per valutare il costo di uno schema di contribuzione "abbinata", poiché tale misura potrebbe risultare meno onerosa, quindi più efficiente, rispetto ad altre di natura fiscale (agevolazioni o trasferimenti monetari) per garantire un reddito in età di vecchiaia ai lavoratori a basso salario. Il confronto con una pensione minima non è immediato. Se, in presenza di un'aliquota integrativa, si riscontrasse una significativa emersione dal lavoro sommerso, nel lungo periodo l'onere da finanziare per questa misura potrebbe essere inferiore a quello di un sistema basato sulla pensione minima. Se invece l'elasticità dell'emersione fosse bassa, la misura avrebbe poco effetto e il costo risulterebbe decisamente più elevato.

L'esperienza di alcuni paesi, sia quelli meno sviluppati, dove il lavoro irregolare ha dimensioni molto ampie, sia quelli più progrediti come gli Stati Uniti, suggerisce tuttavia che, per evitare i rischi di povertà e di condizioni disagiate in età anziana, la soluzione più efficiente, sia in termini di costi che di incentivi al lavoro, può essere una combinazione di entrambi gli schemi. Uno, di tipo ex post, rappresentato da un modello unificato di "pensione minima", che consiste in trasferimenti condizionati (all'età e al reddito/patrimonio); l'altro di tipo ex ante, basato su una "contribuzione abbinata", in cui un'aliquota contributiva ridotta per i lavori a reddito più basso viene integrata fiscalmente per raggiungere il livello di un'aliquota piena.

Italia: sostegni al reddito dei pensionati - anno 2015.

	Integrazione al minimo	Pensione sociale	Assegno sociale
Ammontare della prestazione e requisiti di accesso	In base all' dall'articolo 6 della L. 638/1983, le pensioni più basse sono integrate fino a raggiungere un importo minimo (TM) che nel 2015, è di € 502,39 mensile (€ 6.531,07 annuo). L'integrazione è data dalla differenza tra tale importo e la pensione maturata con i contributi. L'integrazione non spetta a chi percepisce una pensione supplementare o una pensione calcolata esclusivamente con le regole del sistema contributivo	La pensione sociale è stata sostituita dall'assegno sociale per le pensioni liquidate dall'1/1/96 (L. n.335/1995). E' una prestazione assistenziale concessa a 65 anni a uomini e donne, a condizione di essere cittadini italiani o extracomunitari titolari di carta di soggiorno e di essere residenti nel territorio italiano,	L'importo annuo dell'assegno sociale aggiornato al 2015 (INPS, circolare n.1 del 9/1/2015) è di € 448,52 mensili per 13 mensilità (€ 5.830,76 annui). Per ottenere l'assegno è necessario possedere i seguenti requisiti: a) 65 anni e 3 mesi; b) stato di bisogno economico; c) cittadinanza italiana (per gli stranieri comunitari è necessaria l'iscrizione all'anagrafe del comune di residenza; per gli extracomunitari serve la titolarità del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e la residenza effettiva, stabile e continuativa per almeno 10 anni nel territorio nazionale).
Limiti di reddito	L'integrazione non spetta, o spetta solo in parte, se il reddito personale o familiare del pensionato nel 2015 supera i seguenti importi: 1) pensioni con decorrenza fino al 31-12-1993: si tiene conto solo del reddito del pensionato che non deve superare il TM; 2) Pensioni con decorrenza 1994: si considera anche il reddito del coniuge. L'integrazione intera spetta se la coppia ha un reddito inferiore a € 26.124,28 (4 volte il T.M.) 3) Pensioni con decorrenza dal 1° gennaio 1995: si ha diritto all'integrazione intera se il reddito della coppia non supera € 19.593,21 (3 volte il T.M.).	La pensione sociale spetta se il reddito del beneficiario da solo non supera la soglia di € 369,63 mensili (€ 4.805,19 annui), ovvero, se il beneficiario è coniugato, il reddito non superi il totale di € 9.610,38 cumulato con il reddito del coniuge.	Hanno diritto all'assegno in misura intera: a) i soggetti non coniugati che non possiedono alcun reddito; b) soggetti coniugati con un reddito familiare inferiore all'ammontare annuo dell'assegno. Hanno invece diritto all'assegno in misura ridotta: a) i soggetti non coniugati che hanno un reddito inferiore all'importo annuo dell'assegno; b) i soggetti coniugati che hanno un reddito familiare inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno

Italia: sostegni al reddito dei pensionati - anno 2015 (CONTINUAZIONE)

	Maggiorazione sociale	Assegno integrativo della 13esima mensilità	Somma aggiuntiva (14esima)
Ammontare della prestazione e requisiti di accesso	In base alla L. n.544/1988, rivista dalla L. n.448/2001, ai detentori di una sola pensione spetta una maggiorazione in misura variabile in base all'età del pensionato. Per il 2015, la quota aggiuntiva è di: - € 25,83 al mese per coloro che hanno dai 60 ai 64 anni; - € 82,64 al mese per chi ha un'età tra 65 e i 69 anni; - € 136,44 al mese per chi ha dai 70 anni in su; I 70 anni possono essere ridotti fino a 65, in ragione di un anno per ogni cinque di contributi versati. Per gli invalidi totali l'età minima è di 60 anni.	A decorrere dal 1° gennaio 2001 (L.F. n. 338/2000) ai titolari di uno o più trattamenti pensionistici il cui importo complessivo annuo, al netto del trattamento di famiglia, non superi il trattamento minimo (TM) annuo del FPLD, è corrisposto un importo aggiuntivo pari a € 154,94 annui.	La legge n.127 del 2007 ha previsto che ai pensionati residenti in Italia con almeno 64 anni di età e con redditi inferiori a una determinata soglia, spetti una somma aggiuntiva che varia in base all'anzianità contributiva. Nel 2015: a) fino a 15 anni, € 336; b) da 15 a 25 anni, € 420; c) oltre 25 anni, € 504. Ai lavoratori autonomi, servono 3 anni in più, quindi scaglioni da 0 a 18, da 18 a 28 e oltre 28 anni
Limiti di reddito	Per i non coniugati il limite di reddito personale è dato dall'ammontare del T.M. più l'importo annuo della maggiorazione. Per i coniugati il reddito della coppia non deve superare il limite personale, maggiorato dell'importo dell'assegno sociale (€ 448,52 mensili nel 2015).	Il beneficiario non deve possedere: - se non coniugato un reddito individuale Irpef per l'anno stesso superiore a 1,5 volte il TM (2015: € 9.796,61); - se coniugato, un reddito individuale Irpef relativo all'anno stesso superiore a una volta e mezza il TM, né redditi, cumulati con il coniuge, per un importo superiore a tre volte il TM (2015: € 19.593,21). Non si procede al cumulo dei redditi con quelli del coniuge legalmente ed effettivamente separato	La somma è erogata sulla base del solo reddito personale, i cui limiti dipendono dagli anni di contribuzione. Nel 2015 i limiti sono: a) € 10.132,41 per i dipendenti con 15 anni o meno di contribuzione e per gli autonomi con 18 anni o meno di contribuzione; b) € 10.216,41 per i dipendenti con contribuzione tra 15 e 25 anni e per i lavoratori autonomi con contribuzione tra 18 e 28 anni; c) € 10.300,41 per i dipendenti con più di 25 anni di contribuzione e per gli autonomi con più di 28 anni di contribuzione. Nel computo sono considerati oltre ai redditi Irpef anche quelli esenti o soggetti a tassazione separata. Sono esclusi tutti i redditi di natura assistenziale, prima casa, trattamenti di famiglia e indennità di accompagnamento.

Il nuovo paradigma

Il diritto del lavoro tra neoliberismo e neolabourismo

Il diritto del lavoro, contrariamente a quanto spesso si afferma, non ha mai reso assoluti i propri fondamenti assiologici: sin dalle sue origini, e a tutte le latitudini, è una materia convenzionale e reversibile. Dipende, cioè, dagli orientamenti di politica del diritto: molti anni fa un Maestro francese, Gerard Lyon-Caen, parlava, evocando Vico, di una "*Pénélope devenue juriste*"[1], e un giurista inglese, Simon Deakin definisce oggi le soluzioni apprestate dal diritto del lavoro come "*space- and time-specific*"[2]. E' evidente che le riforme di cui oggi si discute (il c.d. *Jobs Act* in Italia, interventi legislativi di stampo deregolativo in altri Paesi europei come Spagna, Portogallo, Francia) partecipano a questa natura precaria e reversibile delle tutele del lavoro.

Ma se il diritto del lavoro procede per "micro-discontinuità"[3], la riforma in atto, segna una discontinuità evolutiva che può essere paragonata a ciò che nell'ambito dei mutamenti e delle rivoluzioni scientifiche viene definito come cambiamento di paradigma scientifico. Secondo l'impostazione epistemologica di Thomas Kuhn con questo concetto si designano le regole ammesse e interiorizzate come "norme" dalla comunità scientifica in un determinato momento storico, onde la scienza si sviluppa come "scienza normale", cioè al contempo normalizzata e

Adalberto Perulli e` professore ordinario di Diritto del lavoro all'Università Ca` Foscari di Venezia

1 G. Lyon-Caen, Le droit du travail. Une technique réversible, Dalloz, Paris, 1995.

2 S. Deakin, The Contribution of Labour Law to Economic and Human Devepolment, in G. Davidov & B. Langille (eds) The Idea of Labour Law, Oxford University Press, 2011, p. 174.

3 U. Romagnoli, L'irresistibile ascesa del diritto di licenziare, in LD, 2015.

normativa[4]. Nell'ambito di tale "scienza normale" convergono idee, teorie e prassi comunemente accettate come valide dalla comunità scientifica, concepite come strumenti efficaci a disposizione dello scienziato per risolvere singoli problemi. Il paradigma, in questa accezione, rispecchia la logica secondo cui all'interno di una data comunità scientifica si costruisce una matrice disciplinare, e si identificano le risposte che attraverso questa disciplina si possono fornire ai problemi emergenti. Quando la scienza normale non è più in grado di fornire risposte adeguate ai problemi che l'analisi presenta, quel paradigma è obsoleto, non serve più, ed è quindi destinato ad entrare in crisi per essere sostituito con un nuovo paradigma. Peraltro, secondo la visione kuhniana - e diversamente da quanto sostiene Karl Popper nella sua *Logica della scoperta scientifica* - il progresso scientifico non è mai cumulativo, ma procede secondo una successione di "momenti critici" in cui vengono ricostruite su nuove basi l'insieme delle questioni poste e dei problemi formulati, e dove si ridefiniscono procedure e i metodi della loro soluzione; onde il cambiamento di paradigma può davvero comportare, anche sotto il profilo della fondazione epistemologica della materia, un mutamento capace di coinvolgere i profili più essenziali e remoti della precedente "matrice disciplinare".

Jobs Act

Non v'è dubbio che il *Jobs Act* può essere letto come il prodotto di un cambio di paradigma normativo del diritto del lavoro[5]. Un mutamento di paradigma lungamente preparato ed annunciato nell'ambito di una complessiva e profonda redistribuzione del potere sociale ed economico a vantaggio dell'impresa e del mercato, che caratterizza il "meta-potere economico" e la conseguente "decostruzione del diritto" a livello nazionale e su scala globale[6]. Un cambiamento di paradigma che sottende l'idea secondo la quale il "vecchio diritto del lavoro" di novecentesca memoria non risponde più alle sollecitazioni economiche e sociali della società post moderna e post industriale, in cui sono mutati i problemi cui la "scienza normale" deve attendere, e che riguardano non tanto l'originaria funzione di riequilibrio degli assetti di potere nel rapporto di lavoro quanto la massimizzazione del benessere secondo i postulati dell'analisi economica del diritto, o la soluzione dei gravi effetti sociali posti dalla crescente disoccupazione, o ancora la riconduzione adeguatrice degli istituti giuslavoristici al nuovo valore attribuito nella società al mercato e all'impresa. Sotto la spinta di molteplici vettori, di cui oltre discuteremo, la riforma in esame sembra sovvertire il precedente assetto sistematico della materia, fondato sulla tutela statutaria del posto di

4 Cfr. T. Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions, 1962, trad. It. La struttura delle rivoluzioni scientifiche, Einaudi, Torino, 1995; dello stesso Autore cfr. La tensione essenziale: cambiamenti e continuità nella scienza, Einaudi, Torino, 1985

5 Di "paradigma giuslavoristico" parlano, ad esempio G. Cazzetta, Giuslavoristi e costruzione della memoria nell'Italia repubblicana, e soprattutto P. Costa, Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana, entrambi in G.G. Balandi e G. Cazzetta, a cura di, Diritti e Lavoro nell'Italia Repubblicana, Materiali dell'incontro di studio di Ferrara, 24 ottobre 2008, Giuffrè, rispettivamente p. 13 e p. 23, nota 1 (ove si precisa che un'applicazione sistematica della nozione di paradigma alla disciplina giuridica non sembra ancora corrente); ma già Massimo D'Antona, in L'anomalia post positivista del diritto del lavoro e la questione del metodo, in D'Antona, Opere, a cura di B. Caruso e S. Sciarra, Giuffrè, Milano, I, p. 53 ss., suggeriva di impiegare il concetto di paradigma per comprendere i mutamenti nei modelli di diritto del lavoro.

6 U. Beck, Macht und Gegenmacht in globalen Zeitalter, Suhrkamp Verlag, 2002, trad. It. Potere e contropotere nell'età globale, Laterza, Bari, 2010

lavoro e delle condizioni di lavoro e professionali, abbracciando chiaramente ed apertamente, per la prima volta nella storia del diritto del lavoro italiano, una prospettiva di *flexicurity*, in cui si vorrebbe far coesistere (almeno in teoria) minori garanzie nel rapporto di lavoro e più estese tutele del prestatore sul mercato.

Le minori garanzie, rispetto alla disciplina fissata nel 1970 dallo Statuto dei lavoratori, riguardano principalmente la materia dei licenziamenti individuali e collettivi, la flessibilità funzionale (in particolare la materia delle mansioni) e il potere di controllo a distanza. In questo nuovo paradigma giuslavoristico, caratterizzato dalla sostanziale cancellazione della tutela reale del posto di lavoro di cui all'art. 18 St. lav., nonché dalla revisione di normative sostanziali a tutela della persona che hanno riflettuto, dallo Statuto in avanti, l'assetto assiologico della materia, si realizza poi, fatalmente, un "effetto domino" che riguarda l'intera dimensione attuativa della relazione intersoggettiva, a tutto vantaggio dell'autorità dell'impresa nell'amministrazione del rapporto[7]. Onde il cambiamento di paradigma, se riguardato alla luce dei riflessi che il decisivo regresso di tutela in tema di licenziamento determinerà sull'insieme delle posizioni giuridiche soggettive del rapporto di lavoro, appare davvero impressionante, per i riflessi sistemici che può produrre all'interno del sistema giuridico (sotto il profilo della disciplina positiva) e per la necessità di ripensare, all'interno della comunità scientifica, i punti cardinali della disciplina, nonché, più in generale, il ruolo e la funzione del diritto del lavoro nell'attuale contesto sociale ed economico (sotto il profilo della riflessione dottrinale e critico-ricostruttiva).

Tutele nel mercato del lavoro

Le più estese tutele del prestatore nel mercato del lavoro sono invece affidate alla riforma degli ammortizzatori sociali e alle politiche attive del lavoro. La logica che muove il legislatore porta a ridurre l'incidenza del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro mediante l'istituto della Cassa integrazione (in particolare nei casi di crisi aziendali definitive, che non permettono il recupero dei posti di lavoro soppressi), rendendo universale il sostegno al reddito con l'istituto della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), che allarga la platea dei beneficiari attraverso la fissazione di requisiti meno stringenti (possono ottenerla il 97,2 per cento degli assicurati e viene concessa anche ai lavoratori atipici prima esclusi dal sussidio di disoccupazione). Il nuovo strumento è volto ad indure il beneficiario ad attivarsi alla ricerca di nuova occupazione, prevedendosi una riduzione del 3 per cento al mese a partire dal quarto e la sua concessione è condizionata alla partecipazione ad iniziative di attivazione o riqualificazione professionale; sono inoltre previsti incentivi alla rioccupazione, come l'incentivo all'autoimprenditorialità. Il quadro generale dovrebbe essere completato dalla riforma delle politiche attive del lavoro, che "*prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione*" (art. 1, co. 4, lett. p, l. n. 183/2014); nonché, come centro di gravità del nuovo sistema di *flexicurity*, dall'istituzione di una Agenzia nazionale per l'occupazione, che dovrebbe realizzare il razionale raccordo gestionale tra servizi per l'impiego, politiche attive

7 Cfr. A. Tursi, L'articolo 18 e il "contratto a tutele crescenti", in Dir. Rel. ind., 2014, p. 927.

e (nuova) assicurazione sociale[8].

Si tratta allora di capire se il mutamento di paradigma in corso, per quanto profondo, continui ad assegnare al diritto del lavoro una reale funzione di bilanciamento/contemperamento degli interessi nel complesso rapporto evolutivo tra iniziativa economica e diritti sociali, inscrivendosi in un paradigma *neo-labourista* di regolazione del mercato del lavoro; ovvero se il classico valore garantistico del diritto del lavoro (e delle Carte costituzionali cui esso si ispira) sia definitivamente tramontato e il rapporto di lavoro si atteggi come un normale rapporto di mercato nell'ambito di un paradigma dichiaratamente *neo-liberista*. E siccome la riforma è facilmente soggetta a critiche ideologiche, vi è già chi sottolinea, in positivo, i benefici in termini sociali/occupazionali della neo-regolazione, nonché la perdurante funzione di contemperamento che il diritto del lavoro continuerà a svolgere, e chi invece enfatizzerà gli aspetti negativi e decostruttivi/ablativi, in termini di diritti, della riforma stessa, finendo per assumere un atteggiamento "catastrofista" nei confronti della materia e del suo futuro.

Nuovo paradigma

Io penso che la discontinuità evolutiva segnata dal Jobs Act apre un nuovo paradigma del diritto del lavoro, i cui tratti *neo-labouristici* potranno essere sviluppati a patto che la materia non perda il suo fondamento epistemologico. Nuovi scenari regolativi prendono il posto delle vecchie certezze fondate sui "diritti", a tutto vantaggio di prerogative per definizioni mobili, instabili e procedurali, declinate secondo inediti scenari di soddisfazione dei bisogni e degli interessi individuali e collettivi (come nel modello delle *capabilities* e dei nuovi diritti sociali "procedurali"). E' vero che il diritto del lavoro continua a risultare essenziale per garantire il rispetto dei valori costituzionali di tutela del lavoro, e che il giudice riveste il ruolo di estremo terminale della giustizia (del singolo caso) ed insostituibile mediatore sociale e culturale. Tuttavia il diritto del lavoro, la sua funzione e termini della mediazione sociale e culturale che esso implica, si stanno progressivamente alterando a favore dell'interesse dell'impresa, del mercato e delle sue logiche puramente economiche. In questa dialettica le forze dell'ordinamento hanno prodotto significative oscillazioni e finanche vistosi mutamenti di prospettiva, in una direzione legislativa volta a premiare le esigenze dell'attore economico, assurto a nuovo "valore fondativo" della società contemporanea, nel quadro di un più generale riassetto dei poteri sociali ed economici che caratterizza l'attuale scenario globale.

La tesi di fondo che può essere sostenuta, al riguardo, attiene al progressivo assoggettamento del diritto del lavoro ad una nuova "tirannia" dei valori economici, che si sviluppa lungo alcune assi prescrittive, direttamente collegate alla finalità di "liberare" le prerogative imprenditoriali dai lacci e lacciuoli in cui il diritto del lavoro le aveva progressivamente costrette. E' necessario analizzare seriamente questi vettori di trasformazione profonda del diritto del lavoro, pena il limitarsi a ripetere le consuete banalizzazioni, di stampo più giornalistico che scientifico – benché, purtroppo, ormai assai diffuse anche in ambito accademico

8 Cfr. anche per riferimenti europei D. Gottardi, Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno, in LD, 2015, p. 239 ss.

– secondo le quali il cambio di paradigma sarebbe imposto dalla necessità di superare la crisi economica, creare più posti di lavoro, offrire maggiori tutele a chi non le ha, ecc. ecc.: una serie di luoghi comuni privi di sostanziale fondamento scientifico, basati su una visione di fondo piuttosto elementare, che può essere, *grosso modo*, ricondotta alla vulgata neoliberista e alle sue ricette di politica economica. Lo stesso modello di *flexicurity*, su cui ci soffermeremo tra breve, deve essere indagato nella sua struttura ideale e nella sua pratica applicabilità al contesto giuridico di riferimento, pena sposare una acritica visione del mutamento normativo che mobilita, in mancanza d'altro, un modello esplicativo capace, in astratto, di fornire una veste accettabile, anche sotto il profilo concettuale, al cambio di paradigma; un modo, insomma, per "vestire" con un abito elegante la pura e semplice riduzione delle tutele nel rapporto di lavoro che il nuovo paradigma indubbiamente comporta.

Questo tipo di analisi non può essere evitato, se si intende utilizzare, come qui si pretende di fare, il concetto di mutamento di paradigma non in senso allusivo o descritto, ma in senso scientifico. Il cambio di paradigma, infatti, è necessariamente associato ad una ridefinizione della matrice disciplinare del diritto, dei suoi fondamenti e delle sue funzioni, vale a dire alla costruzione di nuova "scienza normale", che si discosta, per fondamento assiologico, per strumentazione tecnica, per obiettivi e per problemi da risolvere nel "campo teorico" considerato, dalla precedente "scienza normale", di stampo novecentesco, considerata ormai inservibile e superata. Se questa analisi non viene fatta, la critica al nuovo modello appare specularmente rozza e superficiale, affidata vuoi ad un discorso puramente "politico" (nel senso più spicciolo e contingente del termine) vuoi ad una critica "ideologica", che basa i suoi strali distruttivi su di una lettura del nuovo paradigma alla luce dei vecchi strumenti, dimostrandosi quindi inadeguata alla stessa funzione critica, la quale, se vuole essere efficace, deve invece accettare la sfida del nuovo paradigma, rimanere sul piano dell'analisi giuridica e disvelare, entro le coordinate del nuovo diritto del lavoro, i punti deboli, le contraddizioni e le aporie del neo-paradigma.

I vettori del cambiamento

Vediamo quindi quali sono i principali vettori che hanno influenzato, in questi anni, il diritto del lavoro nella sua essenziale configurazione statutaria, portandolo, per approssimazioni successive, a dotarsi di una nuova filosofia d'azione e a servirsi di un nuovo armamentario concettuale.

Il primo asse riguarda la concezione della norma giuridica nel suo contenuto precettivo e nella sua dimensione rimediale: come è noto, la tesi maggiormente affermatasi in ambito economico sostiene che la rigidità delle tutele apprestate dal sistema giuslavoristico, in particolare quelle in materia di licenziamento, produce effetti negativi in termini di occupazione e di segmentazione del mercato del lavoro (il famoso asserito dualismo *insiders/outsiders*). Che il controllo giudiziale della legittimità del licenziamento e le sanzioni previste per il licenziamento illegittimo costituiscano un'indebita invasione nell'area dei poteri riservati al datore di lavoro, tali da scoraggiare se non impedire, nuove assunzioni[9], è diventato dapprima un

9 Così M. Persiani, Premessa, in M. Persiani, S. Liebman, Il nuovo diritto del mercato del lavoro, Utet, Torino, 2013, p. 9.

leit-motiv ricorrente, per poi trasformarsi in una verità indimostrata del nuovo conformismo dottrinale.
Fa da *pendant* a questa tesi quella per cui il diritto del lavoro, avendo sviluppato una ipertrofica attitudine protettiva, appare troppo complesso, illeggibile, voluminoso, in una parola "obeso", e per questo deve essere semplificato, ridotto, razionalizzato; questa razionalizzazione fa spesso rima con deregolamentazione: il passo è breve per un *decalage* tra i due concetti. Ma viene allora spontaneo chiedersi: al di là del senso comune e della vulgata neoliberista, quali sono i presupposti teorici che sorreggono questa visione e impongono al diritto del lavoro di modernizzarsi, cambiando il proprio stesso paradigma scientifico?
Ad un livello più elevato di astrazione, può dirsi a mio avviso che il retroterra culturale di questa visione della norma affonda le sue radici in quella che potremmo chiamare la *declinazione giuslavoristica dell'analisi economica del diritto* (AED), modello di pensiero, un tempo totalmente estraneo alla materia, che si basa su alcuni postulati di valore espressi con minore o maggior consapevolezza e sofisticazione teorica dalla dottrina e dalla stesso legislatore. Non è questa la sede per approfondire e illustrare compiutamente i principi e le implicazioni dell'AED. E' sufficiente rilevare che l'applicazione dell'AED al diritto del lavoro implica una serie di differenze nel tradizionale modo di procedere del ragionamento giuridico, di cui vorrei ricordare alcune importanti prospettive.

La prima riguarda l'interpretazione del diritto, che deve essere *orientata alle conseguenze*. Il diritto del lavoro viene così sottoposto ad una progressiva "valutazione" volta a verificare se gli strumenti concettuali/dogmatici con cui opera (per esempio la nozione di licenziamento, o la nozione di limite al potere datoriale, ecc.) producono o meno effetti postivi (in termini di aumento del benessere complessivo) collegabili ai relativi istituti, ovvero se detti istituti siano fonte di effetti negativi o apprezzati come tali[10]. Si prenda, ad esempio, proprio la materia del licenziamento: se nella "scienza normale" cresciuta all'ombra dell'art. 18 St.lav. veniva valorizzata la funzione di argine all'arbitrio datoriale svolta dalla norma che impone la reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato, l'interpretazione orientata alle conseguenze sposta l'attenzione sulle disfunzioni che questa tutela produce in termini occupazionali, onde la funzione della norma deve mutare e sviluppare nuove finalità, coerenti con l'esigenza di prevenire inefficienze produttive a discapito dell'investimento in risorse umane (e quindi in nuova occupazione). In questo nuovo scenario è ovvio che il diritto del lavoro vede mutare sensibilmente alcune sue componenti finalistiche di base, e da diritto di riequilibrio dei poteri nel rapporto diventa strumento, impiegabile a livello microeconomico ma con valenze aggregate di livello macroeconomico, di stimolo della domanda. E' necessario soffermarsi attentamente su questo primo, fondamentale pilastro del nuovo paradigma giuslavoristico, che viene valutato al pari di ogni sistema normativo, tradizionalmente refrattario a giudizi valutativi esogeni e chiuso in una logica di autoreferenzialità delle strategie giuridiche e dei loro effetti. I sistemi giuridici, compreso quello del lavoro, sono ormai assoggettati a molteplici processi di valutazione extraordinamentale, secondo *rationes* improntate a diversi approcci di *policy analysis* o di *law and*

10 Sul tema della valutazione del diritto del lavoro cfr. A. Lyon-Caen-A. Perulli (a cura di), Valutare il diritto del lavoro, Ceda, Padova, 2000.

economics volti a rilevare e a giudicare gli effetti del diritto sul mondo reale. Esistono filoni dell'analisi economica che dimostrano come il livello e il tipo di sviluppo di un Paese dipenda dal tipo di istituzioni che governano l'interazione umana, con impatti molto diversi sulla performance e il livello di efficienza del sistema economico. Sono gli stessi sistemi giuridici a concepire in termini nuovi il monitoraggio interno e reciproco degli effetti prevedibili delle legislazioni adottate, secondo una logica di *benchmarking* volta ad evidenziare le buone prassi normative, le quali altro non sono che l'esito di un processo selettivo di valutazione coordinato a livello comparato e/o sovranazionale (tipico il metodo aperto di coordinamento). Questa valutazione del diritto avviene generalmente senza porsi nessun interrogativo critico circa la capacità delle scienze sociali e della stessa economia a realizzare questo tipo di valutazione.

In realtà, l'ossessione economica per la valutazione del diritto sottende una visione riduttiva della funzione giuridica, e non trova univoco riscontro nella stessa letteratura economica sui costi transattivi. Secondo una letteratura che tiene in debito conto la dimensione cognitivo-percettiva della giustizia, i costi di transizione sarebbero legati anche alle difficoltà nel valutare l'*equità* in uno scambio da parte degli agenti coinvolti, ove per equità deve intendersi la percezione che i risultati, le decisioni e i procedimenti messi in atto siano corretti. Già Ouchi definiva costo di transazione "qualsiasi attività intrapresa dalle parti per verificare che il valore dato e ricevuto sia in accordo con le aspettative ... (queste attività) sono necessarie per creare una percezione di equità tra le parti di una transazione". L'equità viene così posta al centro dell'analisi dei costi di transazione, onde la finalità dell'analisi è l'ottimizzazione delle percezioni di giustizia relativamente al risultato di uno scambio o del processo con cui il risultato viene valutato. La motivazione di questa visione equitativa dei costi di transazione rimane economica: infatti una percezione di iniquità può produrre effetti indesiderati sotto il profilo della razionalità dei comportamenti e dei processi economici, sotto forma di riduzione dell'impregno, attivazione di meccanismi di exit o di voice, comportamenti opportunistici, ecc. Ne consegue che se i meccanismi di regolazione e di governante si limitano – secondo la visione tradizionale – ad essere funzionali alla soluzione più efficiente dei conflitti reali o potenziali, questi meccanismi andranno incontro a fallimenti nella misura in cui "non rispettano i requisiti socio-psicologici della percezione della giustizia nelle transazioni".

L'analisi economica del diritto

La seconda implicazione di fondo che vale la pena di rimarcare è lo spostamento determinato dall'AED da una prospettiva fondata sull'equilibrio e il contemperamento tra contrapposti interessi (quello dell'impresa da un lato e quello della persona che lavora dall'altro) ad una visione basata sul fondamentalismo del mercato, inteso come spazio moralmente libero[11], da cui l'idea che "il diritto deve essere in linea di principio costruito in modo da massimizzare il benessere, prescindendo dal modo in cui il benessere viene distribuito" [12]. In una parola, il concetto si può esprimere con il passaggio dal

11 Una "morally free zone" secondo l'espressione di D. Gauthier, Morals by Agreement, Oxford University Press, Oxford, 1986, cap.4.

12 F. Denozza, Il modello dell'analisi economica del diritto: come si spiega il successo di una

primato dell'equità al primato dell'efficienza. Scartato ogni profilo valoriale di giustizia distributiva, il diritto del lavoro partecipa, al pari degli altri sottosistemi normativi, all'ideale di massimizzazione, veicolato dall'utilitarismo neoliberista con tratti assai più marcati rispetto al generico *laissez-faire* di matrice ottocentesca, e traducibile con l'apprestamento di nuove regole di massimizzazione. Tali norme non sono più volte a strutturare le condotte del datore di lavoro in funzione di contemperamento con i diritti fondamentali del prestatore, ma solo a fissare i confini delle azioni consentite: le quali, se producono risultati "ingiusti" a livello di singolo rapporto di lavoro (un licenziamento illegittimo, un mutamento di mansioni non coerente con la professionalità del lavoratore, ecc.) si giustificano comunque in termini di "aggregazioni di benessere" e vanno corrette non già nell'ambito della relazione intersoggettiva ma a livello sistemico, per il mezzo di apparati e tecniche specializzate in una funzione redistributiva (ad esempio gli apparati di *welfare* e, in prospettiva, i nuovi istituti della *flexicurity*, che infatti spostano le tutele dal rapporto al mercato).

Entrambe le prospettive descritte soffrono di gravi debolezze teoriche. Come è ben noto l'equazione meno tutele=maggiore occupazione è del tutto indimostrata sul piano scientifico. La stessa importanza dell'abolizione dell'art. 18 St. viene revocata in dubbio, proprio nei giorni in cui si è realizzata, da un economista del calibro di Luigi Zingales, il quale ricorda che il maggiore problema dell'Italia non è la mancanza di flessibilità del lavoro, ma quella del capitale, invocando l'eliminazione "dell'art. 18 degli imprenditori" (vale a dire rendere possibile la riallocazione del credito, la riallocazione del capitale di rischio, la riallocazione del controllo e l'uscita delle imprese inefficienti)[13]. Anche la sostituzione dell'equità con l'efficienza risulta inaccettabile, e così la pretesa di scindere gli aspetti allocativi da quelli distributivi, ovvero di sottrarre il mercato ad ogni valutazione in termini di giustizia; del pari destituito di fondamento è il dogma per il cui il perseguimento dell'interesse egoistico individuale si traduce in un aumento aggregato del benessere collettivo.

Credenze indimostrate

Questi fattori critici, che non è il caso in questa sede di approfondire, minano alla base la credibilità del nuovo paradigma giuslavoristico, benché il credito di cui esso già gode è indubbiamente crescente nella società contemporanea, adusa a ravvisare nel "vecchio diritto del lavoro" un insieme ormai inservibile di valori tramontati con il novecento. Poco importa se l'AED è giusta o sbagliata; quel che conta è che la sua filosofia sta prevalendo sulla base dell'accettazione di una serie di credenze indimostrate (come quella secondo cui la flessibilità crea occupazione, o fa aumentare la produttività delle imprese): ma sappiamo che "le credenze non sono accettate comunemente perché sono evidenti; piuttosto, sembrano evidenti perché sono comunemente accettate"[14].

Al contempo, l'AED incide profondamente sulla disciplina del contratto (e

tanto debole teoria? In Riv. Dir. Comm., 2013, p. 48.

13 L. Zingales, Ma quando arriva la flessibilità del capitale?, Il Sole 24 Ore, domenica 15 marzo 2015, p. 20.

14 S. Amsterdamski, Certezza/dubbio, in Enciclopedia, vol. II, Torino, Einaudi, 1977, p. 975.

degli atti unilaterali), del quale non viene affatto valorizzata "la funzione di strumento per garantire il principio morale per cui le promesse effettuate (o gli accordi presi) devono essere rispettati"[15]: sul piano dei rimedi, si determina così una netta inversione di tendenza a favore della teorica degli *inadempimenti efficienti* (*efficient breach*) e dei meccanismi di ristoro monetari, con conseguente evitamento della discrezionalità giudiziale. In questa logica si spiega il mutamento di prospettiva nella disciplina sanzionatoria del licenziamento illegittimo, ormai del tutto spostata su una struttura rimediale di indennizzo che ben poco ha a che vedere con il principio della *giustificazione* degli atti unilaterali del datore di lavoro e, soprattutto, con il principio giuridico-morale *pacta sunt servanda*. Infatti, benché la reintegrazione non sia certo considerabile come l'unico rimedio contro il licenziamento illegittimo, la diffusione di soli rimedi indennitari, specie se di modico importo, non tiene in debito conto la circostanza per cui l'obbligazione – non solo nel diritto del lavoro, ma nell'intero diritto civile – è funzionale anzitutto a soddisfare l'interesse in vista della quale è sorta, e perciò il suo oggetto non è puramente e semplicemente interscambiabile con un surrogato monetario.

Anche questo elemento trasformativo rappresenta un importante tassello nel cambio di paradigma in corso, che va indagato e compreso sin nelle sue più recondite giustificazioni. Il diritto del lavoro ha costruito infatti un importante meccanismo di controllo della razionalità economica dell'imprenditore e delle sue scelte di gestione che si inscrive in un più generale processo di differenziazione sistemica del *nomos* giuridico rispetto a quello economico. Sottoponendo a controllo l'esercizio delle prerogative unilaterali dell'imprenditore, il diritto del lavoro ha contrastato un duplice postulato di base dell'economia neoclassica: da un lato l'applicazione indifferenziata della logica economica a tutti gli universi d'azione[16], compreso quello giuridico[17], dall'altro l'"inconoscibilità" del processo che porta gli attori economici, per definizione razionali, a realizzare una dinamica virtuosa degli interessi e, per questa via, a realizzare il bene generale della società. Il postulato esclude in radice sia un intervento della legge sia, *a fortiori*, un controllo giudiziale sulla razionalità economica dell'imprenditore. Condizionato dalla legislazione giuslavoristica, che ha sottoposto il potere del datore di lavoro ad un'esigenza di giustificazione razionale[18], e dalla giurisprudenza pratica, pronta ad adottare una postura garantistica divergente con la linea di "modernizzazione" del diritto del lavoro[19], il postulato dell'individualismo metodologico è stato rinvigorito dall'AED, che richiede la sostituzione del controllo giudiziale con un mero surrogato patrimoniale. Questa prospettiva è del tutto coerente con la

15 F. Denozza, op. cit., p. 46 s.

16 Cfr. P. Bordieu, Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action, Seuil, Paris, 1994, p. 159, che ricorda, con estrema acutezza, come l'economismo dimentichi che la stessa economia si è costruita a partire da un processo di differenziazione rispetto alle leggi dell'economia domestica.

17 G. Teubner, Diritto policontesturale, La città del sole, Napoli, 1999, p. 33 ss.

18 Cfr. da ultimo E. Gragnoli, Considerazioni preliminari sui poteri del datore di lavoro e sul loro fondamento, in Riv. Giur. Lav., 2011, p. 511 ss., nell'ambito di un'argomentazione volta a dimostrare che, in termini giuridici, il potere, oltre a dovere essere esercitato "in modo leale" (p. 535), "è un'autorità regolata e razionale", p. 541.

19 Cfr. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Control sudicia y despido, in Relaciones Laborales, 2010, 10, p. 1 ss., con un giudizio, relativo alla giurisprudenza spagnola, che ben può essere esteso a Francia e Italia.

tesi della "rottura efficace del contratto" (*efficient breach of contract*)[20] secondo cui la norma giuridica deve poter essere violata, dietro corresponsione di un risarcimento economico, senza applicazione di *punitive damages* e, tantomeno di *specific performance* (esecuzione in forma specifica), onde ciascun soggetto possa scegliere se rispettare o meno la legge mediante compensazione finanziaria.

Il ruolo del giudice del lavoro

Sulla scorta di questi argomenti, e in un clima culturale di progressiva messa in discussione del ruolo del giudice in funzione di esigenze di efficienza e calcolabilità delle scelte aziendali, recenti dibattiti dottrinali hanno messo in luce il pregiudizio ideologico di cui si renderebbe responsabile la magistratura del lavoro, la quale si connoterebbe per una certa "diversità" nella misura in cui orienterebbe le proprie scelte nella direzione di valorizzare la difesa dei diritti dei lavoratori, trascurando l'ampiezza dello scenario in cui devono giocarsi le singole scelte decisionali. Il giudice del lavoro, a causa della intrinseca parzialità della disciplina lavoristica, avrebbe maturato un'errata percezione di sé quale garante dei diritti dei lavoratore, riducendo le garanzie di terzietà e laicità che dovrebbero connotare la funzione giurisdizionale; auspicandosi, di conseguenza, un giudice "un po' meno diverso", "più laico", ossia più incline ad interiorizzare, accanto alle ragioni di ordine sociale, le ragioni dell'economia.[21]

Ho discusso altrove queste tesi, mettendone il luce alcune contraddizioni di fondo, sia in termini diversità del giudice del lavoro rispetto alle funzioni svolte dalla magistratura in altri campi del diritto, sia con riferimento alle stesse scelte legislative in materia contrattuale (con particolare riferimento al diritto dei consumatori e alla disciplina di *consumer welfare*). Sarebbe inutile ricordare, in senso critico, che in tutti i campi del diritto e non solo nel diritto del lavoro è la coscienza del giudice ad orientare la sua scienza, posto che quest'ultima non è mai neutrale rispetto ai valori; ovvero ribadire, con il padre del decisionismo, che la decisione giudiziaria consiste "nella rimozione autoritaria di un dubbio"[22]. Vale piuttosto qui ribadire, al di là della reversibilità dell'assunto qui criticato, che il governo efficiente delle transazioni non passa, secondo i postulati dell'AED, attraverso la funzione giudiziale, e ciò basti a collocare anche tale tassello nel più ampio mosaico disciplinare che connota il cambiamento di paradigma giuslavoristico. Non a caso la creazione di argini normativi all'incertezza applicativa informa l'attività del legislatore del *Jobs Act*, come testimoniato dall'inedito disposto finalizzato alla "abrogazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi" (art. l. n. 183/2014).
Altri elementi del neo-paradigma potrebbero essere analizzati alla luce di ulteriori

20 Cfr. R. A. Posner, Economic Analysis of Law, Wolters Kluwer, 2007, p. 119 s e 127 s.; A. Schwartz, D. Markovits, The Myth of Efficient Breach, (2010), Faculty Scholarship Series, Paper 93, Yale Law School.

21 Cfr. R. Del Punta, Il giudice del lavoro tra pressioni legislative e aperture di sistema, in RIDL, 2012, I, 461, nonché, con riferimento al dibattito che ne è generato, U. Romagnoli, Le parole sono pietre, in RIDL, 2013, 233; O. Mazzotta, Il giudice del lavoro, la Costituzione e il sistema giuridico tra metodo e merito, in RIDL, 2013, 235; B. Caruso, Giudici, giuristi e legislatori davanti alla crisi per un manifesto ermeneutico, in RIDL, 2013, p. 245; M. Magnani, Il giudice e la legge, in RIDL, 2013, p. 777.

22 Sono parole di C. Schmitt, Il custode della costituzione, trad. it. A cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1981, p. 75.

postulati della AED nella sua declinazione giuslavoristica. Basti pensare al primato della giustizia commutativa, che oblitera ogni riguardo per la persona e per i suoi valori di fondo. Nei modelli di ispirazione AED questo profilo colpisce, in particolare, la dimensione collettiva del diritto del lavoro, il cui principale strumento di azione – la contrattazione collettiva – viene addirittura considerata non più compatibile con le esigenze del sistema economico, proprio perché svolge un ruolo di complicazione dell'agire massimizzante tipico dell'*homo oeconomicus*. E' evidente come l'azione sinergica di queste direttrici ridefinisca, in misura sensibile, gli spazi di valutazione giudiziale della discrezionalità datoriale in funzione della tutela del prestatore di lavoro. Si tratta, peraltro di tendenze non del tutto lineari, che presentano, anzi, alcuni non secondari tratti di ambiguità, nonché una serie di controtendenze di cui il diritto vivente, pur nelle sue diverse componenti ed orientamenti, rappresenta il naturale sismografo.

Reti di sicurezza

Abbiamo toccato quindi la radice profonda del cambiamento di paradigma: la critica economica al diritto del lavoro, che in quanto rigido, obeso e assoggettato a un penetrante controllo giudiziario, viene accusato - a torto o a ragione - di perturbare negativamente la fluidità, il dinamismo, il funzionamento del mercato del lavoro. Questo argomento si nutre di alcuni elementi suggestivi, certo discutibili, ma spesso presenti nel dibattito, tanto scientifico quanto politico: si pensi, ad esempio, all'argomento comparativo. I buoni risultati in termini di tasso di disoccupazione di alcuni paesi (5 per cento in Germania, il 5,9 negli USA, il 6,6 in Danimarca) conducono inevitabilmente a voler trasporre quelle esperienze in Italia, alla ricerca di un nuovo e più affidabile modello o paradigma di diritto del lavoro. Sarebbe quindi errato, anche da parte dei critici del nuovo paradigma, limitarsi a rilevare l'indimostrabilità o controllabilità empirica delle teorie economiche. Questo esercizio, più volte svolto con grande accuratezza[23], non produce risultati per la semplice ragione che è la stessa crisi del moderno neo-positivismo a revocare la fiducia nel dogma della conoscenza oggettiva della realtà, emergendo al contrario, sia nel campo delle scienze naturali sia in quello delle scienze giuridiche, un criterio d'azione fondato sulla comparazione delle diverse teorie al fine di identificare delle "buone ragioni" (alla Boudon)[24] per giustificare una scelta. Come dire che la scienza giuridica procede meno tramite la falsificazione delle affermazioni erronee (alla Popper) e più per negoziazione del consenso tra i membri della comunità scientifica. Lo stesso atteggiamento delle istituzioni internazionali, in particolare la Banca Centrale Europea, il FMI e la CE (la c.d. Troika), si muovono su quest'asse, seppure le ricette concordate con certi Paesi europei, come il Portogallo, la Grecia e la Spagna sembrano più imposte che effettivamente frutto di un reale negoziato. Non occorre ricordare che proprio questi protocolli di riforma strutturale del mercato del lavoro riguardano soprattutto la materia dei licenziamenti, ma anche la flessibilità in entrata, come dimostra l'esempio spagnolo, che ha ulteriormente liberalizzato i contrati a termine riducendo sensibilmente, al contempo, le garanzie in materia di recesso, e come dimostra la stessa esperienza italiana, in cui entrambi i fronti

23 Cfr. ad esempio V. A. Perulli, V. Speziale; V. Speziale

24 Cfr. V. Villa, Teorie della scienza giuridica e teorie delle scienze naturali. Modelli ed analogie, Milano, Giuffrè, 1984, p. 150.

della flessibilità sono stati presi di mira del *Jobs Act*, primo e secondo atto.
Accanto a questi plurimi elementi di riflessione, è necessario porre l'attenzione su un ulteriore fattore che spiega il senso del cambiamento ed offre un quadro analitico prezioso per comprendere i presupposti del nuovo paradigma. Con l'evoluzione di un'economia tipicamente concorrenziale e di un *mainstream* economico "standard" sempre più diffuso, la protezione delle persone attraverso la tutela del posto di lavoro è apparso – con le parole di un premio Nobel - un vero e proprio "errore strategico, anche se comprensibile"[25]. Proteggere le persone, in questa prospettiva, significa favorire misure di sostegno al reddito durante le fasi di disoccupazione, strumenti efficaci per la riqualificazione professionale e un accesso preferenziale alla sanità, istruzione e altri servizi di base. Questa rete di sicurezza, prosegue Michael Spense, sarà sempre vista "come un surrogato imperfetto della protezione del posto di lavoro e della sicurezza dell'impiego, ma la protezione migliore per le persone a lungo termine è un'economia dove la domanda di manodopera è solida e in crescita, un'economia che crea grandi quantità di nuovi posti di lavoro produttivi"[26]. Questa interazione fra dinamismo economico e tutela della persona sta ridefinendo i termini del rapporto fondativo per i sistemi di diritto del lavoro, tra *libertà e sicurezza*, finendo per mettere in crisi il modello culturale della tutela rigida del posto di lavoro a tutto vantaggio di meccanismi di compensazione monetaria affiancati da politiche passive e attive volte al ricollocamento mirato delle persone[27].

Flexicurity

Da alcuni anni, infatti, è emerso in Europa un modello, la *Flexicurity*, definita dalla Commissione europea come la migliore politica per modernizzare il mercato del lavoro, accelerare il ritmo delle riforme, ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, sostenere l'eguaglianza di genere e rendere fruttuose le transizioni professionali. In questo modello flessibilità e sicurezza non costituiscono concetti oppositivi, ma complementari, che segnano lo spostamento dalla sicurezza dell'impiego stabile nell'impresa (*job security*) verso la sicurezza delle politiche occupazionali e di nuovi diritti sociali fuori dall'impresa (*employment security*). Gli interventi futuri di *policy* dovranno necessariamente dimostrare che il sistema si è mosso non solo sulle misure di flessibilità (in entrata, in uscita, nell'impiego funzionale della manodopera), ma anche sul versante dell'incentivazione dell'occupazione, del supporto sociale e promozionale alla partecipazione del mercato del lavoro da parte dei beneficiari delle diverse forme di sostegno al reddito, della agevolazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, incluso l'orientamento e la formazione professionale. Solo se questi aspetti verranno affrontati *efficacemente*, il mutamento di paradigma del diritto del lavoro - sempre più attratto, come scriveva Massimo D'Antona, nell'orbita di "un esteso e composito diritto dell'economia"[28] - potrà dirsi compiutamente concluso, non solo nella discussione teorica interna alla comunità scientifica sui *problemi* che il diritto deve affrontare e sulle *soluzioni* che esso deve apprestare (modelli di

25 M. Spence, The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a Multispeed World, trad. It. La convergenza inevitabile. Una via globale per uscire dalla crisi, Bari, Laterza, 2012, p. 89 s.
26 M. Spense, op. cit., p. 90.
27 Cfr. A. Perulli, Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza, in Riv. It. Dir. Lav., 2012, I, p. 247 ss.
28 M. D'Antona, L'anomalia post positivita, cit., p. 212

protezione, *flexicurity*, diritti sociali transizionali, ecc.)[29], ma nella realtà effettuale del governo sociale. Solo allora potrà dirsi che i mutamenti profondi del diritto del lavoro non hanno fatto *tabula rasa* dell'idea di fondo della materia, e del suo profondo senso di mediazione e di contemperamento tra contrapposti interessi; e che il diritto del lavoro, magari accentuando la sua funzione di *diritto del mercato del lavoro*, garantisce la tenuta del suo substrato epistemologico in una prospettiva *neo-labouristica*. La flessibilità non deve infatti essere spinta sino al punto da azzerare la dimensione assiologica del diritto del lavoro, ma deve collocarsi entro coordinate sistemiche capaci di garantire nel complesso i fondamenti epistemologici della materia: vuoi in una dimensione procedurale, che garantisce *à la* Habermas l'apertura discorsiva intersoggettiva[30], vuoi che si attesti, *à la* Rawls, sulla garanzia di assicurare alle persone i "beni primari" che fondano le "basi sociali del rispetto di sé"[31], vuoi, ancora, che si declini lungo i modelli di giustizia fondati sulle *capabilities*, ove l'enfasi è posta sulla libertà, effettivamente goduta, di scegliere la vita che si ha motivo di apprezzare, ossia sulla "capacità individuale di acquisire varie combinazioni alternative di funzionamenti"[32].

Se invece il diritto del lavoro perderà il suo fondamento epistemologico, e diverrà un mero strumento di gestione efficiente della forza-lavoro nell'interesse dell'impresa, il cambio di paradigma avrà segnato una discontinuità nel segno del *neo-liberismo* e diritto del lavoro avrà cessato di rappresentare una componente essenziale della governamentalità dei processi economico-sociali.

29 Per una recente rivisitazione di quello che si potrebbe definire il paradigma costituzionale del diritto del lavoro cfr., nella dottrina francese, R. Badinter, A. Lyon-Caen, Le travail et la loi, Fayard, Paris, 2015, i quali, significativemente, nella loro proposta di rivisitazione dei principi di fondo della materia collocano l'art. 9, ai sensi del quale Le contrat à durée indéterminée est la forme normale de la relation de travail. Le contrat à durée déterminée permet de répondre aux besoins temporaires de l'entreprise.

30 R. Del Punta, Epistemologia breve del diritto del lavoro, in Risistemare il diritto del lavoro, Liber amicorum Marcello Pedrazzoli, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 329 ss.

31 J. Rawls, Una teoria della giustizia, Feltrinelli, Milano, 2008.

32 A. Sen, La diseguaglianza, Il Mulino, Bologna, 1992. Fra i giuristi del lavoro italiani che hanno impiegato la categoria in esame cfr. in particolare B. Caruso, Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro, in Giorn. Dir. Lav. rel. ind., 2007, p. 1 ss., nonché Il contratto a tutele crescenti tra politica e diritto: variazioni sul tema, in corso di pubblicazione in Studi in Onore di Raffaele De Luca Tamajo, ove parla di "una nuova visione del contratto di lavoro mirato ad esaltare la capacitas del singolo lavoratore ed il suo affidamento e coinvolgimento nell'organizzazione aziendale". Il pensiero dell'A., pur apprezzabile nella costruzione teorica, non convince in quella pratica: non si vede infatti quali tratti di empowerment possano essere tratti dal Jobs Act a vantaggio del lavoratore. Inoltre, se è vero che è stata la riforma Fornero e non il Jobs Act a introdurre il rimedio plurimo in caso di licenziamento illegittimo, è quest'ultimo che ha realizzato la vera rivoluzione copernicana del diritto del lavoro italiano: vale a dire la predeterminazione ex ante, con tetti invalicabili da parte del giudice, del costo di separazione

Giovani&Territori

LavoroWelfare

PER UN NUOVO RIFORMISMO

(e)Labora
Persone, Idee, Risorse

Associazione
LAVORO&WELFARE

A sezioni unite

Summer School, l'esperienza di Sangemini

Luciana Dalu
Coordinamento L&W Territori

Giorgia D'Errico
Coordinamento L&W Giovani

Abbiamo scelto, per questo numero della Rivista, di accorpare le due sezioni, Giovani e Territorio, e dedicarle al racconto della Summer School di quest'anno che si è svolta a Sangemini dall'11 al 13 settembre.

L'Associazione Lavoro&Welfare organizza dal 2011 corsi di formazione residenziali e dal 2014 ha avviato la tradizione delle Scuole di Formazione estive ed invernali che rappresentano un momento privilegiato di crescita, confronto e incontro.

La scelta di Sangemini, dopo la Winter School che si è svolta a Torino nel mese di Gennaio, è stata dettata dal voler fare esperienza delle diverse anime del nostro Paese, dalla tradizione e l'arte di un piccolo borgo alla modernità e all'innovazione di una grande città.
Abbiamo voluto con questa parte della Rivista dare testimonianza dell'incontro fruttuoso che a Sangemini si è realizzato appunto tra i giovani e il territorio sul affrontando il tema della formazione politica.

Il titolo (e)Labora Persone, Idee, Risorse rappresenta molto bene i contenuti dei diversi incontri dedicati al lavoro in tutte le sue forme, anche quelle meno note, in tutte le sue rappresentazioni e in tutti i suoi nodi critici.

Abbiamo cercato di esplorare il lavoro in ambiti e settori diversi da quelli tradizionali, individuandone alcuni quali il turismo, lo sport, l'economia verde che rappresentano un volano per la crescita economica e che possono offrire enormi opportunità di lavoro a patto che vengano fatte scelte strategiche e si rea-

lizzino importanti cambiamenti.
Hanno partecipato alla Summer School 130 persone, tra i quali molti giovani, provenienti da diverse regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Abruzzo, Molise, Lazio, Puglia, Sicilia, e ovviamente Umbria.

Vi raccontiamo la nostra esperienza fatta di qualità dei contenuti ma anche di socializzazione e amicizia, attraverso alcuni articoli proposti da alcuni relatori dei diversi tavoli, due interviste a Stefano Chiantini e Silvio Barbero e un racconto della tre giorni vista attraverso i social network.

> “Vi raccontiamo la nostra esperienza, fatta di qualità dei contenuti ma anche di socializzazione e amicizia”

Federica D'Errico

Formazione online e offline

La tre giorni di approfondimento di Lavoro&Welfare

Dall'11 al 13 settembre Lavoro&Welfare si è trasferita nella splendida cornice di San Gemini per tre giorni di formazione. Dopo l'edizione invernale torinese dedicata a "Giovani e Innovazione: welfare del presente, workfare del futuro" la Summer School firmata Lavoro&Welfare ha scelto il titolo "(e)Labora. Persone, idee, risorse". Moltissimi gli spunti, le riflessioni e gli scambi di idee emersi da questi momenti formativi.

Al tempo dei social media e del web 2.0 è fondamentale che anche gli eventi abbiano una visibilità e una buona comunicazione online; questo è confermato anche dai dati: secondo il rapporto Censis sulla comunicazione, uscito a marzo 2015, sempre più italiani utilizzano internet. Nel 2015 gli utenti di internet sono aumentati del 7,4 per cento rispetto al 2013, toccando la quota del 70,9 per cento della popolazione italiana. Forte anche la crescita della diffusione dei social network: il 50,3 per cento dell'intera popolazione è iscritto a Facebook, il 42 è iscritto a YouTube, il 10,1 ha un account su Twitter.

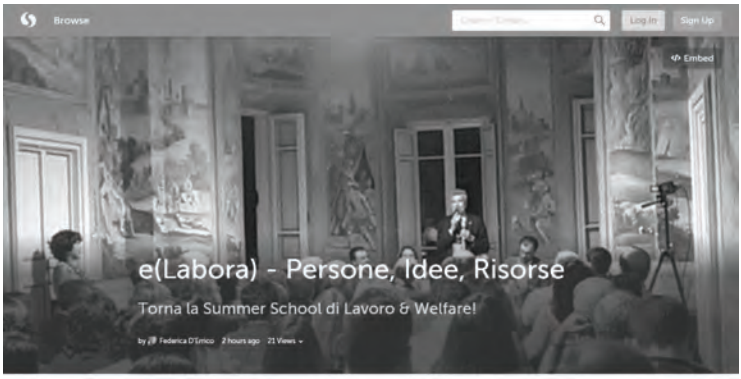
I social network consentono di condividere testi, immagini e video in tempo reale annullando le distanze e rendendo facile e possibile la partecipazione a tutti.

Accanto alla partecipazione ciò che la rivoluzione digitale ha favorito è stata l'interazione degli utenti: è possibile esprimere la propria voce, il proprio consenso o il proprio dissenso, scambiarsi idee e informazioni, confrontarsi con chi la pensa come noi e soprattutto con chi non la pensa come noi.

Consapevoli dell'importanza del ruolo che i social network hanno assunto, così come nella precedente edizione invernale, la Summer

Federica D'Errico e' studiosa di comunicazione, politica e social media

School di San Gemini è stata raccontata in tempo reale non soltanto con la diretta video in streaming, ma anche tramite l'account su Twitter, la fan page su Facebook e l'hashtag ufficiale che accompagna i momenti di formazione dell'associazione: #formazioneLW.
Tutti i panel sono stati ripresi da tweet e post da parte dei relatori, dei partecipanti presenti e di chi ha preso parte alla formazione seguendola in diretta streaming. Anche chi non è riuscito a essere presente a San Gemini ha potuto seguire la diretta video e commentare simultaneamente sui social network, prendendo così parte ai tre giorni di formazione.
Proponiamo lo storify per ripercorrere i momenti di formazione della Summer School, in attesa della prossima edizione. Un piccolo estratto qui di seguito, lo storify completo sul sito web di Lavoro & Welfare.



San Gemini, 11-13 settembre 2015

Dopo l'edizione invernale torinese, la formazione di Lavoro & Welfare è tornata in una location tutta da scoprire: San Gemini!

Lavoro & Welfare
@LavoroWelfare
Follow

Terni: Da 11/9 in Umbria summer school con Damiano, Poletti, Martina | Agenpari fb.me/6KaMQ1Y6
1:19 PM - 10 Sep 2015

Agenpari
Terni: Da 11/9 in Umbria summer school con Damiano, Poletti, Martina | Agenpari
Terni Da 11/9 in Umbria summer school con Damiano, Poletti, Martina Daniele Viotti Syusy Blady, Lorenzo Salvia del Corriere
View on web

Lavoro & Welfare
@LavoroWelfare
Follow

Oggi a San Gemini torna la #FormazioneLw con (e)Labora persone, idee, risorse. Non mancate!
0:39 AM - 11 Sep 2015
3 1

La Summer School di L&W anche online: sui social network con l'hashtag #formazioneLW e in diretta streaming su umbriaon.it

Lavoro & Welfare
@LavoroWelfare
Follow

Tra poco ricomincia la #FormazioneLW, segui l'evento in diretta su umbriaon.it
5:17 PM - 11 Sep 2015

UmbriaON
quotidiano online
View on web

Luca Palmisciano

Le condizioni per la staffetta

La formazione politica nel cambiamento generazionale

La nostra associazione vanta ormai una esperienza consolidata nel campo della formazione politica. Si rivolge prevalentemente ad un pubblico giovane senza mai dimenticare l'esperienza delle generazioni più adulte che arricchiscono di contenuti tutti i seminari. Tanti i temi affrontati e da affrontare. Attenzione particolare - si evince dallo stesso nome dell'associazione - viene data ai temi legati al mondo del lavoro e del welfare. Dalla contrattazione dei lavori tradizionali ai cosiddetti "nuovi lavori", dalle nuove forme di tutele sociali, all'alternanza scuola-lavoro, ai lavoratori autonomi. Tutto ciò che ruota intorno al lavoro e al lavoratore diventa materia interessante per L&W che approfondisce, elabora e, spesso, formula proposte.

L'attenzione per la formazione politica è un elemento di forte distinzione nello scenario politico nazionale. Risulta estremamente importante offrire opportunità di approfondimento a chiunque senta la necessità di dare un piccolo contributo alla costruzione del futuro del Paese. E' questa un'altra importante peculiarità della nostra associazione. Aprirsi al mondo civile, ai territori, anche i più piccoli. La nostra formazione non è esclusiva di "addetti ai lavori". Non ci interessa la ghettizzazione della politica, anzi, lavoriamo quotidianamente affinché tutti possano conoscere ed elaborare i cambiamenti in corso nel mondo del lavoro e in quello del welfare.

Cambio turno

L'economia, e quindi il lavoro, corrono in maniera a tratti preoccupante. Tale preoccupazione non scaturisce esclusivamente dalla

Luca Palmisciano e` coordinatore Lavoro&Welfare Molise

velocità con cui evolvono le condizioni e le aspettative di lavoro in Italia e nel mondo, quanto dalla impreparazione delle strutture preposte al controllo di tali cambiamenti. Ecco perché è necessario creare una rete nella quale ci si possa confrontare e crescere. L'idea, prepotentemente inserita nella società, di cambiare la classe dirigente, è giusta nell'ottica del cambio generazionale in corso, ma è sbagliata e preoccupante quando diventa guerra fredda tra due generazioni contrapposte in cui l'una vuole il posto dell'altra. Il cambio di turno, per utilizzare un gergo operaio, è atteso, ma risulta estremamente importante che ci sia un adeguato passaggio di consegne.

In politica tale fase ha bisogno di tempi e strategie serie. Non può essere affidato ad uno slogan elettorale perché è in gioco il sistema Paese. Ecco il punto in cui, la formazione politica, acquisisce un importante peso specifico. Solo attraverso di essa si può agevolare la tanto attesa staffetta generazionale. I giovani spesso non hanno luoghi fisici di confronto; spesso sono disinteressati perché ritengono impossibile riuscire ad entrare in un contesto politico; spesso, quando si mettono in discussione, non danno valore aggiunto ma seguono il solco del populismo, della propaganda; spesso vengono additati perché in combutta con i predecessori. Insomma, all'orizzonte c'è foschia. Rimettere al centro i temi prima delle persone è assolutamente urgente. Ragionare sui contenuti con chi li ha già affrontati ed ha esperienza necessaria per evitare errori banali, non deve essere una vergogna per la nuova generazione, deve, al contrario, distinguere nettamente chi vuole un posto al sole, da chi, invece, vuole riprogrammare i prossimi venti anni.

La nostra associazione è sempre pronta a cogliere questi stimoli. Vuole partecipare attivamente al miglioramento generale della politica e della società, vuole miscelare, con giuste proporzioni, esperienza ed età, vuole offrire una classe dirigente che sappia di cosa si sta parlando, che sappia intervenire al momento giusto, che sappia proporre senza essere faziosa.

In conclusione, quindi, la formazione politica è un elemento vitale per la società. Rappresenta la vera sfida della politica. Formare con la consapevolezza di dare spunti di riflessione e non per omologare il pensiero. Sicuramente la strada è in salita. L&W ha tutte le carte in regola per poter affrontare il percorso. E' già in corsa ormai da diversi anni e l'attenzione, il coinvolgimento, i contenuti che risultano sempre in crescita, confermano una sostanziale maturità. Confermano, altresì, che l'idea di puntare sulla formazione politica è cosa giusta e, sono certo, creerà anche una nuova classe dirigente preparata, che lavorerà per una società più giusta e coesa.

Il lavoro di regista

I sogni e la politica nella visione di Stefano Chiantini

Stefano Chiantini, regista abruzzese, classe 1976, ha alle spalle un curriculum di tutto rispetto e ha partecipato come relatore alla nostra Summer School di San Gemini.

Il suo ultimo film documentario, uscito nelle sale a settembre scorso, " Storie Sospese" è dedicato al lavoro, alla sicurezza sui luoghi di lavoro ma anche all'ambiente e al paesaggio spesso deturpato e sfruttato per fini meramente economici dall'uomo. Con un cast di altissimo livello composto da Marco Giallini, Maya Sansa, Giorgio Colangeli, Alessandro Tiberi e altri, Chiantini ha scelto di ambientare la sua storia, che si ispira ad un fatto realmente accaduto, a Ripoli, nella sua terra di origine, ma con lui non vogliamo parlare solo del film ma chiedergli, secondo la sua esperienza cosa significhi politica, formazione, sogni, lavoro, futuro.

Stefano, tu fai un lavoro che molti giovani potrebbero sognare di fare, ma hai scelto di farlo trattando anche temi importanti come la sicurezza sul lavoro. Come ci sei arrivato?

In effetti il mio è il lavoro che ho sempre desiderato fare e per cui ho combattuto. Se ripenso adesso alle difficoltà incontrate e all'ingenuità con cui ho cercato di realizzare questo sogno, mi sento un incosciente. È una scelta che solo la pazzia dei vent'anni ti può far portare avanti. La decisione poi di raccontare un tipo di storia, certe tematiche, è del tutto occasionale. Mi spiego meglio: un regista ha un suo stile, una sensibilità, insomma una sua poetica. Questi aspetti creano il mondo in cui l'autore si muove e i suoi interessi. Poi accade che una storia ti arrivi più forte e in qualche

Stefano Chiantini
e` regista cinematografico

modo sia lei quindi che ti scelga. Così è accaduto a me per Storie sospese.

Pensi che perseguire i propri sogni nel lavoro sia ancora una cosa realizzabile?Alla fine in qualche modo paga?

Secondo me è possibile realizzare i propri sogni, perché non è stato e non è mai facile. Bisogna assolutamente tentare, è necessario. Come dicevo prima, ci vuole incoscienza, quando però le cose vanno bene ti rendi conto che non c'è nulla di più appagante che fare ciò che ti piace. E aver provato, anche senza riuscire, ti fa comunque sentire bene perché la rinuncia è di sicuro la cosa meno appagante.

Tu ti occupi in senso lato di cultura. Quanto pensi che il nostro Paese debba ancora crescere in questa direzione?

Il nostro paese ha attraversato un periodo in cui si è investito poco sulla cultura. C'è sicuramente molto da fare, bisogna rendersi conto che cultura ed istruzione sono le basi su cui ricostruire un futuro e non una lucina da mantenere accesa per dovere.

Credi ancora nella politica?

Non credo assolutamente nella politica. Credo che si possano incontrare persone buone e che con queste si possa interagire e provare a fare bene. Questa però non è politica, sono rapporti umani. La politica intesa come fare per il bene collettivo non mi sembra esista più.

Tu che hai partecipato alla nostra scuola di Formazione che impressioni ne hai avuto?

L'incontro con la vostra scuola di formazione è stato assolutamente positivo e stimolante. Ho visto persone animate dalla voglia di fare e di proporre per migliorare. Ho visto la volontà di informare, di creare collaborazione per il bene comune, anche tra entità profondamente diverse e distanti. Mi chiedo però fin quando si continuerà ad investire su questi aspetti, che in qualche modo sono anche essi cultura. Prima o poi anche iniziative come queste incontreranno la resistenza e il diktat di chi decide in base ad altri intessessi, purtroppo.

La risorsa cibo

Va superata la centralità della produzione industriale

Dottor Barbero, l'Associazione Lavoro&Welfare ha scelto con la Summer School di quest'anno di esplorare il lavoro in ambiti e settori diversi da quelli tradizionali, che tuttavia rappresentano un volano per la crescita economica e per l'espansione dell'occupazione, a patto che si facciano scelte strategiche e che si realizzino importanti cambiamenti. Il cibo può essere da questo punto di vista considerato una risorsa?

Assolutamente sì,il cibo e l'alimentazione sono alla base della vita delle persone e del benessere della società. I modelli industriali di produzione, distribuzione e consumo stanno determinando una sorta di "centralità negativa" del cibo. Uso della chimica in agricoltura, monoculture, omologazione alimentare, speculazione e commercio internazionale delle derrate alimentari stanno determinando effetti disastrosi sul terreno della fame, sulla salute degli uomini e sugli ecostemi. Per questo recuperare una "Centralità positiva "del cibo vuol dire ridare un futuro sostenibile e di qualità ai territori e alle comunità. Produrre cibo in modo pulito e sostenibile apre grandi possibilità di nuovi lavori e può ridare prospettive a tutti quei territori marginali abbandonati o distrutti da logiche solo legate al profitto di pochi.

Il cibo oltre che una risorsa è anche un diritto. Come si realizza il "diritto al cibo"? Semplicemente attraverso la lotta alla fame oppure anche attuando una strategia che ricostruisca un rapporto tra cibo e territorio e che riporti la sovranità alimentare in capo alle popolazioni locali?

Il diritto al cibo è un diritto fondamentale che oggi è messo in discussione non solo per il miliardo di persone che soffrono la fame, ma per tutte quelle comunità che si vedono espropriate dalla possibilità di decidere i propri stili alimentari e la scelta del tipo di agricoltura da portare avanti nei loro territori. Il fatto che poche grandi multinazio-

Silvio Barbero e` vice presidente Università di Scienze gastronomiche di Pollenzo

nali controllino e gestiscano il mercato mondiale delle più importanti materie prime alimentari, crea un vero e proprio problema di "democrazia alimentare". Solo lo sviluppo di una agricoltura di piccola e media scala, può ridare potere e valore al lavoro agricolo, renderlo più sostenibile e legato al territorio ed essere il presupposto necessario per ripristinare una vera sovranità alimentare.

Come intervenire per promuovere un modello culturale, economico e sociale che riesca ad invertire la scala di valori nei modelli di produzione, distribuzione e consumo e come ordinare in questa scala profitto, ambiente, qualità, risorse umane?

Se il nostro rapporto con l'alimentazione deve superare il concetto a cui oggi è vincolato, che è il prezzo, lo deve fare recuperando il "valore" del cibo. Il nostro cibo deve essere buono, pulito, giusto. Vuol dire che sia nei luoghi di produzione che nei nostri comportamenti quotidiani di acquisto dobbiamo applicare una scala di valori che metta al primo posto la qualità alimentare, l'impatto ambientale di quel prodotto e l'impatto sociale ed etico dei modelli di produzione e lavoro. Applicare questi principi vuol dire essere più attenti e consapevoli nella scelta dei prodotti alimentare rispetto ad altri consumi (abbigliamento, tecnologie ecc).

Quale modello occupazionale è possibile proporre oggi nel settore dell'agricoltura e dell'artigianato alimentare? In altri termini questi settori possono oggi fornire risposte di lavoro ai giovani? Quali condizioni occorre creare affinché i giovani tornino all'agricoltura e all'artigianato alimentare e siano in gradi di incidere sulla filiera di qualità?

Oggi in Italia il settore alimentare (anche con il made in Italy) può essere uno dei traini più importanti per una nuova occupazione e per una economia sana e sostenibile. I nostri territori sono una miniera di tipicità, tradizione e biodiversità. L'artigianato alimentare, l'agricoltura di piccola scala possono ricreare filiere trasparenti e di grande valore culturale, ma anche commerciale. Bisogna sviluppare alcune condizioni per far tornare i giovani a questi lavoro manuali. Mettere terre fertili a disposizione, attivare strumenti creditizi, favorire politiche di messa in rete delle piccole realtà, sostenere la nascita di nuovi modelli distributivi che vadano a favore di produttori e consumatori (vendita diretta, gruppi di acquisto, mercati contadini, comunità di supporto agricolo ecc.) e sviluppare attività formative coerenti con questi modelli e che possano coniugare tradizione e innovazione.

Per quanto riguarda il comparto dell'agricoltura e dell'agroalimentare ritiene che valga ancora che "il piccolo è bello" o pensa siano più efficaci modelli come la cooperazione e le reti di impresa? E quale equilibrio deve esserci tra identità e tipicità da un lato ed innovazione dall'altro?

Il problema non è "piccolo e bello", ma una dimensione che possa essere compatibile con la sostenibilità territoriale e con un modello di economia responsabile e che rispetta e restituisce al territorio e alla comunità. Questo modello che assume il senso del limite nello sfruttamento delle risorse è l'unico che può essere messo in rete in forme non monopolistiche e che può avvalersi delle nuove tecnologie senza snaturare la qualità e le tradizioni che sono sempre più oggi i nuovi valori (anche economici) a cui il consumatore attento si rivolge.

Armando Cirillo

La ricchezza del "Bel Paese"

Il contributo del turismo alla crescita economica

Il turismo può dare un contributo fondamentale alla crescita economica italiana, creando nuovo lavoro in particolare per le nuove generazioni, perché questo comparto è in forte ascesa a livello internazionale.

E' stato questo l'argomento al centro dell'incontro dedicato all'economia turistica, in particolare quella legata al patrimonio culturale, organizzato a Sangemini nell'ambito della Summer School 2015 dell'Associazione "Lavoro&Welfare".

Nel 2012, per la prima volta nella storia, gli arrivi turistici a livello globale sono stati superiori a 1 miliardo e nel 2030, secondo le previsioni, potrebbero arrivare a 1.8 miliardi. Per intercettare queste tendenze di crescita l'Italia deve dotarsi di una strategia adeguata capace di interpretare i grandi cambiamenti che hanno radicalmente modificato il mercato turistico a livello internazionale. Per troppo tempo abbiamo pensato di poter vivere di rendita, perché siamo il "Bel Paese", la terra dal grande patrimonio, dalle straordinarie risorse culturali, ambientali, paesaggistiche. Dobbiamo sapere che ciò non basta per far crescere il nostro turismo, perché negli ultimi anni tutto è cambiato e noi non siamo riusciti a delineare una strategia organica per il settore.

Alla luce della crescente competizione internazionale, con l'affacciarsi di nuove destinazioni straniere che, a partire dal Mediterraneo, hanno saputo creare prodotti turistici innovativi a prezzi accessibili, diventa decisivo per l'Italia un progetto adeguato capace di valorizzare il nostro patrimonio e vincere le nuove

Armando Cirillo e` coordinatore Osservatorio Turismo e Lavoro Lavoro&Welfare

sfide che si giocano a livello internazionale, per consolidare i mercati tradizionali ed agganciare quelli emergenti.

"Art Bonus"
Qualche segnale positivo è stato dato dal governo con il decreto "Art Bonus". Con questo atto normativo sono stati toccati temi importanti per lo sviluppo del turismo nazionale. Qualificazione della ricettività, mobilità turistica, accessibilità, innovazione tecnologica, riforma dell'Enit: sono temi importanti che delineano la base di un progetto di rilancio del turismo italiano.
Bisogna approvare il piano straordinario della mobilità turistica, previsto dalla legge "Art Bonus", individuando una strategia per la razionalizzazione del sistema dei trasporti, guardando con attenzione agli sviluppi dell'accordo Alitalia– Etihad in particolare per le rotte internazionali, e sviluppando opportune linee guida per il potenziamento del sistema low – cost.

Bisogna rilanciare il portale italia.it con una piattaforma che avvicini sempre di più promozione e commercializzazione, perché le nuove tecnologie hanno un ruolo fondamentale per lo sviluppo dell'industria turistica. Dobbiamo interpretare i cambiamenti degli ultimi decenni che hanno stravolto il modo di viaggiare, informarsi, scegliere una destinazione, e dare risposte adeguate. Dobbiamo mettere al centro del nostro progetto il consumatore che è sempre più esigente, puntando sulla diversificazione e sulla qualificazione dell'offerta turistica nazionale, sull'innovazione di prodotto, sulle nuove tecnologie, sulla razionalizzazione del sistema dei trasporti.

Sempre di più è la domanda che fa l'offerta, non viceversa. E' un cambiamento rilevante, amplificato dal ruolo dominante del web, dei social network, dei blog, dove i consumatori si informano, intervengono, partecipano, danno giudizi, acquistano una vacanza.
E'essenziale, inoltre, una politica dei visti turistici, per velocizzare le procedure di rilascio con l'ausilio di strumenti informatici, diminuendo i costi eccessivamente lievitati a causa dell'eccessiva esternalizzazione di alcuni servizi.

Per stimolare la domanda interna si potrebbe riattivare il sistema dei "Buoni Vacanze", uno strumento di turismo sociale da potenziare, guardando all'esperienza francese (Chèque-Vacances). Bisogna rafforzare economicamente il progetto delle "Reti di impresa" nel turismo, un strumento importantissimo per sostenere i processi di innovazione, e valorizzare le peculiarità di quei "piccoli", che fanno grande l'industria turistica italiana, dentro i necessari processi di collaborazione attiva tra imprese. Così come bisogna continuare a sostenere la nascita di start up innovative. Negli ultimi anni ne sono nate tantissime proprio grazie alle politiche ad esse dedicate, e molte imprese hanno superato la difficile selezione del mercato.

Il ruolo dello Stato
Per il futuro del turismo è fondamentale il superamento dell'attuale frammentazione decisionale ed un rafforzamento del ruolo dello Stato. Da questo punto di vista è importantissimo l'attuale percorso parlamentare in materia di riforma del

Titolo V della Costituzione, che intende consegnare allo Stato la competenza in materia di norme "generali e comuni" per il turismo.
Un ruolo centrale per il rilancio del turismo italiano va assegnato al turismo culturale che produce un effetto calamita nel portare turisti in Italia ed ha ancora delle grandi potenzialità di sviluppo. L'Italia, lo ricordiamo, detiene il maggior numero di siti dichiarati patrimonio mondiale dell'Umanità dall'Unesco: partendo da queste realtà si possono sostenere tutte le altre località. E' questa una delle sfide più importanti delle nuove politiche per il turismo che lo Stato dovrà mettere in campo nei prossimi anni. Un tema che è emerso anche nel corso della nostra iniziativa di Sangemini.

Bisogna riprendere e aggiornare il Piano strategico per il turismo "Turismo Italia 2020" presentato dal governo Monti a gennaio del 2013. Un documento solido e condiviso dai principali stakeolders del settore che è fondamentale per provare a recuperare i ritardi degli ultimi decenni. Un documento che ha un obiettivo ambizioso: creare 500mila nuovi posti di lavoro in Italia legati all'industria del turismo e 30 miliardi di incremento del Pil entro il 2020. Un incremento sostanziale per un settore che nel 2014, se si considera il contributo diretto e indiretto, ha prodotto l'11.4 per cento dell'occupazione, 2.533.000 occupati, e il 10.1 per cento del Pil, pari a 162.7 miliardi di euro (WTTC, 2015).

Con la cultura si può creare nuovo lavoro, quindi, e in particolare per i giovani che, grazie ad un patrimonio unico al mondo, possono trovare sbocchi occupazionali nel campo della tutela e della valorizzazione dei nostri beni culturali, assicurandone la piena fruizione e continuando a tramandarli alle future generazioni.

Fabio Appetiti

La pensione nel pallone

Il sistema calcio nell'economia del paese

Il sentimento che più ho avuto modo di percepire nell'iniziativa di Sangemini, che ha provato a raccontare il mondo del calcio da una visuale un po' diversa da quella cui siamo abituati, è stato il sentimento di sorpresa.

Ma questa sorpresa ci stava confermando che avevamo avuto ragione nel costruire una iniziativa che raccontasse un mondo su cui, purtroppo, si affollano stereotipi e giudizi superficiali e dove non si affrontano analisi e ricerche al pari di altri settori produttivi del nostro paese. Del resto il calcio troppo spesso viene considerato solo un gioco che allieta la vita di milioni di tifosi e sportivi. E' chiaro però che questo sport non è soltanto un gioco.

Il calcio è uno dei settori economici più importanti del nostro paese, è un comparto economico all'interno del quale lavorano migliaia di persone, sia direttamente che indirettamente per l'indotto prodotto, è uno dei principali veicoli di raccolta pubblicitaria capace com'è di promuovere modelli e messaggi che entrano direttamente nelle case tramite le tv, le radio, i social network. E tramite impianti sportivi, scuole calcio e società diffuse su tutto il territorio nazionale svolge anche una insostituibile funzione di collante sociale e di rete protettiva per migliaia di ragazzi, che tramite l'attività sportiva crescono e maturano come atleti e come uomini. (Anche se purtroppo, va detto, la funzione educativa e positiva di questo sport negli anni si è un po' perduta ed hanno prevalso altri tipi di messaggi, tutt'altro che positivi, ma che approfondiremo successivamente).

Fabio Appetiti e` coordinatore Osservatorio Sport e Lavoro Lavoro&Welfare

Non solo un gioco

Forse a qualcuno fa comodo lasciar credere che sia soltanto un gioco in modo tale che tutti gli interessi economici che si sviluppano al suo interno siano ad esclusivo appannaggio di pochi, che poi possono utilizzare e indirizzare le risorse prodotte a proprio piacimento. Ma cominciamo dal principio e da quelle domande che, insieme a Luciana Dalu, all'on Laura Coccia e all'avvocato Umberto Calcagno, vicepresidente di Aic, ci siamo posti durante il convegno di Sangemini. Andiamo per gradi e cominciamo da quelli che sono i principali protagonisti del mondo del calcio, i calciatori. Se pensiamo ai calciatori ci viene in mente quella piccola fascia di top player di serie A che sono una percentuale del 3-5 per cento di tutti i calciatori professionisti e che guadagnano, in virtù delle loro capacità e forza contrattuale, stipendi altissimi.

Questi sono i vari Totti, Ibrahimovic, Del Piero, icone mondiali che alimentano i nostri sogni di tifosi e a loro volta producono, con la forza della loro immagine, altrettanti utili e fatturati per le società e per le TV. Questi campioni vivono una dimensione a parte anche all'interno dello stesso mondo del calcio, sono i più talentuosi, i più famosi, i più ricchi. Ma dietro di loro ci sono migliaia di calciatori professionisti che vivono una condizione completamente diversa e che sono i calciatori spesso della stessa serie A cosiddetta "minore", della serie B, fino ad arrivare ai ragazzi della Lega Pro e del semiprofessionismo o del dilettantismo della serie D.

Ecco, dietro ai Totti c'è un mondo più "normale", che ne rappresenta la gran parte. Dove per normale si intende un mondo che al proprio interno determina sostanziali differenze e numerose criticità in una carriera che dura tra i 15 e i 20 anni e che spesso condiziona la vita degli atleti dall'inizio, a 13/14 anni , alla fine a circa 35/36 anni. Proviamo a raccontarle allora queste criticità e forse riusciremo a restituire a chi legge lo stesso sentimento di sorpresa di chi a Sangemini ci ha ascoltato.

Senza troppo riempire la pagina di numeri, bisogna cominciare a raccontare di quanti partono per fare il calciatore, tantissimi, e di quanti arrivano a fare di questo un lavoro, pochissimi. E già questo è un dato sul quale riflettere anche perché il calcio è fabbrica di illusioni e delusioni dalle quali è bene sapersi guardare (e lo dovrebbero fare soprattutto le famiglie dei giovani calciatori). A questi ragazzi spesso viene dato un fardello di responsabilità inaccettabili, mentre - per loro si - a quell'età il calcio dovrebbe essere solo un gioco e un divertimento. Nella percentuale bassissima di futuri professionisti c'è poi un ulteriore diversificazione tra il campionissimo di cui sopra e gli altri che faranno del calcio una professione ai livelli inferiori. Tra questi ragazzi molti escono di casa intorno ai 13/14 anni, fanno il primo contratto professionistico tra i 17 e i 18 e spesso non riescono a seguire (anche se molte società si stanno impegnando in questo senso) i normali percorsi scolastici e quando concluderanno la loro carriera, intorno ai 34/35 anni, si troveranno a confrontarsi con coetanei che sono entrati nei processi produttivi da circa dieci anni.

Le difficoltà post carriera
Qui cominciano quindi le difficoltà del post carriera del calciatore medio, che ha guadagnato bene, ma non sufficientemente per garantirsi una vita e un futuro. Si arriva a 35 anni con una scarsa scolarizzazione dovuta ai numerosi impegni agonistici sostenuti per 20 anni e poi ci si affaccia nel mondo del lavoro con 10 anni di ritardo rispetto ai propri coetanei che hanno studiato, preso diplomi, lauree, specializzazioni e sono molto avanti rispetto agli atleti professionisti. Quindi parliamo di una carriera con un prima e un dopo che condiziona tutta la vita dell'atleta professionista. E il post-carriera di molti atleti diventa un problema sociale.

L'Associazione Italiana Calciatori sta cercando di risolvere con corsi di formazione e di preparazione tale problema per dare i maggiori strumenti possibili per affrontare la vita "reale" fuori da un campo di calcio. Uno studio realizzato da Aic denominato "Fine primo tempo" mostra con dovizia di numeri come la maggior parte dei calciatori pensa di rimanere nel mondo del calcio a fine carriera, ma che solo il 10 per cento di ex calciatori ha lavorato continuativamente e stabilmente in questo mondo negli ultimi 3 anni. C'è quindi una differenza enorme tra aspettative e possibilità reali di sviluppare una nuova prospettiva lavorativa al suo interno. E gli altri? Ci sono purtroppo tante storie tristi nel dopo attività di ex, anche di molti considerati famosi, che nel breve giro di qualche anno, persa celebrità e reddito, si ritrovano ai margini della vita sociale ed economica.

"La Repubblica" circa un anno fa pubblicò un bel dossier sugli espulsi dal calcio e le storie triste raccontate in quell'inchiesta furono tantissime e fanno riflettere. Fortunatamente oggi si sta andando verso una maggiore consapevolezza da parte degli atleti, che cominciano a pensare al futuro già intorno ai 26/27 anni, con largo anticipo perciò rispetto alla fine della carriera e forte è la richiesta di formazione anche durante la stessa attività agonistica.

Su queste basi si inseriscono i temi riguardanti gli aspetti previdenziali della carriera degli sportivi professionisti. Considerando le specificità della professione, il fatto che non siano previste pensioni d'oro e il grande avanzo che l'erario riceve dai contributi dei calciatori più pagati, pensare di favorire l'abbassamento dell'età pensionabile degli sportivi, andando incontro alle fasce medio-basse di atleti, non deve essere considerata una eresia. Tra i 53 anni di qualche anno fa e gli attuali 66 una via di mezzo deve pur esserci e potrebbe trattarsi di un provvedimento di equità sociale nei confronti delle categorie meno fortunate di sportivi professionisti.

In questo senso il disegno di legge Damiano - Gnecchi risponde a questa esigenza. E non sono le pensioni di Totti o Ibrahimovic quelle di cui stiamo parlando, parliamo di quelle di Rossi e Piscedda sconosciuti calciatori di Lega Pro.

Calciatrici
Se allarghiamo poi il campo alle calciatrici, che le recenti battaglie hanno portato agli onori della cronaca, ci troveremo ad affrontare un mondo dove ancora è tutto da costruire a cominciare da uno status professionistico non ancora previsto dalla attuale normativa federale. Oggi le ragazze si stanno battendo per un riconosci-

mento minimo della loro professionalità con la possibilità di stipulare contratti pluriennali, per avere un fondo di garanzia che garantisca almeno i rimborsi in caso di fallimento delle società e infine per l'abolizione del vincolo, vetusto strumento, che limita una calciatrice, come i calciatori dilettanti, fino all'età di 25 anni. E proprio sul professionismo nel calcio femminile e in altri sport praticati dalle donne è stato presentato da Laura Coccia, Josefa Idem e da Valeria Fedeli un importante testo di legge che dovrebbe spingere molte federazioni ad assumere la possibilità di adottare il professionismo anche per le donne.

Certo, rimanendo al calcio femminile il professionismo dovrebbe essere l'epilogo di un iter di crescita e sviluppo di tutto il movimento e non un inizio che ad oggi non troverebbe una sostenibilità economica. E' chiaro però che se si vuole davvero investire in questo sport e farlo crescere, come richiesto da tutte le calciatrici, non può che essere questo il punto di approdo. Ed è bene che il parlamento e la Federazione Italiana Giuoco Calcio mettano in atto tutte le necessarie scelte affinché divenga possibile. Professionismo per le ragazze significa anche tutele previdenziali, maternità, garanzie assicurative: tutte cose di cui oggi le calciatrici non beneficiano a differenze delle loro colleghe straniere. Quindi, sempre più spesso, le migliori preferiscono andare a giocare all'estero piuttosto che rimanere in Italia. Su questo mondo c'è molto da fare per arrivare a raggiungere gli standard di altri paesi, come Usa e Germania dove questo sport è diffusissimo tra le ragazze, a cominciare dal superamento di pregiudizi e barriere culturali che fino ad oggi ne hanno impedito la crescita.

E' chiaro che per le donne, come per gli uomini, bisogna trovare la volontà politica di affrontare tematiche complesse superando facili analisi di comodo perché dietro al campione straconosciuto, c'è un mondo enorme fatto di ragazzi/e che al netto della loro carriera sportiva si trovano a gestire gli stessi problemi di altre classi di lavoratori e lavoratrici alle quali vanno date le stesse risposte e garanzie.

Il calcio "bene comune"

Non potevamo che partire dagli atleti parlando di calcio e lavoro perché in fondo sono proprio loro gli attori principali di uno sport che affascina milioni di italiani. Ma come detto prima il calcio è un comparto economico complesso che va analizzato a 360 gradi e che muove interessi economici grandi che vanno gestiti nell'ottica di un sano progetto sportivo tenendo presente, innanzitutto, le esigenze di chi lo gioca e di chi lo guarda. Oggi invece ci si interessa degli aspetti economici senza tenere conto degli aspetti sportivi solo come mera redistribuzione di risorse, come se l'aspetto tecnico e lo spettacolo fossero un corollario secondario di nessuna importanza. I risultati di questa miopia politica sono sotto gli occhi di tutti e la competitività perduta del nostro calcio è evidente come la perdita di interesse da parte degli stessi tifosi che, sempre meno, si recano allo stadio. Per invertire questo trend ci vogliono analisi nuove e non superficiali, ci vogliono politiche nuove e ci vogliono, con tutta probabilità, persone nuove capaci di recuperare quella credibilità perduta negli ultimi anni dalla dirigenza italiana. Persone che conoscano a fondo e amino questo sport, che magari lo hanno praticato e sappiano rilanciarlo da un punto di vista tecnico e farlo crescere da un punto di vista economico. Il calcio in fondo è un "bene comune" è un patrimonio di tutti

gli sportivi italiani e ce ne rendiamo spesso conto in occasione delle competizioni internazionali quando il paese si ferma di fronte una partita degli azzurri.
Avremo modo in successive occasioni di trattare altri aspetti del calcio in riferimento ai diritti televisivi, all'impiantistica, alle leggi che aiuterebbero questo mondo a ridistribuire risorse e valorizzare talenti e vivai. L'osservatorio Sport e Lavoro costituito dall'associazione Lavoro e Welfare è nato proprio con questo obiettivo,vuole essere un faro puntato su tutto quello che nel calcio e nello sport crea valore economico analizzandolo con le nostre lenti e i nostri principi, che sono quelli dell'equità e della trasparenza. Senza mai dimenticare un valore incommensurabile che è alla base di tutto che si chiama passione e che tra scandali internazionali e nazionali negli ultimi anni è stata spesso tradita.

Andrea Zingarelli

Sharing economy

Tra economia condivisa e democrazia partecipata: le sfide per l'Italia

Nel dibattito nazionale le forze economiche e politiche concorrono quotidianamente nel tentativo di definire, normare e circoscrivere i fenomeni legati a quel macro mondo ascrivibile al nome di "sharing economy", tra chi ne sottolinea le potenzialità e chi solleva le criticità nei suoi diversi profili tecnici ed economici. In queste poche righe si cercherà invece di promuovere una riflessione sulla "sharing economy" intesa come segnale di un cambiamento più profondo, un modello economico figlio - e risposta - di una peculiare fase di rimescolamento civile.

Si potrebbe inserire il tema nell'ambito delle profonde modifiche degli assetti collettivi, che esplodono nel dibattito politico sotto diverse forme, e si potrebbe quasi partire da un parallelismo tra i fenomeni di sharing economy e le nuove forme di "democrazia partecipata", essendo legate entrambe a un mutamento delle forme della rappresentanza democratica e del governo.
L'impronta comune è data dalla crisi finanziaria, che ha ridotto i beni di godimento individuale accentuando il tema dell'uso condiviso e la crisi della politica rappresentativa che spinge a riappropriarsi direttamente della gestione della cosa "condivisa" per eccellenza, ossia la cosa pubblica.

In ciò il ruolo principe lo giocano le forme di tecnologia di "rete" che, a bassissimo costo di utenza, permettono di creare e modificare plastiche filiere di connessione orizzontale tra cittadini, consumatori, produttori. Nel moltiplicarsi del contatto diretto ad alta velocità viene sacrificato l'elemento intermedio,

Andrea Zingarelli e` segretario Giovani democratici e consigliere comunale Terni

sia nella veste del soggetto politico che dell'operatore economico, con la conseguente gemmazione - sul piano economico - di strumenti di sharing economy. Se le potenzialità sono immediatamente percepibili, le ombre tuttavia sono dietro l'angolo. Esiste un filo rosso comune che lega l'abuso del richiamo a forme di democrazia "diretta" (che, sebbene non sia da confondersi con la gestione condivisa della responsabilità di governo, viene talora sovrapposta alla stessa) e le crisi sociali (pur potenziali) connesse all'espansione incontrollata di meccanismi di economia condivisa, che a sua volta non può diventare liberismo e deregolamentazione.
A titolo esemplificativo non si può infatti non notare come il "fenomeno" Airbn&b, al ritmo della velocità che solo internet garantisce, di colpo ha surclassato e reso quasi obsoleto tutti il sistema di norme (regolatorie, fiscali, civili ecc) elaborate negli anni sul tema. Analogamente lo stesso fenomeno "Uber" presenta una serie di ombre che tendono a rendere superflua ogni tutela lavorativa mai costruita nei decenni.

Il ruolo del pubblico
In molti comuni italiani, anche in chiave di contenimento delle degenerazioni legate all'abuso degli strumenti di democrazia "diretta", si sta sviluppando la teoria politica e amministrativa dei "Beni Comuni". Questa ricentralizza la figura del soggetto pubblico e politico come coordinatore, ponendosi come estremo contrattuale delle azioni up to the top di governo condiviso. Per il filone economico, analogamente, si aprono quindi tre grandi sfide.
La prima, trattata anche da Lavoro &Welfare nella Summer School di San Gemini, illustrata dall'on. Viotti, si sostanzia nella difficilissima attività di normazione (soprattutto europea), necessaria quando i fenomeni in esame, nella loro essenza "selvaggia", entrano in contatto con ordinamenti nazionali tendenzialmente rigidi nelle forme regolamentari e nelle tutele. La capacità vera del legislatore sarà infatti quella di creare scatole normative abbastanza ampie per l'accoglimento e lo sviluppo di strumenti di economia condivisa, senza che questi "avvelenino" i compartimenti regolatori tradizionali. Tuttavia ecco che forse l'occasione si presenta propizia per disboscare molte incrostazioni legislative e procedere a un percorso di semplificazione/armonizzazione dall'ordinamento comunitario.

La seconda risiede, inevitabilmente, nella necessità di reinventare lo stesso ruolo del "pubblico", che con il suo patrimonio (di beni, di relazioni, di forza) si può ri-qualificare come la madre di ogni condivisione. Ecco, quindi, che in una congiunta azione di "ideologizzazione" e amministrazione, in alcuni comuni guidati dal centrosinistra la pubblica amministrazione si attrezza a mettere a disposizione i propri immobili per esperienze di coworking. E ciò non solo al fine di dare spazio e ossigeno a nuove categorie di lavori o idee (start-up e affini), ma anche nel tentativo di dare risposta a quelle categorie di giovani lavoratori privi di mutuo, di stipendio e soprattutto privi di "ufficio". O ancora fioriscono i tentativi per mettere a disposizione di lavoratori disoccupati e enti di formazione lavorativa quell'incredibile patrimonio rappresentato dai laboratori degli istituti professionali italiani.

Senza proseguire con esempi di "buone pratiche" che si potrebbero moltiplicare all'infinito, si approda alla terza e più grande sfida: quella della politica. Occorre lo sforzo dei soggetti che mirano a rafforzare le istanze sociali e del lavoro. L'elaborazione teorica e la pratica normativa/amministrativa devono infatti appropriarsi di questi strumenti, comprenderli, sperimentarli, reinventarli, così da contenerne le istanze maggiormente egoistiche e spremerne la migliore essenza "comunitarista". Consapevoli di come sulle macro-tematiche della democrazia e della economia condivisa si stia giocando, anche su scala nazionale, una "caccia all'oro", alla ricerca dei semi – forse - di una nuova ideologia.

Alessandro Langiu

Il cambiamento necessario

Dall'economia del fumo all'economia del verde

E' ormai incontestabile che siamo davanti a un futuro che aspetta impaziente che si intraprenda la sua strada con serenità e una sana scrollata dalla pigrizia. Sembra un po' come invitare una persona rassegnata e obesa ad andare in palestra. Se è da sola, questa persona, difficilmente si convincerà ad iscriversi; circondata da altre persone che magari sono invece riuscite ad alzarsi dalla sedia e cambiare stile di vita, forse si sentirà incentivato a migliorare il proprio stato di salute.

Quando si parla di ambiente o, meglio, di economia verde sembra un po' di parlare a interlocutori appesantiti, obesi, forse bulimici dei modelli di consumo che abbiamo conosciuto fin qui. Persone che non hanno voglia neanche di alzare la testa per vedere una pala eolica o per comprare la plastica fatta di mais, totalmente biodegradabile, o infilare la bottiglia di vetro nel contenitore per il riciclo. Quindici anni fa avremmo parlato di nuovo stile di vita, ovvero qualcosa che difficilmente si riusciva a immaginare, oggi invece basta girare la testa o digitare due parole sulla stringa di un motore di ricerca per trovare dietro casa qualcosa che porti il nome di "green economy" o sia ad essa riconducibile.

A San Gemini durante la Summer School di L&W si è parlato anche di questo, ovvero di quanto la visione di futuro fuori dal nostro giardino sia già intrisa di economia verde e di quanta ne esista intorno a noi. Vittorio Longhi, giornalista, ha ricostruito l'andamento del quadro internazionale che tra poco si ritroverà a Parigi per l'attesissimo appuntamento di "COP 21", il summit nel quale è necessario

Alessandro Langiu
e` coordinatore Osservatorio
Ambiente e Lavoro
Lavoro&Welfare

trovare un accordo universale e giuridicamente rilevante per sventare l'aumento di due gradi della temperatura terrestre ed evitare conseguenze che gli scienziati definiscono "imprevedibili".

Il cambiamento passa per la politica certo, ma soprattutto dai comportamenti individuali. Longhi ricorda come uno studio recente abbia dimostrato che, a parità d'investimento, nel settore dell'energie rinnovabili le attese occupazionali siano 10 volte superiori rispetto a quelle tradizionali. Negli Stati Uniti il recente diniego di autorizzazione da parte del Presidente Obama ad un oleodotto perché poco produttivo di posti di lavoro rimarca quando dall'altra parte dell'oceano le idee siano molto più chiare.

Potenzialità occupazionali
Sul tema dell'occupazione è tornato Agostino Di Maio presidente di AssoLavoro, ricorda quanto siano importanti le politiche occupazionali a sostegno delle nuove forme di lavoro, l'eccessiva frammentazione regionale delle stesse e la necessità di un disegno omogeneo per fare sistema come paese, in particolare per i green jobs che necessitano di una regolamentazione tutta da costruire, perché se gli i-pad hanno distrutto decine e decine di professioni non c'è chiarezza sui profili professionali nuovi. In edilizia per esempio si sta studiando il differenziale tra il passaggio dall'economia "brown" e quella verde, che nella sola Emilia Romagna potrebbe portare a 250mila posti di lavoro nuovi.

Il tema dei nuovi posti di lavoro è sollevato anche da Giorgia D'Errico, responsabile Giovani di L&W, che ha sottolineato come nel settore agricolo ogni giorno si registrino 5mila nuove aziende giovanili. Un dato incoraggiante, con le nuove generazioni che si riappropriano del rapporto con la terra, come risposta alla crisi economica, o che evolvono al green, ovvero al bio o a coltivazioni dimenticate o con nuovi sistemi di distribuzione, le aziende di famiglia.

Un caso pratico è stato esposto dal Cioffi, dirigente di una multinazionale la cui sede in Italia produce Linoleum attraverso un nuovo processo produttivo avviato ormai dieci anni or sono. La parola d'ordine è economia circolare, ovvero il recupero degli scarti, e il riutilizzo di ogni materiale del processo che hanno reso possibile il conseguimento da parte dell'azienda della certificazione "carbon free". questa certificazione attesta le emissioni zero di un'azienda e con coraggio propone di inserirlo tra i requisiti per le aziende per partecipare alle gare di appalto pubbliche.

La parlamentare Chiara Braga ha tracciato lo spartiacque dell'insostenibilità del modello di consumo attuale: iper consumo che distrugge le risorse equivalenti a una "volte e mezza" le dimensioni del pianeta e comportamento da idrovora nei confronti delle risorse naturali (che deve essere interrotto). L'intervento politico deve sostenere il ruolo centrale dell'economica circolare per le imprese, e quindi intervenire nei processi produttivi che non producano rifiuti e quindi abbattano le necessità di smaltimento. Siamo in transizione e si devono fare delle scelte definitive a partire dall'attuazione degli "Appalti Verdi" della pubblica amministrazione

(oggi solo oggetto di una direttiva Ue) all'elaborazione in corso da parte del governo del "Green Act "da intendersi come atto normativo che pervada la cultura produttiva delle imprese e delle amministrazioni pubbliche.

Come per l'allarme obesità , simbolo dell'iperconsumo alimentare di cibo spazzatura, solo la riconversione dei modelli produttivi salvaguarderà il nostro ecosistema per le generazioni a venire. Come Lavoro & Welfare continueremo a sostenere e promuovere lo sviluppo della Green economy.

Antonio Montagnino

Lavorare in sicurezza

Il valore e l'attualità del Testo Unico

La tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro è una tra le più alte espressioni di civiltà di un Paese moderno. Non è l'insieme di questioni tecniche da risolvere, costi da sostenere, regole da rispettare o sanzioni da applicare. La sicurezza sul lavoro e la tutela della salute rappresentano un valore più alto, inestimabile, cioè la tutela della vita e dell'integrità psicofisica del lavoratore. Il tributo di sangue pagato dai lavoratori deve cessare. Esiste un inscindibile binomio tra tutela della salute e sicurezza sul lavoro e contrasto al lavoro nero, irregolare e allo sfruttamento.

Siamo partiti da qui, dall'affermare il valore umano, etico e sociale del lavoro per affrontare con il governo Prodi e in particolare con il ministro Damiano norme obsolete da cancellare, altre da semplificare e da innovare. Siamo partiti da qui nel tentativo di aiutare, attraverso una riforma normativa ed azioni mirate, a creare una coscienza collettiva di rispetto della vita e della dignità del lavoro, oltre che una conoscenza dei problemi della sicurezza e della salute dei lavoratori troppo spesso posposti alla logica del profitto e dello sfruttamento. È stato difficile ma alla fine ci siamo riusciti.

Un testo unico sulla materia si attendeva da 30 anni. C'erano stati in precedenza dei tentativi di riforma non riusciti.

I capisaldi di questo complesso normativo sono:

- la prevenzione, senza la quale non ci può essere la possibilità di eliminare gli incidenti, specialmente quelli più gravi;

Antonio Montagnino,
già Senatore e
sottosegretario al Lavoro,
e` coordinatore Lavoro&Welfare
Sicilia

- i controlli, con il coordinamento dell'attività ispettiva, che nel Testo Unico era già molto forte ma che adesso è stata ulteriormente rafforzata con il decreto del Jobs Act, finalizzato ad ottenere maggiore efficacia dell'azione pubblica ed evitare sovrapposizioni e dispersione di risorse;

- la formazione non solo dei lavoratori, specialmente quelli più precari, ma anche dei datori di lavoro;
- l'informazione attraverso la realizzazione del Sistema informativo nazionale e l'integrazione degli archivi informatici di tutte le amministrazioni con competenza in materia;
- il sostegno alle piccole e medie imprese;
- gli incentivi alle imprese virtuose.

Abbiamo realizzato attraverso le norme del Testo unico l'estensione del campo di applicazione. Con la riforma infatti le tutele vengono applicate a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, tenendo conto delle peculiarità di settori ed ambiti lavorativi, a tutti i lavoratori e le lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati. Abbiamo inoltre previsto l'uniformità della tutela su tutto il territorio nazionale, la semplificazione degli adempimenti meramente formali e la riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio. Gli interventi normativi successivi prodotti dal governo Berlusconi non hanno destrutturato l'impianto, ma hanno introdotto modifiche in alcuni casi peggiorative, mentre il governo Monti e il governo Letta, soprattutto attraverso il cosiddetto "Decreto del fare", hanno introdotto elementi di ulteriore semplificazione che in alcuni casi hanno destato qualche preoccupazione di abbassamento delle tutele.

Problemi d'attuazione
Ciò che ad oggi manca è innanzitutto dare completa attuazione al Decreto Legislativo 81. Ad oggi infatti molte parti di tale normativa, che prevedeva l'emanazione di appositi decreti, risultano mancanti o incomplete. Tra le norme inattuate sono di fondamentale importanza il completamento del sistema di qualificazione delle imprese e della patente a punti per l'edilizia e il Sistema informativo nazionale con il quale mettere in rete le informazione di tutti gli enti, essenziale per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia dell'attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

E' da ritenere positivo il decreto interministeriale del luglio 2014 che stabilisce che le disposizioni relative ai cantieri temporanei e mobili si applicano anche agli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e alle manifestazioni fieristiche, estendendo così le tutele ad un ambito che ne era sprovvisto.

In conclusione, dopo una fase di grande attenzione alla sicurezza sul lavoro ed un successivo periodo di tentativi di depotenziamento, il governo Renzi ha attuato interventi positivi che mancano tuttavia di una strategia complessiva.
Occorre ritornare a porre al centro dell'agenda politica il tema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro che non rappresenta un costo ma un investimento. Occorre un forte impegno per ricreare una consapevolezza diffusa ed una

coscienza collettiva, a partire dalla formazione nelle scuole.

C'è ancora tanto da lavorare sapendo che gli incidenti sul lavoro raramente mai derivano da causalità nella consapevoli del fatto che solo dalla sinergia tra lavoratori, datori di lavoro, istituzioni ed enti possono nascere interventi adeguati.

Bisogna essere consapevoli del fatto che gli incidenti sono causati quasi sempre dal mancato rispetto della normativa: solo raramente derivano da semplici causalità. E' quindi necessario che tutti gli attori del mondo del lavoro e i soggetti istituzionali che hanno competenza in materia si impegnino in modo sinergico per realizzare l'obiettivo di azzerarli o quantomeno ridurli il più drasticamente possibile gli incidenti e le morti sul lavoro.

Cos'è Lavoro&Welfare

Lavoro&Welfare si propone di:

a) dare risalto all'innovazione, al ruolo e al pensiero del LAVORO e del WELFARE;
b) dare visibilità e rappresentanza alle competenze e ai saperi nella politica, nelle istituzioni, nel lavoro, nell'impresa, nelle professioni, nel mondo accademico e culturale al fine di rendere la politica tesa alla valorizzazione del lavoro in tutte le sue forme in un quadro di sviluppo economico di qualità.

Dallo statuto dell'Associazione "Lavoro & Welfare" - Art. 2, 2008

La rivista LavoroWelfare

Periodicamente l'Associazione pubblica la rivista "Lavoro Welfare" che, dal numero di Dicembre 2011, si presenta ai lettori con una veste e con contenuti totalmente rinnovati:
una elaborazione sul tema di un nuovo riformismo attraverso interventi esclusivi da parte di personaggi di spicco del panorama culturale, politico e sociale Italiano ed Europeo.

Per ricevere comodamente a casa la rivista è sufficiente essere iscritti all'Associazione ed essere in regola con i rinnovi.

Insieme dal 2002!

Associazione
LAVORO&WELFARE

Il direttivo Lavoro&Welfare

NOMINATIVO	INCARICO	E-MAIL
Cesare DAMIANO	Presidente	damiano_c@camera.it
Giovanni BATTAFARANO	Segretario generale	gbattafarano@gmail.com
Pietro COLONNELLA	Resp. organizzativo	pietrocolonnella@gmail.com
Simonetta PALERMINI	Tesoriere	simon.palermini@katamail.com
Maria Teresa ALTORIO	Consigliere	mariateresaaltorio@hotmail.com
Enrico CECCOTTI	Consigliere	enrico.ceccotti@gmail.com
Serena CIPRIETTI	Consigliere	serenza@hotmail.it
Umberto COSTAMAGNA	Consigliere	umberto.costamagna@callecall.it
Luciana DALU	Consigliere	lucianadalu@tiscali.it
Giorgia D'ERRICO	Consigliere	giorgia.derrico@gmail.com
Andrea DILI	Consigliere	andreadili@studiobccd.it
Remo FERRERO	Consigliere	ferreroremo@libero.it
Patrizia GERMINI	Consigliere	patiside@virgilio.it
Simonetta IMPERIA	Consigliere	simonetta.imperia@hotmail.it
Cinzia MANCINELLI	Consigliere	tuseipunto@yahoo.it
Marco MICCOLI	Consigliere	miccoli_m@camera.it
Dringa MILITO PAGLIARA	Consigliere	militopagliara@militopagliara.com
Antonio MONTAGNINO	Consigliere	senmontagnino@tiscali.it
Luca PALMISCIANO	Consigliere	lucapalmisciano@libero.it
Giovanni POLLASTRINI	Consigliere	giovanni.pollastrini@alice.it
Paolo SARACENO	Consigliere	paolo.saraceno@longoepartners.it

Associazione
LAVORO&WELFARE

I NOSTRI ISCRITTI

L'ASSOCIAZIONE LAVORO&WELFARE

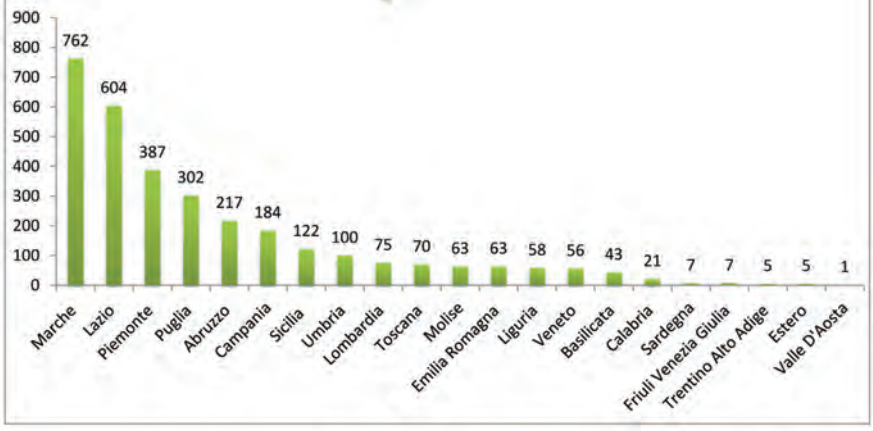
Conta oltre 3100 iscritti distribuiti in tutte le regioni d'Italia.

Sul sito **www.lavorowelfare.it** è possibile trovare tutte le informazioni sulle sedi e i referenti territoriali: sia regionali che provinciali.

PER REGIONE

Marche	762	24,2
Lazio	604	19,2
Piemonte	387	12,3
Puglia	302	9,6
Abruzzo	217	6,9
Campania	184	5,8
Sicilia	122	3,9
Umbria	100	3,2
Lombardia	75	2,4
Toscana	70	2,2
Molise	63	2,0
Emilia Romagna	63	2,0
Liguria	58	1,8
Veneto	56	1,8
Basilicata	43	1,4
Calabria	21	0,7
Sardegna	7	0,2
Friuli Venezia Giulia	7	0,2
Trentino Alto Adige	5	0,2
Estero	5	0,2
Valle D'Aosta	1	0,0
TOT.	3152	100,0

Distribuzione degli iscritti per regione



Dati: Ottobre 2015

SABATO 21 NOVEMBRE ORE 18:00
SALA CONSILIARE COMUNE DI TERMOLI

NON SOLO STABILITA': LAVORO PARTITE IVA e PENSIONI

INTRODUCE
LUCA PALMISCIANO
LAVORO&WELFARE MOLISE

NE PARLIAMO CON
CESARE DAMIANO
PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE LAVORO
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

WWW.LAVOROWELFARE.IT - WWW.CESAREDAMIANO.ORG

Summer School
(e)Labor
Persone · Idee · Ris
San Gemini (Terni) 11 · 13 Settembre

Venerdì 11 settembre 2015
Sala Santa Maria Maddalena – via Cattaone 4

Ore 17.00
Registrazioni e Accoglienza

Ore 18.00
Presentazione del Corso di Formazione
Giovanni Battafarano, Leopoldo Di Girolamo, Leonardo Grimani

Ore 18.30
Il cibo è una risorsa: da slow food all'expo, quanto lavoro c'è?
Maurizio Martina e Silvio Barbero
Modera Monica Rubino, la Repubblica

Ore 21.00
Sala degli affreschi, Albergo Duomo - Piazza Duomo 4
Territorio Sviluppo Lavoro
Cesare Damiano, Catiuscia Marini, Gianluca Rossi
Modera Carlo Emanuele Trappolino

Sabato 12 settembre 2015
Sala Santa Maria Maddalena – via Cattaone 4
Ore 9.30 - 11.00
Turismo, cultura, lavoro: educare alla bellezza
Syusy Blady, Pietro Colonnella, Magda Antonioli Corigliano, Lorenzo Salvia
Modera Armando Cirillo

Ore 11.15 - 13.00
Sport e lavoro: la formazione giusta
Fabio Appetiti, Umberto Calcagno, Laura Coccia
Modera Luciana Dalu

Ore 15.00 - 16.30
Sharing Economy: scambio e condivisione del l
della vita e del tempo
Giovanni Battafarano, Mattia Mor, Giulia Sateriale, Daniele Viotti
Modera Andrea Zingarelli

Ore 16.45 - 18.15
Dall'economia del fumo all'economia del verde
Chiara Braga, Giuseppe Ciofi, Giorgia D'Errico, Agostino Di Maio, Alessandro Langiu, Vittorio Longhi, Fabio Paparelli
Modera Luca Palmisciano

Ore 18.30 – 19.45
Lectio Magistralis di Vito Mancuso
"Enciclica Laudato si. Sulla cura della casa comune"

Domenica 13 settembre 2015
Sala Santa Maria Maddalena – via Cattaone 4
Ore 9.30 – 11.00
Lavorare in sicurezza
Antonio Boccuzzi, Stefano Chiarelini, Massimo De Felice, Bernardo Quaranta, Antonio Montaggrino
Modera Cinzia Marcinelli

Ore 11.15 – 13.00
Dialogo sul Jobs Act
Giuliano Poletti e Cesare Damiano
Modera Claudio Tucci, Il Sole 24 ore

ALLFOODS ASSOLAVORO

www.lavorowelfare.it - www.pdterni.org - www.cesaredamiano.org
@Lavorowelfare · #FormazioneLW · f fb.com/lavoroewelfare
INFO E ISCRIZIONI: lavorowelfare@gmail.com

Elaborazione Grafica: Maria Gabriele

GIO

CONTRATTUALI E DEI
RAPPORTI DI LAVORO AL TESTO
ORGANICO SEMPLIFICATO:
QUALI PROSPETTIVE?

Coordina:

Giovanni **BATTAFARANO**

Relazioni:

Donato GOTTARDI, Ordinario di diritto del
Lorenzo GAETA, Ordinario di diritto
Umberto GARGIULO, Ordinario di diritto
Fausto GUARRIELLO, Ordinario di diritto
Antonio LOFFREDO, Ordinario di diritto
Luigi MARIUCCI, Ordinario di diritto del
Adalberto PERULLI, Ordinario di diritto del
Valerio SPEZIALE, Ordinario di diritto del
Lorenzo ZOPPOLI, Ordinario di diritto del

Intervengono i **Deputati della Comm**

Cesare DAMIANO, Maria Luisa **GNE**
Paride BARUFFI, Antonio **BOCCUZZI**
L'ARINGA, Titti **DI SALVO**,
ROBBE, Monica **GREGORI**, Ch
TTI, Patrizia **MAESTRI**, Giovanna
o PARIS, Giorgio **PICCOLO**, A
ENITTELLI, Giuseppe **ZAPPUL**

Partito Democratico
CIRCOLI DI VARALLO POMBIA, FOMBIA E BRIGNANO E BORGO TICINO
LAVORO&WELFARE

FOCUS ON
JOBS ACT E GIOVANI
QUALI PROSPETTIVE DOPO LA RIFORMA

Sabato 23 Maggio ore 17:30
Sala Polivalente
LA TINAIA
Via Simonetta, 5 - VARALLO POMBIA

Introducono

JOSHUA CARLOMAGNO
Segretario del circolo di Varallo Pombia

MATTIA GABRIELE
Lavoro&Welfare Piemonte

Intervengono

DOMENICO ROSSI
Consigliere Regionale

AUGUSTO FERRARI
Assessore Regionale alle Politiche sociali

ELENA FERRARA
Senatrice

Conclusioni
CESARE DAMIANO
Presidente della Commissione Lavoro - Camera dei Deputati

SAVONA IN FORMAZIONE
27 - 28 Marzo 2015
SAVONA

www.lavorowelfare.it
www.cesaredamiano.org
lavorowelfare@gmail.com

LAVORO&WELFARE
Partito Democratico

VENERDI' 27
Museo Filondi c/o Officine Solimano
Piazza Eleonori 66, Savona

SALUTI ISTITUZI
FEDERICO
FULVIO
Segretario Partito Democratico

PRESENTAZIONE CO
LUCIANA
ANNA GIAC
Deputati PD Commissione Lavoro

ore 1
LECTIO MAGISTRA
di CESARE DAMIAN
Presidente Commissione Lavoro Ca
Il mercato del lav
all'indomani del Jobs

SABATO 28
Sala c/o Campus Universitario
Pol. Branca Via Armando Magliotti 2, Savona

ore 9.00
SPAZIO PREVIDENZA
I giovani e la pensione
GIANNI GEROLDI
Esperto di Previdenza

Che succede in Parlamento?
MARIA LUISA GNECCHI
Capogruppo PD Commissione Lavoro Senato

ore 11.00
ALTERNANZA SCUOLA LAVORO
Partecipano docenti e studenti
GIOVANNI BATTAFARANO
Segretario Generale Lavoro&Welfare
CRISTINA COFACCI
Inail

ore 14.30
PRECARIETÀ, PARTITE IVA E POSTO FISSO:
quale lavoro per i giovani oggi?
GIORGIA D'ERRICO
Resp. Circolo Lavoro&Welfare
CHIARA GRISAUDO
Deputato PD Commissione Lavoro Camera
ANDREA DILI
Portavoce Associazione XX Maggio

ore 16.30
CONCLUSIONI
E CONSIGLI

LavoroWelfare

Direttore: Cesare Damiano

Direttore responsabile: Angelo Faccinetto

Coordinamento di redazione: Giovanni Battafarano, Mimmo Carrieri
Segreteria di redazione: Luciana Dalu, Giorgia D'Errico
Comitato editoriale: Luigi Agostini, Giancarlo Battistelli, Romano Benini, Nicola Cacace, Enrico Ceccotti, Gianni Ferrante, Franco Garufi, Piero Gasperoni, Giuseppe Giulietti, Fausta Guarriello, Renzo Innocenti, Agostino Megale, Ugo Menziani, Stefano Patriarca, Marco Picozza, Gianfranco Piseri, Giovanni Pollastrini, Gianni Principe, Renato Rollino, Federico Tomassi

Editing e impaginazione: Mattia Gabriele

Pubblicità: Simonetta Palermini

Sede e redazione: Via Gaspare Spontini, 22 - Roma

Direzione e amministrazione: Via Gaspare Spontini, 22 - Roma

Editore: Associazione Lavoro & Welfare - Via Gaspare Spontini, 22 - Roma
Stampa:
Teleconsul Editore S.p.A. - Via Vinicio Cortese 147/F - Roma
Litografia Vigilante Srl - via Nuova Poggioreale n. 151/D - 80143 Napoli
Abbonamenti:
Una copia: 10 €
Sottoscrizione 2015
Solo rivista:
Italia 30 € - Estero 50 € - Sostenitore 100 € - Sostenitore Onorario 200 €

Per abbonarsi è possibile:
inviare una mail a lavorowelfare@gmail.com

Registro della stampa presso il
Tribunale di Roma numero 45 /2014
Registro Operatori della comunicazione
Corecom Lazio numero 24834 del 4 settembre 2014

Poste Italiane Spa – spedizione in abbonamento postale – 70% Aut: 1058/ATSUD/NA

Si accettano abbonamenti in ogni periodo dell'anno

Chiuso in redazione il 20 Novembre 2015