

PERCORSI  

---

*Sociologia*

I lettori che desiderano informarsi  
sui libri e sull'insieme delle attività della  
Società editrice il Mulino  
possono consultare il sito Internet:  
**[www.mulino.it](http://www.mulino.it)**

# POLITICHE DI WELFARE E INVESTIMENTI SOCIALI

A CURA DI  
ANDREA CIARINI

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

*Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze  
sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma*

ISBN 978-88-15-28683-3

---

Copyright © 2020 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d’Autore. Per altre informazioni si veda il sito **[www.mulino.it/fotocopie](http://www.mulino.it/fotocopie)**

Redazione e produzione: Edimill srl - [www.edimill.it](http://www.edimill.it)

## INDICE

Presentazione, <i>di Andrea Ciarini</i>	p. 7
Introduzione. Gli investimenti e le politiche sociali negli anni della crisi, <i>di Andrea Ciarini</i>	11
I. <i>Welfare state</i> come investimento sociale: per quali obiettivi?, <i>di Colin Crouch</i>	39
II. Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione <i>work-first</i> e i mutamenti delle politiche sociali, <i>di Andrea Ciarini, Silvia Girardi e Valeria Pulignano</i>	59
III. Politiche sociali e occupazione nei servizi alle persone. Lavoro povero e servizi in tempi di <i>austerity</i> , <i>di Andrea Ciarini</i>	91
IV. Aprire la strada all'investimento sociale in un'eurozona fragile, <i>di Anton Hemerijck e Stefano Ronchi</i>	117
V. Rilanciare gli investimenti pubblici e privati in favore delle infrastrutture sociali e delle reti di welfare territoriale, <i>di Andrea Ciarini e Edoardo Reviglio</i>	139

VI. Reddito minimo e tempo di lavoro nella società pluriattiva, <i>di Andrea Ciarini e Massimo Paci</i>	p. 167
Riferimenti bibliografici	191
Gli autori	211

## PRESENTAZIONE

Tra stagnazione economica, cattiva occupazione e – nel momento in cui scriviamo – l'affacciarsi di una nuova profonda recessione, i sistemi di welfare europei sono sottoposti oggi a uno stress quasi senza precedenti. Anni di tagli, privatizzazioni e *austerity*, soprattutto nei paesi a più alto debito pubblico, hanno tuttavia indebolito le istituzioni pubbliche, strette tra le richieste sempre più pressanti di consolidamento fiscale e l'esplosione di nuovi bisogni che non trovano risposta nelle politiche sociali correnti. Quando non si è trattato di tagli lineari, le ricette dominanti hanno concepito la spesa sociale come un costo da rendere compatibile con i tassi stagnanti dell'economia, non certo come un investimento a lungo termine in grado di sostenere anche lo sviluppo sociale ed economico.

In una stridente contraddizione tra gli obiettivi posti dall'agenda sociale europea e i vincoli di bilancio imposti dalle stesse istituzioni europee, le due dimensioni dell'Europa, quella sociale e quella economica, sono entrate in aperto contrasto nell'ultimo decennio. Il problema appare particolarmente stringente in questo momento. E non solo per motivi che hanno a che fare con la riduzione dei servizi e delle prestazioni sociali. Sulla tenuta del welfare si misurano questioni che riguardano da vicino anche i temi della crescita, dell'innovazione sociale, della creazione di lavoro e della ripresa degli investimenti. Ma come favorire investimenti aggiuntivi a sostegno del modello sociale europeo e dello sviluppo dei servizi sociali?

I contributi raccolti affrontano da diverse angolature queste tematiche, mettendo al centro dell'analisi due questioni fondamentali. La prima riguarda la promozione dell'azione strategica dello Stato nella mobilitazione di investimenti pubblici e privati in favore delle infrastrutture sociali e di

una rinnovata agenda di investimento sociale. Uno stato promozionale, però, disponibile cioè ad assumere rischi di investimenti a lungo termine sulle aree centrali del paradigma dell'investimento sociale: istruzione e formazione permanente, politiche attive del lavoro, misure di conciliazione e servizi di cura, dunque, infrastrutture sociali, infine reti di protezione del reddito e contrasto alla povertà.

La seconda punta a rendere compatibile l'approccio dell'investimento sociale con il suo contributo intrinseco di attivazione ed *empowerment*, con la valorizzazione delle attività fuori mercato (*caregiving* familiare, impegno civico e volontario, formazione) come diritto universale del cittadino legato a una diversa combinazione tra tempi di vita e tempi di lavoro. Si tratta di due ambiti distinti ma strettamente collegati tra loro. Il filo rosso che li unisce può essere così sintetizzato: il rilancio degli investimenti sulle reti di welfare in risposta ai nuovi rischi sociali e anche a una domanda di lavoro – quella legata ai servizi alle persone – che richiede di essere governata (e non rimessa al lavoro povero o peggio al sommerso), è parte di un modello sociale alternativo a quello dell'*austerità* che ha dominato negli anni più recenti. Tanto più di fronte alla nuova grave crisi che si profila, da più parti giunge oggi la richiesta di interventi in grado di riattivare i circuiti della crescita attraverso la leva fiscale e gli investimenti pubblici a livello nazionale e comunitario. Per gli Stati nazionali ciò significa lasciarsi alle spalle la stagione dei tagli, promuovendo politiche economiche che rispondono a finalità e politiche sociali orientate a perseguire anche obiettivi di crescita e di creazione di nuova occupazione. Il rilancio di un'azione più interventista dello Stato è a tutti gli effetti parte integrante di questo diverso modo di concepire le funzioni delle politiche sociali. Ciò nondimeno, non tutto può essere ricondotto all'importanza, sia pure strategica, dei servizi, delle infrastrutture sociali e del sostegno alla via alta verso la competitività come è nelle corde dell'approccio dell'investimento sociale. La ricerca di soluzioni che puntino a rafforzare gli investimenti sociali non esclude infatti questioni che hanno a che fare anche con il tipo di partecipazione al mercato del lavoro e con



il bilanciamento tra le sfere di attività di mercato e fuori mercato in una ipotesi di riduzione controllata dell'orario di lavoro. Detto in altri termini, una politica degli investimenti a lungo termine sulle aree centrali dell'investimento sociale non esclude il fatto di investire anche sulla «pluriattività» degli individui [Paci 2005] come diritto universale del cittadino legato a una diversa combinazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

L'analisi proposta fa riferimento a un quadro istituzionale, nazionale ed europeo, non irrealistico, ma che in alcuni casi si inizia già a intravedere, sia pure a uno stadio ancora iniziale e non senza contraddizioni, segno questo di esiti ancora aperti. I cambiamenti che stanno intervenendo sulla struttura economica e sociale impongono un ripensamento generale degli strumenti di protezione sociale, delle loro finalità e dei bisogni a cui sono chiamati a rispondere. Questo ripensamento ci porta a interrogarci su strumenti forse ancora di là da venire ma di cui in un futuro (non è detto troppo lontano) ci potrebbe essere bisogno per coniugare diversamente dal più recente passato crescita e coesione sociale.

ANDREA CIARINI



## INTRODUZIONE

### GLI INVESTIMENTI E LE POLITICHE SOCIALI NEGLI ANNI DELLA CRISI

#### 1. *Domanda e offerta di protezione sociale nella grande recessione*

Nonostante gli sforzi compiuti i sistemi di welfare europei sono ben lontani dal tenere il passo dei bisogni sociali vecchi e nuovi. Dopo una breve fase (tra il 2008 e il 2009) in cui i bilanci pubblici sono stati chiamati a contenere i costi sociali della crisi [F. Saraceno 2017], in seguito i pacchetti delle riforme strutturali hanno indebolito la capacità di risposta dei sistemi di protezione sociale, acuendo le distanze tra i paesi cosiddetti «virtuosi» e quelli che, in condizioni di bilancio più critiche, non hanno avuto alternative al mero taglio della spesa sociale [Matsaganis 2013; Petmesidou e Guillén 2014]. In effetti, in un'accezione ortodossa delle riforme strutturali, rigidi vincoli di bilancio restringono di fatto qualunque spazio d'azione alle istituzioni nazionali, per concentrare tutti gli interventi sui tagli alla spesa pubblica, l'alienazione dei beni pubblici e in ultima istanza sulla subordinazione degli assetti della protezione sociale a logiche meramente finanziarie. Diversi studiosi hanno sottolineato l'aperta contraddizione tra gli obiettivi ambiziosi dell'agenda sociale europea e la strenua difesa da parte delle medesime istituzioni europee dell'*austerity* e delle politiche di contenimento fiscale, soprattutto nei confronti di quei paesi che più sono stati colpiti dalla crisi e più invece avrebbero avuto bisogno di spazio fiscale per ammortizzarne i costi sociali [Saraceno 2013; Ascoli, Ranci e Sgritta 2016] (cfr. anche il capitolo quarto di Hemerijck e Ronchi in questo volume).

*Questa introduzione è di Andrea Ciarini.*

Che le incoerenze della *governance* macroeconomica europea abbiano avuto conseguenze negative sul prolungamento della recessione e sull'aumento della disoccupazione e delle disuguaglianze sociali è fuor di dubbio. E tuttavia, i problemi che oggi insistono sui sistemi di protezione sociale non riguardano solo gli effetti della crisi o l'impatto dell'unione monetaria con le sue crescenti asimmetrie interne. La complessità di tali questioni, dalle crescenti disuguaglianze, alla povertà, fino alla cattiva occupazione nonostante la ripresa economica, ha a che fare con una pluralità di processi, alcuni relativi a fattori strutturali e istituzionali, altri a ben precise scelte di *policy* dei governi nazionali che negli anni hanno contribuito a peggiorare più che a migliorare il rendimento delle politiche di welfare. Si pensi alla diffusa «tolleranza» verso le disuguaglianze tipica del neoliberalismo [Atkinson 2015; Stiglitz 2017; 2019; Piketty 2017] e della sua *trickle-down economics* negli anni Ottanta (letteralmente economia dello «sgocciolamento»), secondo cui i tagli delle tasse a vantaggio dei ceti abbienti favoriscono in realtà tutta la società, comprese le fasce di popolazione medio-basse e più marginali, perché in questo modo sono favoriti investimenti e consumi dei ricchi che creano lavoro anche per i più poveri. Il risvolto è stato per un lungo periodo l'accettazione della disuguaglianza sociale e dei tagli alla spesa sociale, ai servizi pubblici e al perimetro dello Stato, visto anzi come elemento che disturba gli equilibri di mercato, dissipando risorse pubbliche e creando distorsioni nell'allocazione della spesa sociale. Ma se non va trascurato l'impatto dell'ideologia neoliberista [vedi anche Pennacchi 2018], vi sono tuttavia anche altri fattori di ordine strutturale e istituzionale che hanno contribuito a modificare il quadro con cui si confrontano le politiche di welfare.

Vediamoli più nel dettaglio. Il primo di essi, di ordine strutturale, riguarda la transizione alla società dei servizi, un passaggio non indolore, né immune da nuovi dualismi [Emmenegger *et al.* 2012]. La terziarizzazione dell'economia, il declinare delle occupazioni manifatturiere e l'ascesa dei nuovi lavori ad alto contenuto di conoscenza sono stati interpretati in passato come un processo di graduale arric-

chimento qualitativo del lavoro e delle professionalità su vasta scala. In realtà, accanto al lavoro qualificato dei servizi ad alta produttività e alti salari (che cresce), si è allargato anche lo spettro di lavori terziari «poveri», a bassa produttività e bassi salari e precari, con un effetto diretto sulla crescita delle disuguaglianze e l'acuirsi dei divari nei livelli di protezione sociale. Tale trasformazione, parallela a un duplice processo di *upgrading* per alcuni (chi riesce a trarre vantaggio dal salto verso i settori ad alto valore aggiunto) e *downgrading* per altri (chi subisce queste trasformazioni ed è spinto ai margini del mercato del lavoro) è parte integrante della transizione alla società dei servizi. Il risultato è una struttura occupazionale in cui crescono le disuguaglianze (in termini salariali e altresì di protezione sociale) tra fasce centrali ad alta produttività e fasce più periferiche, occupate in lavori terziari meno qualificati, spesso a cavallo tra lavoro a bassi salari e lavoro povero [*ibidem*].

I servizi di welfare e in generale il lavoro nel sociale sono uno degli ambiti in cui di più la crescita del lavoro a bassi salari è visibile. Al loro interno l'occupazione è molto cresciuta in questi anni e ancora di più lo sarà in futuro per gli impatti delle trasformazioni demografiche – pensiamo alle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione. Il problema è che questa espansione è condizionata dalla presenza strutturale di bassi salari [Simonazzi 2009; Colombo *et al.* 2011; Eichhorst e Marx 2012; Favarque 2013; Ciarini 2016]. Qui emerge uno dei nodi cruciali della transizione in corso. I servizi sociali (come tutti i settori terziari ad alta intensità di lavoro) convivono strutturalmente con una bassa produttività del lavoro, in conseguenza della loro natura relazionale, ovvero il fatto di prevedere una necessaria compresenza tra «produttore» e «consumatore» al momento dell'erogazione della prestazione [Paci 2005; Eichhorst e Marx 2012]. Tale caratteristica, che rimanda alla ben nota malattia dei costi di Baumol [Esping-Andersen 2002], influisce sulla presenza di salari mediamente più bassi rispetto ai settori (quelli industriali su tutti, ma anche il terziario avanzato) nei quali la presenza di tecnologie *capital-intensive* sostiene la crescita della produttività e di conseguenza anche le retribuzioni.

Come è stato evidenziato in un'ampia letteratura [Iversen e Wren 1998; Esping-Andersen 2000; Carbonnier e Morel 2015], il problema della malattia dei costi può essere risolto in un solo modo: o con l'erogazione di servizi pubblici (e dunque con l'occupazione pubblica) o quanto meno attraverso livelli di spesa sociale tali da colmare i differenziali di produttività che le soluzioni private scaricano sul costo del lavoro, alimentando però la crescita del lavoro a bassi salari.

Ma come sviluppare l'occupazione nei servizi alle persone, siano essi relativi alla cura degli anziani, dei minori, alla tutela della salute, alla conciliazione vita-lavoro, stante la loro strutturale bassa produttività unitaria o i costi crescenti che queste prestazioni richiedono? Non potendo contare su un'alta spesa pubblica a copertura del *gap* di produttività, il risvolto è oggi una quota ampia di lavoro poco qualificato e poco retribuito che cresce nei servizi privati di mercato. Dall'altro lato, questo è però anche il risultato di esplicite scelte di *policy*, con riforme che hanno deliberatamente puntato a favorire il lavoro a basso costo [Emmenegger *et al.* 2012].

Un altro processo che sta contribuendo a modificare in profondità le fratture che attraversano i sistemi di protezione sociale è la cosiddetta «polarizzazione». In termini generali essa rimanda al combinato disposto di aumento dell'occupazione più qualificata e meno qualificata, da una parte, e diminuzione di quella mediamente qualificata, dall'altra [Goos e Manning 2007; Autor 2015; Bachmann, Cim e Green 2019]. L'effetto spiazzamento che ne risulta contribuisce ad ogni modo a rendere ancora più articolato e composito il mercato del lavoro. Accanto infatti al dualismo tra *high skilled* e *low skilled*, la polarizzazione aggiunge il problema dello scivolamento in basso delle fasce mediamente qualificate (e mediamente tutelate fin qui), con l'effetto più immediato di una concorrenza sempre più forte per svolgere medesimi lavori scarsamente qualificati [Marchal e Marx 2017] e dunque una spirale ancora più al ribasso nelle retribuzioni.

I fattori alla sua base sono diversi. Il primo e per molti studiosi [Autor 2015; Eichhorst *et al.* 2016] il più impor-

tante riguarda la routinizzazione delle mansioni lavorative ad opera delle tecnologie applicate al lavoro. Come è stato sottolineato in questi studi, il cambiamento tecnologico non impatta genericamente sul lavoro, ma tende a differenziarsi a seconda del grado di replicabilità e standardizzazione delle diverse mansioni lavorative, indipendentemente dalla loro natura intellettuale o manuale. Ad oggi non siamo in grado di dire se e quanto la tecnologia contribuirà in futuro a creare più lavoro di quanto ne andrà sostituendo. Gli impatti stimati rimangono ancora contrastanti, tra coloro che nel processo di digitalizzazione intravedono il pericolo di una nuova disoccupazione tecnologica di massa [Brynjolfsson e McAfee 2014; Frey e Osborne 2017] e chi invece propende per interpretazioni più prudenti, ponendo l'attenzione anche sugli effetti compensativi [Autor 2015]. Quello che le evidenze empiriche ci dicono in questa fase è che siamo di fronte a un progressivo restringimento delle fasce mediamente qualificate che contribuisce a ingrossare le fila del lavoro poco qualificato e poco retribuito (cfr. il capitolo sesto di Ciarini e Paci in questo volume).

All'inizio degli anni Duemila, il concetto di vulnerabilità sociale [Rosanvallon 1995; Castel 1995] era stato introdotto in letteratura per dare conto dell'entrata in una fase diversa da quella fordista in cui il problema principale non consisteva più nella protezione del lavoro «salarariato» [Castel 1995] o nell'esclusione di fette più o meno larghe di popolazione dai meccanismi di redistribuzione del reddito, bensì nella compresenza di svariate forme di fragilità, familiari, lavorative, economiche, abitative che iniziavano a destabilizzare i corsi di vita di gruppi sempre più eterogenei di persone [si veda anche Ranci 2002]. Dato il suo carattere multidimensionale, la vulnerabilità sociale si presentava come una condizione distinta dalla povertà in senso stretto, non definibile in base a un semplice parametro economico o reddituale. Essa rifletteva il passaggio a una condizione di generale insicurezza che tagliava trasversalmente l'intera società e un più alto ed eterogeneo numero di persone, né povere o emarginate, ma in alcuni momenti a rischio di fragilizzazione per via del progressivo indebolimento dei tre grandi pilastri su cui si

era costruita l'impalcatura del welfare fordista: il mercato del lavoro stabile, la famiglia nucleare e il *welfare state* basato sulla risposta (*ex post*) a bisogni circostanziati e aleatori, ovvero con una bassa probabilità di protrarsi a lungo nel tempo [*ibidem*].

Come scriveva Paci [2005], questa nuova domanda sociale rifletteva bisogni sempre più compositi e individualizzati e con una probabilità di cronicizzarsi nel tempo più alta rispetto alla fase fordista, quando l'eventualità di perdere il lavoro era un evento relativamente raro, le strutture familiari più stabili e la speranza di vita oltre la pensione sensibilmente più bassa. I nuovi bisogni legati alla transizione verso il post-fordismo [Mingione 1997] cambiavano in effetti il quadro con cui le politiche di welfare dovevano confrontarsi. Basti pensare, già in quella fase:

- al problema della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e dei rischi che ne derivavano in termini di possibile intrappolamento in condizioni di perdurante precarietà e instabilità dell'occupazione;

- alla crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro, un elemento di per sé certamente non negativo e che tuttavia contribuiva a fragilizzare il tradizionale circuito dell'assistenza informale-familiare;

- infine, alle grandi trasformazioni demografiche, con il problema dell'invecchiamento della popolazione e della non autosufficienza, e ai nuovi bisogni di cura e conciliazione nei confronti dei quali si chiedeva di mettere in campo nuovi e più complessi interventi, in servizi soprattutto (non più solo in trasferimenti come tipico per esempio dei welfare mediterranei, tra cui l'Italia).

Rispetto a questo recente passato, i cambiamenti che a diverse latitudini interessano oggi la domanda di protezione sociale acquiscono i rischi di cronicizzazione dei bisogni, in special modo per quello che riguarda uno dei poli della vulnerabilità, ovvero il lavoro, dato il numero crescente di *working poor* (poveri che lavorano) e lavoratori a bassi salari. Il carattere precario del lavoro e la cattiva occupazione non sono certo una novità degli ultimi anni. Già prima del 2008 era stato evidenziato da più parti come al tendenziale



aumento dell'occupazione non avesse corrisposto un sostanziale miglioramento delle condizioni di lavoro e, cosa non meno importante, una riduzione dei tassi di povertà relativa [Cantillon 2011]. La crisi finanziaria e la grande recessione hanno però esasperato tali tendenze. Tre elementi secondo Ferrera [2019] contribuiscono oggi a ridefinire i contorni della precarietà come posizione «strutturale» nella società, non episodica o contingente: attività o rapporti lavorativi instabili e discontinui, sostegni pubblici inadeguati o assenti, in particolare nei periodi di disoccupazione, vulnerabilità economica e familiare, dovuta anche alle basse retribuzioni. Ma chi sono i *working poor* e cosa li differenzia dai lavoratori a bassi salari?

Su un piano strettamente statistico i *working poor* sono individui occupati – o almeno che lo sono stati nell'anno di riferimento – il cui reddito familiare equivalente (secondo la comune definizione) è inferiore al 60% del reddito mediano nazionale – corrispondente alla soglia di povertà relativa [Marx e Nolan 2014; Lohmann e Marx 2018; Barbieri, Cutuli e Scherer 2018; Benassi e Morlicchio 2020]. Questa definizione, comunemente adottata in letteratura, è importante perché circoscrive un fenomeno che non è funzione esclusiva del reddito individuale, ma della famiglia di appartenenza e della collocazione nel mercato del lavoro di tutti i suoi membri [Marx e Nolan 2014; Lohmann e Marx 2018]. Un tale criterio, come hanno evidenziato Barbieri, Cutuli e Scherer [2018], implica il fatto che un individuo possa essere classificato come *working poor* indipendentemente dal reddito da lavoro individuale, vivendo in nuclei familiari a rischio povertà. Questo tipo di povertà è diversa e molto più ambivalente rispetto alla classica condizione di incapacienza, perché associata a un lavoro che può anche essere singolarmente dignitoso ma pur sempre insufficiente rispetto al numero delle persone che compongono il nucleo familiare.

Diversamente, il lavoro a bassi salari fa riferimento alla condizione reddituale del singolo lavoratore che per convenzione è fissata al di sotto della soglia dei due terzi del salario orario mediano [*ibidem*]. In secondo luogo,

mentre il lavoro a bassi salari, pur destando preoccupazioni, è spesso visto come un'alternativa per l'integrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori a bassa produttività, soprattutto in condizioni di bassa crescita o di crisi, nel caso dei *working poor* abbiamo a che fare con un fenomeno «socialmente» non accettabile, e da questo punto di vista portatore di maggiori implicazioni normative [Lohmann e Marx 2018].

Il problema è che in molti casi le politiche contro la povertà non hanno messo al riparo i beneficiari dal riprodursi di questo fenomeno, anzi correndo il rischio di legittimarlo, come fosse una componente incompressibile sulla quale intervenire o con forme più o meno condizionate di integrazione ai bassi redditi o con l'attivazione nel mercato del lavoro purché sia. Ma come ha chiarito bene Chiara Saraceno [2016] non basta aumentare l'occupazione per ridurre automaticamente la povertà, se non si tiene conto del tipo di occupazione e di lavori che vengono integrati o creati per mezzo delle politiche sociali.

Rispetto a questo problema, diversi studiosi hanno evidenziato come il potenziamento di queste politiche, se da un lato ha determinato un aumento dei beneficiari (non più solo gli strati più marginali della popolazione come era in passato), dall'altro è stato condizionato a una idea di presa in carico tesa soprattutto a favorire il rapido reinserimento lavorativo, anche al prezzo di occupazioni precarie o scarsamente retribuite, sia pure integrate dal reddito minimo [Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli 2018; Baldini, Busilacchi e Gallo 2018; Natili 2018]. Su questo punto vi sono problemi su cui vale la pena attirare l'attenzione. Se da un lato, infatti, le condizionalità, le politiche attive e i vari crediti fiscali per aumentare il rendimento netto del lavoro possono svolgere una funzione positiva nell'attenuare la dipendenza passiva dai sussidi (specialmente nei confronti dei soggetti più a rischio) dall'altro questo non è sufficiente a qualificare il lavoro che si crea.

E qui torniamo al problema dei nessi tra processi strutturali e scelte di *policy*, con i loro effetti attesi e inattesi. Nel prossimo paragrafo esamineremo le trasformazioni che hanno

riguardato il principale dei paradigmi di ricalibratura su cui negli anni passati si è tessuta una prospettiva di convergenza europea, l'investimento sociale, che non è stato esente da criticità quanto a capacità di controbilanciare le spinte alla diffusione del lavoro povero.

## 2. *Le sfide per i sistemi di welfare. L'investimento sociale e i nuovi bisogni indotti dalla crisi (e non solo)*

Il capitolo di Colin Crouch, che apre il volume, concentra la sua attenzione sul paradigma dell'investimento sociale come frame ispiratore dell'agenda sociale europea. In un quadro di già stretti vincoli di bilancio e in parallelo alla fuoriuscita dal vecchio welfare fordista, fondato sulla centralità delle assicurazioni sociali e sulla protezione passiva dei (vecchi) rischi connessi al lavoro alle dipendenze (malattia, invalidità, disoccupazione, vecchiaia), la novità dell'investimento sociale veniva dalla importanza accordata agli investimenti in educazione, politiche attive e servizi di cura e conciliazione. Nelle parole di Esping-Andersen, a cui si deve in verità il lancio di questo approccio – sin dall'ormai celebre testo del 2002 *Why We Need a New Welfare State*, curato con Duncan Gallie, Anton Hemerijck e John Myles – il passaggio a questo nuovo tipo di politiche doveva rispondere a un duplice obiettivo: da un lato aumentare il numero delle persone attive sul mercato del lavoro, così da allargare la base fiscale del welfare con cui garantire la sostenibilità della spesa sociale nel lungo periodo, dall'altro migliorare il capitale umano e la produttività del lavoro con investimenti sull'educazione, sin dalla prima infanzia, come punto di inizio di una strategia di investimento a lungo termine su tutte le fasi del ciclo di vita.

Di questa strategia «preventiva» e orientata ai ritorni futuri, tesa cioè a facilitare il passaggio dalle vecchie politiche passive alla nuova generazione di politiche attivanti, Crouch esamina in chiave comparata gli effetti sul piano delle prestazioni sociali e dei ritorni, indiretti, sul mercato del lavoro tra i diversi paesi europei.

La produttività della spesa sociale che in questo paradigma viene promossa è diversa dal tradizionale interventismo pubblico di derivazione keynesiano-fordista che vedeva nell'espansione della spesa sociale un mezzo, tanto di protezione dai rischi connessi all'attività lavorativa alle dipendenze, quanto di crescita della domanda interna, sia pure al prezzo di un eccesso di debito pubblico. Come ha scritto Palier [2013], rispetto a questa fase (gli anni dei trenta gloriosi e dello sviluppo incrementale delle prestazioni), alla protezione sociale non si chiede più di concorrere direttamente alla piena occupazione e alla redistribuzione della ricchezza in vista della stabilità dei cicli di produzione e consumo. È piuttosto indirettamente che la spesa sociale concorre a raggiungere questi obiettivi, favorendo la partecipazione attiva al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti che più corrono il rischio di rimanerne escluse – le donne per vincoli familiari o mancanza di servizi, i giovani per deficit relativi alla scolarizzazione e alle competenze professionali acquisite – in uno scambio tra vecchie politiche passive (tese a diminuire) e nuove politiche attivanti, pensate per fare fronte a nuovi rischi legati ai cicli di vita, non solo al lavoro.

È un fatto che questo orientamento da un lato preventivo, dall'altro offertista (teso cioè a intervenire sulle componenti dell'offerta, senza nulla prevedere in termini di politiche della domanda aggregata) sia molto distante dal keynesismo *tout court*. Allo stesso modo però esso è diverso anche da quegli approcci alle riforme tutti incentrati sulla deregolazione del mercato del lavoro e sull'attivazione workfarista tipici della visione riduzionista del neoliberismo, che vede nella riduzione della dipendenza dai sussidi passivi il principale obiettivo delle riforme. Rispetto a questa generazione di politiche attive, l'approccio dell'investimento sociale non presuppone un superamento dell'approccio offertista. Non muta cioè la preminenza delle componenti dell'offerta di lavoro nell'elaborazione delle politiche di welfare. Questa centralità viene semmai ricalibrata in una prospettiva di crescita e rafforzamento degli investimenti in educazione e apprendimento lungo tutto il corso della vita (*life-long*

*learning*), come leva strategica dello sviluppo e anche dell'inclusione lavorativa, in special modo per le nuove generazioni. Vi è inoltre il riconoscimento dell'importanza del welfare integrato dei servizi sociali, ovvero di tutte quelle gamme di intervento che hanno permesso proprio ai paesi scandinavi di conseguire posizioni di vantaggio (in termini di partecipazione attiva al mercato del lavoro) rispetto ai paesi dell'Europa continentale e ancora di più rispetto ai paesi mediterranei, dove il welfare è ancora per larga parte dominato dai tradizionali istituti assicurativi e i servizi sociali molto limitati.

Ovviamente, sia che si tratti di consolidare i risultati conseguiti, sia di colmare un *gap*, la prospettiva dell'investimento sociale implica un di più di investimenti nelle politiche attive del lavoro, della formazione, di cura e conciliazione. Di contro il risvolto è stato, almeno inizialmente, l'accettazione di un sostanziale ridimensionamento delle politiche passive (pensioni e politiche passive del lavoro) perché non più utili a dare risposte efficaci ai nuovi bisogni, e inadatte a incidere sull'attivazione e l'occupabilità dei beneficiari.

Alcuni studiosi come Nolan [2013], hanno affermato che lo sviluppo dell'investimento sociale sia da mettere in relazione con un generale processo di rimercificazione e *retrenchment* del *welfare state*, per via dello stretto rapporto con il mercato del lavoro come metro principale di misurazione e valutazione degli impatti sociali delle riforme. Per Crouch [cfr. anche Morel, Palier e Palme 2012; Hemerijck 2013] siamo in realtà di fronte a un tentativo di sintesi per coniugare insieme ampia partecipazione al mercato del lavoro e sostegno alla crescita e sviluppo di produzioni a più alto valore aggiunto [cfr. anche Bonoli e Natali 2012]. Naturalmente questo binomio non è automatico perché, ricorda ancora Crouch nel primo capitolo, una strategia di investimento sociale non è di per sé necessaria al fine di ottenere un alto livello di occupazione, come mostra ad esempio il Regno Unito che associa alti livelli occupazionali a bassa spesa sociale e politiche del lavoro *work-first* [cfr. anche Burroni 2016]. È invece determinante per sostenere il passaggio a specializzazioni produttive a più alto valore

aggiunto nella competizione internazionale e favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

In effetti, per un certo periodo sono stati questi i pilastri dell'investimento sociale, più che il discorso sul contrasto delle disuguaglianze, non mancando per questo di evidenziare criticità. Tra di esse, vanno menzionate una presupposizione di stabilità dei mercati finanziari che la crisi del 2008 ha rivelato inesatta (cfr. il capitolo di Crouch, ancora in questo volume) e in secondo luogo una eccessiva stigmatizzazione delle «vecchie» politiche «passive» conseguente all'implicita distinzione tra spese sociali sulle quali vale la pena investire perché «produttive» (politiche attive del lavoro, formazione, cura e conciliazione) e spese sulle quali invece accettare tagli perché improduttive (pensioni e politiche passive del lavoro). Infine, la tendenza dei lavoratori più qualificati – gli *high skilled workers* del terziario avanzato – a trarre maggiore vantaggio dalle politiche attivanti a scapito di quelli meno qualificati e dei beneficiari più deboli – il cosiddetto «effetto Matteo» [su questo si veda Cantillon 2011; Cantillon e Van Lancker 2013; Bonoli, Cantillon e Van Lancker 2017] dal passo del Vangelo secondo Matteo in cui è scritto: «Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha».

Crouch conclude la sua riflessione ricordando come l'investimento sociale non è l'unica via per sostenere il mercato del lavoro. È però un approccio di *policy* utile a evitare la trappola della competizione basata solo sui prezzi – ovvero sul basso costo del lavoro – che porta con sé specializzazioni produttive in attività a basso valore aggiunto.

Nella seguente figura 1 vengono incrociate due variabili, una relativa alla quota di occupati nei settori manifatturieri a basso valore aggiunto e l'altra alla quota di occupati nei settori del terziario avanzato. I cerchi proiettati sul piano (ognuno dei quali corrispondente a un paese) riflettono l'entità della spesa per le politiche di investimento sociale (politiche attive del lavoro, educazione, famiglia e infanzia), sul totale della spesa sociale, sulla scorta di quanto fatto da Crouch nel capitolo primo. Questo grafico mostra una

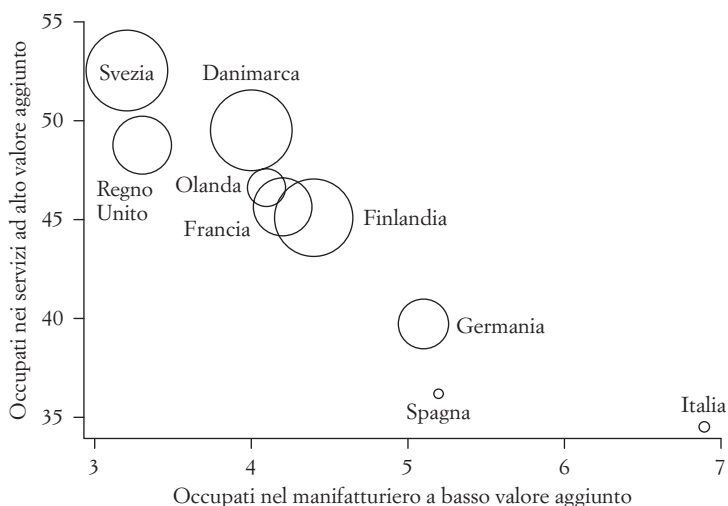


FIG. 1 Investimento sociale e qualificazione del lavoro, valore percentuale, ultimi anni disponibili.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat, *Labour Force Survey* e *Social Expenditure*.

relazione effettivamente positiva tra politiche di investimento sociale e occupazione ad alto valore aggiunto nel terziario avanzato.

E tuttavia, la via alta alla competitività non risolve da sola i problemi di chi è esposto alla insicurezza e precarietà del lavoro.

Di fronte al rischio di una crescente spaccatura tra «vincitori» e «vinti» della transizione in corso, emerge certamente la necessità di un potenziamento delle forme di protezione del reddito per i nuovi «esclusi», a cominciare da quelle di sostegno del reddito, come peraltro è stato riconosciuto anche da Hemerijck [2017] (cfr. anche il capitolo di Hemerijck e Ronchi in questo volume) nella sua riformulazione delle basi istituzionali dell'investimento sociale. Queste possono essere riassunte nella triangolazione tra: 1) *stock*, ovvero investimenti sulla formazione e il capitale umano per tutto l'arco della vita; 2) *flow*, politiche attive del lavoro e servizi

di conciliazione tra lavoro e compiti di cura; 3) *buffer*, reti inclusive di protezione del reddito e ammortizzatori sociali. Rispetto alle prime tematizzazioni sull'investimento sociale, c'è in questa nuova articolazione di interventi il riconoscimento della necessaria integrazione tra azioni a sostegno della transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto e misure di protezione del reddito sotto forma di reddito minimo garantito e ammortizzatori sociali.

Questa è una delle principali sfide per i sistemi di welfare europei, chiamati oggi più che mai a sostenere la spesa sociale ben oltre i limiti imposti dalle riforme strutturali. Di fronte ai problemi prima richiamati, in molti casi le soluzioni adottate hanno puntato a salvaguardare gli equilibri di bilancio, riorganizzando le voci di spesa o favorendo forme di *retrenchment* nascosto, ovvero non esplicito ma progressivo. Ciò tuttavia ha favorito la crescita delle disuguaglianze, *in primis* tra chi riesce a collocarsi sulle fasce alte del mercato del lavoro e chi, invece, rimane intrappolato in condizioni di lavoro povero.

In realtà gli intrecci al ribasso hanno riguardato più ambiti di *policy* e un'ampia pluralità di riforme che hanno teso a preservare o centrare (a seconda dei casi) alcuni obiettivi di ricalibratura (come il rafforzamento delle politiche attive del lavoro, la crescita dei tassi di copertura dei servizi di cura, il potenziamento delle misure di sostegno del reddito), ma al prezzo di nuovi e più profondi *trade-off*: *tra crescita dei tassi di copertura dei servizi di cura e occupazione a bassi salari in questi stessi servizi; tra inserimento lavorativo e lavoro a rischio povertà, ancorché sussidiato da schemi di reddito minimo.*

La loro presenza è comune a molti paesi europei, a ben vedere anche quelli che meno sono stati colpiti dalla crisi economica e finanziaria del 2008. Diversi sono l'intensità, i nessi di funzionalità reciproca e la coerenza interna con cui essi si presentano nei singoli contesti nazionali. Altro elemento da sottolineare è che tutto questo non implica un regresso automatico del pubblico. Quello che emerge è piuttosto un tipo di azione pubblica orientata a sostenere più o meno esplicitamente lo sviluppo di questi nuovi



incastrati. Essi consentono di tenere sotto controllo la spesa sociale e in parte anche riorientare l'offerta di welfare verso i nuovi rischi sociali, ma producendo effetti negativi che si scaricano o sui beneficiari delle prestazioni oppure sui lavoratori del sociale. Di questi problemi si dà conto nei capitoli secondo e terzo del volume, a partire da un esame critico delle trasformazioni che hanno caratterizzato due aree centrali dell'investimento sociale, il contrasto della povertà e i servizi di cura.

### 3. *Il contrasto della povertà e lo slittamento workfarista delle politiche di reddito minimo*

Nel capitolo secondo (di Ciarini, Girardi e Pulignano) l'attenzione è focalizzata sulle politiche di reddito minimo. Ormai tutti i paesi europei, da ultimo anche l'Italia, hanno adottato misure di questo tipo, costruite su mix, variabili da paese a paese, di trasferimenti per il sostegno del reddito e servizi per l'inclusione sociale e lavorativa. In questa accezione, il reddito minimo garantito rientra nelle misure di assistenza alle persone che si trovano in una situazione di grave disagio economico. Per questo motivo vanno distinte nettamente dalla prospettiva del reddito di base, come trasferimento universale per tutti i cittadini, non condizionato e scevro da obblighi all'inserimento lavorativo [Van Parijs e Vanderborght 2017]. Complice la crisi, sul reddito minimo si sono riversate molte aspettative in questi anni, non solo quella (originale) di fare fronte alle situazioni di povertà estrema, ma anche il sostegno del reddito dei *working poor* [Natili 2018]. Il problema come si mostra nel secondo capitolo è che, anche in virtù di questo allargamento, la portata redistributiva di queste politiche è andata riducendosi. Questa pressione al ribasso si deve molto ai mutamenti della struttura produttiva, con il passaggio alla società dei servizi e i dualismi nuovi che ne sono derivati [Emmenegger *et al.* 2012]. A questi problemi si sommano gli impatti della crisi economica, per effetto dei quali è aumentata non solo la disoccupazione ma anche il ricorso a forme flessibili di

impiego, contratti part-time e a bassa intensità di ore lavorate che hanno allargato l'area del lavoro a bassi salari, specialmente nel basso terziario [Marchal e Marx 2017]. C'è poi da tenere in conto la questione della sua distribuzione per composizione familiare e dei livelli educativi [Marx e Nolan 2012]. Infine, c'è una variabilità legata al genere e all'età. Questi diversi fattori, variabili da paese a paese, hanno una diretta incidenza sulla diffusione del lavoro povero. Il punto che ci interessa sottolineare qui è che questo fenomeno è il riflesso anche di scelte politiche che hanno mutato le funzioni del reddito minimo, in un legame, sì, più forte con il mercato del lavoro, ma al prezzo di effetti redistributivi e capacità di contrastare il rischio povertà che sono andati diminuendo di intensità.

Come è già stato detto, rispetto a una fase iniziale in cui il reddito minimo era sostanzialmente concepito come misura assistenziale in favore dei poveri, nel corso degli anni ha subito una torsione attivante, fino a diventare in molti casi anche uno strumento di integrazione ai bassi redditi dei *working poor* sostenuti economicamente ma pur sempre al limite o al di sotto della soglia di povertà (relativa). Questa torsione *work-first* del contrasto della povertà chiama in causa naturalmente anche le politiche attive del lavoro, anch'esse sottoposte a una ulteriore torsione condizionante. D'altro canto, la «torsione attivante» è stata introdotta per rafforzare l'incentivo al lavoro. Non si tratta soltanto più di mantenere un incentivo finanziario ma di forzare i beneficiari ad intraprendere attività lavorative (sussidiate e non) in cambio del supporto del welfare.

Uno gli aspetti ambivalenti di questo slittamento riguarda gli effetti sul lavoro, non solo quello che c'è e verso il quale vengono indirizzati i beneficiari delle prestazioni ma anche quello che si crea per il tramite dei vari strumenti designati a favorire l'inserimento lavorativo. Proprio in questa ottica di analisi, sono esaminate le strategie di riforma perseguite da alcuni dei principali paesi europei: Germania, Danimarca, Francia, Italia. Di queste strategie verranno presi in esame i meccanismi attraverso cui le misure di contrasto alla povertà incidono sulla riconfigurazione dei rapporti tra lavoro di

mercato e fuori mercato e sul tipo di inserimento lavorativo che viene promosso.

4. *Servizi di cura e lavoro nel sociale. Più copertura al prezzo di lavoro a bassi salari?*

Nell'analisi dei problemi che tutt'oggi insistono sull'agenda sociale europea, anche altri *trade-off* possono essere individuati, in una linea di continuità peraltro con quelli già tracciati in precedenza. Il riferimento va qui in particolare al nesso che in diversi contesti si può scorgere tra l'aumento dei tassi di copertura dei servizi di cura e la crescita del lavoro a bassi salari, spesso a rischio povertà, in questi stessi servizi. Di questo ci occupiamo nel capitolo terzo (di Ciarini). Sappiamo che l'adozione di politiche orientate all'investimento sociale necessariamente implica una espansione dei servizi sociali e dell'occupazione che al loro interno si genera. Questo si deve anzitutto alla necessità di favorire la più ampia partecipazione al mercato del lavoro. In secondo luogo, i servizi, specie quelli integrati tra sociale e sanitario, sono fondamentali per rispondere ai nuovi bisogni legati alle trasformazioni demografiche. Pensiamo alla non autosufficienza o alla cura degli anziani. Si tratta di ambiti nei quali lo sviluppo dei servizi è imprescindibile, al fine di rispondere a bisogni più complessi. Tuttavia, in condizioni di forti vincoli di bilancio questo obiettivo tende a scaricarsi sull'abbassamento del costo del lavoro, con la costituzione di vasti segmenti di lavoro povero nei servizi alle persone. Già questo costituisce un elemento di interesse. Ma ancora di più lo è il fatto che questi impieghi sono parte integrante di una domanda di lavoro che si va espandendo e si espanderà in futuro nonostante la crisi e al di là delle scelte di *policy*, perché trainata da fattori strutturali, riguardanti le grandi trasformazioni demografiche e i cambiamenti interni alle famiglie.

Come mostreremo in questa parte del libro, i dati relativi all'occupazione in questi comparti fanno vedere una chiara dinamica espansiva, sebbene ogni paese conservi sue specificità. Vi sono infatti contesti che hanno puntato

tradizionalmente sulla crescita dell'occupazione pubblica (tradizionalmente tutto il raggruppamento scandinavo) o privata esterna alla famiglia (il Regno Unito) e paesi come l'Italia, nei quali l'occupazione formale è più bassa e di contro più alta l'incidenza del lavoro informale, spesso in nero, in seno alle famiglie. Vi sono paesi, infine, nei quali l'aumento delle prestazioni sociali è stato trainato da mix di occupazione formale e informale, nei servizi o al domicilio, attraverso voucher e dispositivi di solvibilità della domanda che hanno favorito la creazione di lavoro nei servizi alle persone. Il problema che molti paesi europei hanno di fronte è che lo sviluppo dell'occupazione nei servizi sociali ha premiato in realtà, anche prima della crisi, soprattutto la crescita numerica degli impieghi, senza un pari sviluppo sul versante della qualificazione dell'occupazione creata.

Anche in questo capitolo come nel precedente l'analisi prevede un approfondimento *ad hoc* su alcuni paesi: Germania, Francia e Italia, con una particolare attenzione agli incastri, espliciti e impliciti, tra politiche dei servizi alle persone e politiche di contrasto della povertà, per come si sono evolute negli ultimi anni. Tipico esempio di un modello che alimenta il lavoro a bassi salari e a rischio povertà, nonostante il reddito minimo, sono le riforme introdotte in Francia e soprattutto in Germania, dove la fuoriuscita dal vecchio modello del «welfare senza lavoro» è stata trainata come detto dall'ampia espansione del lavoro a bassi salari nei servizi sociali (cfr. anche il capitolo secondo di Ciarini, Girardi e Pulignano). In entrambi i casi siamo di fronte a una quota crescente di lavoratori occupati regolarmente, in famiglia o alle dipendenze all'interno di provider privati, ma a rischio povertà che beneficiano del reddito minimo.

Per l'Italia la questione è ancora più problematica, per il fatto di ritrovarsi non solo maggiormente condizionata dagli equilibri lavoristi e familisti ereditati dal passato e da una bassa spesa per le politiche sociali territoriali, ma anche per l'assenza in questi anni di una chiara strategia di sviluppo dei servizi alle persone. È piuttosto il sommerso ad avere trainato questo sviluppo, con ricadute però ancor peggiori rispetto agli altri paesi, a causa dell'ampio bacino

di lavoro irregolare che persiste nel sistema della cura e l'inadeguatezza, almeno fino agli anni più recenti, delle politiche di contrasto alla povertà.

5. *Proposte per il rilancio dell'agenda sociale europea: incorporare gli investimenti per gli «stock» di capitale umano e servizi di cura e conciliazione dal Patto di stabilità*

Il capitolo quarto, di Hemerijck e Ronchi, prosegue nell'analisi delle politiche di investimento sociale. Gli obiettivi posti da questo paradigma rimangono di fondamentale importanza al fine di migliorare il capitale umano (*stock*) e sostenere una continua qualificazione del lavoro e dei settori a più alta produttività. Altrettanto importante però è investire nei *flow* (politiche attive del lavoro e di cura e conciliazione) e nei *buffer*, ovvero reti di protezione del reddito. Il problema principale, secondo i due autori, è che sono ancora molti i paesi mancanti di un portafoglio equilibrato di queste tre funzioni. In tempi di *austerità*, il consolidamento fiscale lascia poco spazio all'espansione di investimenti su singole aree di *policy*, tanto meno a investimenti coordinati in molteplici settori. Questa situazione rischia di alimentare le divergenze interne allo spazio europeo, indebolendo una prospettiva che, rimarcano ancora i due autori, dispiega i suoi effetti (sulla crescita e sulla coesione sociale) nel lungo termine. E questo contrasta con la prospettiva a breve dei *policy makers* nazionali e dei sostenitori convinti dell'*austerità*. I suoi riflessi continuano a misconoscere qualunque ipotesi di rilancio degli investimenti pubblici, con ripercussioni negative sulla coesione sociale, sull'occupazione e anche sulla produttività del lavoro. È invertendo questa spirale negativa che le istituzioni europee dovrebbero invece intervenire, concludono Hemerijck e Ronchi, senza invadere le prerogative dei *welfare state* nazionali (ad esempio in materia di ammortizzatori sociali che dovrebbero rimanere di competenza dei singoli Stati nazionali), ma incorporando gli investimenti per gli *stock* di capitale umano e servizi di cura e conciliazione in un *range*

tra l'1 e il 2% del Pil per il decennio a venire di concerto tra istituzioni comunitarie e governi nazionali.

La garanzia di un più ampio spazio fiscale ai paesi gravati da eccessivi squilibri di bilancio (e tra questi l'Italia) consentirebbe secondo i due autori di liberare risorse per perseguire una strategia di investimento sociale, determinando nel medio termine risultati positivi in termini di crescita occupazionale, miglioramento della produttività e della qualità del lavoro, infrastrutturazione sociale, a partire dalla prima infanzia.

L'Italia è uno dei paesi europei che più risente di pressioni al ribasso e condizionamenti, esterni ma anche interni, che limitano il rilancio della spesa sociale e dell'azione strategica delle istituzioni. Diversamente dai paesi europei che più si sono spinti in direzione dell'investimento sociale l'Italia soffre anzitutto di un doppio condizionamento negativo. Il primo riguarda la bassa dotazione di servizi e di spesa dedicata alle nuove aree di intervento sociale, in una spirale negativa che negli anni della crisi ha riguardato soprattutto i livelli territoriali (regioni ed enti locali).

Su questi nodi critici disponiamo di analisi che hanno bene messo in evidenza i problemi innescati dall'*austerità* a livello nazionale e soprattutto regionale, dove si è concentrato il grosso dei tagli alla spesa pubblica e dove oggi si scaricano tensioni crescenti alla divaricazione interna, in un una sorta di «effetto Matteo» su base territoriale.

Tra persistenza degli assetti istituzionali ereditati dal passato e mancata ricalibratura, il welfare italiano è arrivato alla grande recessione già gravato da criticità evidenti, su tutte una differenziazione interna che non ha uguali nel panorama europeo e una riduzione quasi senza precedenti dei fondi destinati agli enti locali [Del Pino e Pavolini 2015; Neri 2016]. Ma lo stesso possiamo dire degli investimenti sulle infrastrutture sociali. A fronte di un vero e proprio tracollo degli investimenti pubblici – tra i 10 e i 12 miliardi in meno tra il 2007 e il 2017 secondo i dati riportati da Prodi e Reviglio [2018] – sono stati i livelli territoriali a fare registrare le contrazioni di spesa più forti, come risultato del taglio dei trasferimenti agli enti locali dovuto al pareggio

di bilancio. In termini generali i dati della Corte dei Conti [2015] sono ancora più espliciti: tra il 2007 e il 2015 il governo nazionale ha imposto a regioni ed enti locali tagli per circa 40 miliardi di euro, pari a 2,4 punti percentuali di Pil [*ibidem*].

Un altro aspetto non meno problematico della transizione italiana riguarda il rapporto con una struttura produttiva attardata su produzioni a basso valore aggiunto che limita il pieno sviluppo di una domanda sociale più complessa, in linea con bisogni nuovi e lo sforzo di crescita delle produzioni ad alto valore aggiunto sostenute dalle politiche di investimento sociale [Maestripieri e Ranci 2016; Kazepov e Ranci 2017]. L'Italia è ad oggi un paese a forte vocazione manifatturiera. Detto questo, c'è un problema di qualità di queste produzioni, con un persistente basso valore aggiunto che scarica i suoi effetti più negativi sulla qualità del lavoro che si crea e sulla sua bassa produttività [Reyneri e Pintaldi 2013].

Per molti aspetti l'Italia sembrerebbe un paese refrattario a un'agenda di investimento sociale. Dobbiamo dunque concludere che queste politiche sociali non sono una opzione percorribile per l'Italia, perché sostanzialmente inadatte ad agire sui caratteri di fondo della struttura produttiva italiana? In realtà, se si assume l'obiettivo di contribuire a qualificare verso l'alto la struttura produttiva (l'idea di perseguire una via alta alla competitività), oltre che rispondere ai nuovi rischi sociali, la prospettiva dell'investimento sociale presenta ancora vantaggi per un paese come l'Italia. In primo luogo, per il rapporto diretto con la crescita dell'occupazione qualificata. Le politiche sociali non possono certo sostituire le politiche industriali o gli investimenti per qualificare il tessuto produttivo. Possono però contribuire a creare un ambiente favorevole alla transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto, favorendo la crescita della produttività (cfr. ancora il capitolo di Hemerijck e Ronchi in questo volume). Ma se è così, a maggior ragione l'investimento sociale dovrebbe essere accompagnato da interventi in grado di rilanciare la spesa sulle infrastrutture sociali e sui servizi di welfare. Si tratta di capire se vogliamo governare questi processi con

politiche e investimenti, oppure lasciare che siano le famiglie o, peggio, il mercato sommerso a fornire le risposte.

6. *Un piano di investimenti a lungo termine sulle infrastrutture sociali per creare lavoro e rafforzare la coesione sociale*

In una logica non dissimile, ma spostando l'attenzione sul finanziamento delle infrastrutture sociali, il successivo capitolo quinto di Ciarini e Reviglio prende in considerazione varie ipotesi di rilancio degli investimenti a sostegno dell'agenda sociale europea, dalla *golden rule* del sociale finalizzata a liberare risorse (fuori del Patto di stabilità) per scorporare gli investimenti su infrastrutture sociali e le aree *core* dell'investimento sociale come nella proposta di Hemerijck e Ronchi [cfr. anche F. Saraceno 2017], fino al lancio di un piano di investimenti sulle infrastrutture sociali (Piano Prodi) di rimando tra istituzioni comunitarie e banche nazionali di promozione (Caisse des Dépôts et Consignations in Francia, Cassa depositi e prestiti in Italia, KfW in Germania). Questi istituti finanziari pubblici sono a tutti gli effetti speciali investitori «ibridi», controllati dallo Stato, ma autonomi nelle scelte di investimento e dotati di proprie linee di finanziamento sui mercati internazionali, senza che gli interessi contratti ricadano nel perimetro della pubblica amministrazione, dunque del bilancio dello Stato.

Costituiti in molti paesi europei a partire dal secondo dopoguerra per sostenere lo sviluppo industriale (Germania) o finanziare gli enti locali (Italia), nel corso degli anni sono andati incontro a profonde trasformazioni, soprattutto di recente, quando il loro raggio d'azione si è notevolmente ampliato, tanto da attirare l'attenzione di alcuni filoni di analisi sul ruolo dello Stato nell'economia. Ad esempio, nel quadro dell'*entrepreneurial state* – tradotto in italiano con la locuzione di «Stato innovatore» [Mazzucato 2013; cfr. anche Mazzucato e Jacobs 2017] – l'azione di queste istituzioni finanziarie rientra nel perimetro delle nuove leve di intervento strategico dello Stato, per il contributo che



da esse può venire alla mobilitazione di capitali pazienti su progetti che guardano al lungo periodo, laddove il mercato e gli investitori privati non arrivano.

Questo nuovo interventismo pubblico è diverso da quello della fase keynesiano-fordista, per il fatto di tradursi non in un intervento diretto dello Stato attraverso la spesa e gli investimenti pubblici. Ma è diverso anche da quello tipico dell'approccio dell'investimento sociale per il fatto di non limitarsi a intervenire sulle sole componenti dell'offerta di lavoro. Piuttosto è il riflesso di una strategia volta a incorporare nelle scelte di investimento anche alcune componenti della domanda, attraverso istituzioni finanziarie dotate di una propria autonomia, ma esterne al perimetro della pubblica amministrazione, pur essendo controllate dallo Stato, come le banche nazionali di promozione.

Una opzione di questo tipo presuppone un'azione promozionale dello Stato volta a catalizzare capitali «pazienti» su obiettivi di investimento a lungo termine. Vi sono però anche rischi che il capitolo non manca di evidenziare. La prima riguarda la qualificazione del lavoro che si crea attraverso gli investimenti, la cui sostenibilità nel lungo periodo non può andare a discapito delle condizioni di lavoro nel sociale. Da questo punto di vista, l'obiettivo di contribuire a creare nuova e buona occupazione nei servizi di welfare dovrebbe andare di pari passo con la crescita degli investimenti per l'infrastrutturazione sociale.

Il secondo problema riguarda l'ingresso di investitori privati in questi piani di investimento. Accanto alle banche nazionali di promozione nazionale, allo Stato e a investitori istituzionali «prudenti» come fondi pensioni, assicurazioni vita e fondazioni bancarie in Italia, vi sono anche investitori più marcatamente orientati a prospettive estrattive e di mercato, che utilizzano la leva della finanza di progetto e il partenariato pubblico-privato per agevolare l'ingresso di capitali finanziari laddove in precedenza era lo Stato a intervenire direttamente, come ha ricordato di recente Streeck [2017]. Ma esiste una buona finanza per il sociale? Se sì, con quali vincoli e destinazioni di risorse? Le pressioni sui costi e l'abbondanza di liquidità da utilizzare attraverso i

canali privati, spingono in direzione della ricerca di soluzioni alternative alla spesa pubblica. Resta da capire quali effetti si determineranno sulle leve di intervento pubblico, sul ruolo delle amministrazioni e sul sistema dei partenariati pubblico-privati per come si sono evoluti sin qui.

Un fatto è certo. Con debiti pubblici così alti, che rimarranno alti probabilmente ancora per molti anni, il futuro del finanziamento dei servizi sociali in Europa sta cambiando orientamento. Ma lo stesso vale per i rapporti tra «vecchi» e «nuovi» attori implicati nel finanziamento e gestione delle prestazioni sociali. Questi attori includono oggi lo Stato centrale, le amministrazioni territoriali e le istituzioni finanziarie pubbliche nella loro veste di investitori istituzionali e catalizzatori di risorse private nel welfare, gli investitori privati (banche, fondi di investimento, compagnie di assicurazione, fondazioni), i provider profit e non profit nelle loro diverse articolazioni.

Stringenti vincoli hanno limitato in questi ultimi anni i margini di manovra a disposizione degli Stati europei, soprattutto quelli più indebitati. Banche nazionali e investitori istituzionali possono concorrere a colmare questo deficit? E in che misura questo modello incentrato sui capitali pazienti e sulla mobilitazione di investimenti a lungo termine è alternativo all'opzione della finanza a impatto di matrice neoliberista?

Nel capitolo verranno esaminati i diversi modelli di intervento che si stanno delineando a livello nazionale ed europeo, andando alla ricerca di quelle condizioni che possono contribuire a rilanciare grandi piani di investimento *mission oriented* sulle infrastrutture sociali, senza che tutto questo sia subordinato alla riduzione della spesa pubblica, come è di contro in opzioni alternative di finanziarizzazione del sociale che pure stanno avanzando.

#### 7. *Non solo servizi, ma anche trasferimenti. L'investimento sociale e la pluriattività delle persone*

Nell'ultimo capitolo (di Ciarini e Paci) l'analisi punta alla identificazione di interventi in grado di rendere compatibile

l'investimento sociale con la valorizzazione delle attività fuori mercato (cura familiare, impegno civico e volontario, formazione). Il nodo critico intorno a cui si svolge la riflessione di questa parte conclusiva è la fuoriuscita da una convergenza al ribasso che collega la fruizione del reddito minimo all'inserimento lavorativo in occupazioni ai margini del mercato del lavoro. Di fronte all'alternativa dei tagli secchi, le riforme degli schemi di reddito minimo hanno spesso optato per un innalzamento delle prove dei mezzi e dei criteri di selettività dei beneficiari, configurando un sistema basato su sussidi che corrono il rischio di riprodurre il lavoro povero, in ambiti produttivi e anche riproduttivi (ad esempio attraverso la condizionalità a svolgere lavoro nei servizi di comunità). Tali problemi pongono sfide significative ai sistemi di welfare europei. Se da un lato, infatti, una politica di welfare orientata alla produttività e alla qualificazione del lavoro è di cruciale importanza per una via alta alla competizione, dall'altro non consente da sola di dare risposta ai problemi del lavoro povero e precario che oggi riguarda anche porzioni di ceto medio impoverito.

Sulla scorta della riflessione che viene presentata nel capitolo sesto le varie ipotesi di riforma sono raggruppate in tre principali opzioni. La prima punta al rafforzamento degli ammortizzatori sociali e soprattutto delle politiche di contrasto della povertà, così da venire incontro alle richieste di protezione di chi è più a rischio nella transizione in corso. A questa possiamo ascrivere le riforme che puntano al potenziamento di ammortizzatori sociali e redditi minimi (cfr. anche il capitolo di Hemerijck e Ronchi in questo volume). La seconda riguarda l'istituzione di un reddito di base incondizionato per tutti (il *basic income*), come misura universale che riguarda tutta la cittadinanza senza alcun condizionamento all'attivazione [Standing 2011; Van Parijs e Vanderborght 2017]. In questa accezione, il *basic income* si configura come reddito universale slegato dal meccanismo salariale e alternativo al lavoro. Ha scritto Crouch nel primo capitolo di questo volume che anche nel futuro il nesso lavoro-welfare rimarrà essenziale, ben lontano dall'idea di società senza lavoro da compensare o

risarcire con il reddito di cittadinanza. In effetti, se è chiaro che la spesa sociale può essere incardinata in un sentiero di sostenibilità nel lungo periodo, attraverso prima di tutto una estensione della base occupazionale, è altrettanto vero che più è ampia la partecipazione al mercato del lavoro e maggiore è il lavoro che viene creato, anche attraverso gli investimenti nel welfare, nei servizi soprattutto. Questo spinge naturalmente a guardare con favore a quelle politiche sociali che mettono a tema questo obiettivo. Ma allo stesso tempo anche quelle rivolte a liberare tempo da dedicare ad altre attività economiche, non mediate da un contratto (dunque fuori della concezione formale del lavoro), e pur tuttavia aventi un valore economico e sociale.

In questa cornice si inserisce la terza opzione, che punta – diversamente dalle altre due – a una riduzione controllata dell'orario di lavoro di mercato e di conseguenza a una liberazione di tempo in altre sfere di attività fuori mercato – economicamente e giuridicamente riconosciute. Tale prospettiva non prefigura una strategia differenziata tra vincitori (pochi) e vinti della transizione tecnologica, speculare al doppio movimento di polarizzazione e *upgrading*. Né è alternativa al lavoro di mercato, come in molte interpretazioni dei fautori del *basic income* si propende, in vista di una società «senza lavoro» da compensare o risarcire con un dividendo universale [Van Parijs e Vanderborght 2017]. Prevede semmai una riorganizzazione delle tutele (per tutti) dentro un quadro di riduzione controllata del tempo di lavoro per il mercato verso una società pluriattiva [Paci 2005] caratterizzata da un alto livello di innovazione e produttività, in cui è valorizzata, accanto al lavoro di mercato, anche una serie di attività fuori mercato, socialmente riconosciute, svolte dai cittadini sulla base delle proprie preferenze.

Questo welfare «attivo» o «abilitante» per usare le parole di Paci [*ibidem*] non mette in discussione il diritto alla sussistenza, né guarda alla semplice transizione dalle politiche passive di vecchia concezione alle nuove politiche attive. Esso si muove piuttosto entro una prospettiva di ripensamento generale delle funzioni del welfare in contesti nei quali

accanto agli ambiti produttivi in senso stretto acquisiscono peso e riconoscibilità sociale diverse sfere di attività fuori mercato. Vi è in questa interpretazione dell'investimento sociale una chiara influenza del pensiero di Sen [2000; cfr. anche Nussbaum 2002], in particolare l'idea di un riconoscimento di diritti non solo sul piano formale-normativo, bensì su quello sostanziale, ovvero relativo alla concreta possibilità di agire i diritti, come possibilità di realizzare gli obiettivi che ciascuno per sé reputa importanti per il proprio benessere, dentro o fuori il mercato del lavoro. Stante così le cose, la libertà sostanziale o di conseguire determinati stati a partire dalle preferenze individuali, presuppone un tipo di intervento pubblico che metta il soggetto in grado di potere operare delle scelte, non semplicemente essere risarcito rispetto a un danno subito, ma neanche essere costretto ad accettare qualunque proposta di lavoro o anche il lavoro fuori mercato come condizione per accedere a un qualche sussidio.



WELFARE STATE COME INVESTIMENTO SOCIALE:  
PER QUALI OBIETTIVI?

1. *Introduzione*

Al centro della strategia del *welfare state* come investimento sociale (Siws nell'acronimo inglese) c'è l'assunto secondo cui le politiche sociali possono essere uno strumento per sostenere la competitività della forza lavoro delle economie avanzate nei mercati globali, non riducendo unicamente il suo costo ma migliorando le sue capacità e le sue competenze professionali. È una prospettiva diversa da quella dominante, che intende le politiche sociali come una forma di compensazione per le vittime delle trasformazioni sociali nella migliore delle ipotesi e, nella peggiore, come uno spreco di denaro. Considera invece certi tipi di politiche sociali come una spesa per l'infrastrutturazione sociale, analoga a quelle per le infrastrutture materiali come le strade, i sistemi ferroviari, le reti di comunicazione, ecc.

Negli anni Novanta, quando fu formulata per la prima volta, la Siws si ispirava alla teoria dei nuovi rischi sociali (Nsr nell'acronimo inglese) sviluppata da Anthony Giddens [1994; 1998] sulla base delle argomentazioni di Ulrich Beck [1986; cfr. anche Ferrera 1998; Taylor-Gooby 2004]. In un primo momento Beck sostenne che l'economia contemporanea aveva cambiato la natura dei rischi sociali per la classe lavoratrice. In un passato da lui non chiaramente specificato, la gente comune aveva vissuto il rischio come una minaccia da cui tutelarsi: originariamente, dunque, le politiche sociali del XX secolo avevano posto particolare enfasi sul mantenimento del reddito per affrontare il rischio di malattie, la vecchiaia, la disoccupazione e l'invalidità. Secondo Beck e in particolare Giddens questi rischi sarebbero stati ampia-

*Questo capitolo è di Colin Crouch.*

mente superati, mentre i lavoratori contemporanei sarebbero disposti a considerare le nuove forme di rischio come una sfida e un'opportunità. Potendo contare sull'istruzione e su frequenti opportunità di riqualificazione professionale, i lavoratori avrebbero la capacità di stare al passo con i cambiamenti, consentendo alle economie in cui operano di sviluppare attività a più alto valore aggiunto, ed evitando di essere trascinati in un vortice competitivo con i lavoratori sottopagati delle nuove economie asiatiche e dell'Europa centrale e orientale. Un ruolo centrale nelle nuove forme di occupazione avrebbero gli impieghi nei diversi settori dei servizi, in cui sono occupate le donne in numero notevolmente superiore rispetto alla vecchia economia manifatturiera. L'accresciuta occupazione femminile, in particolare quella delle madri, doterebbe inoltre le famiglie di quella flessibilità che ben si adatta a un'economia in rapida trasformazione, dato che almeno uno dei suoi membri potrebbe contare su un impiego in qualsiasi momento. Considerando questo cambiamento nella natura dei rischi, sostengono gli studiosi dei Nsr, la risposta ai nuovi bisogni non comporterebbe necessariamente un incremento globale della spesa pubblica. La spesa sociale per la tutela dai vecchi bisogni potrebbe essere utilizzata per contrastare i nuovi rischi. Il risultato globale sarebbe il miglioramento della qualità della forza lavoro senza che questo comporti un incremento dei costi netti a carico dello Stato.

Queste argomentazioni rispondono a tre obiettivi. Primo, giustificano il ruolo accresciuto della spesa pubblica e delle politiche sociali promosse dallo Stato, confutando le posizioni neolibériste che considerano la spesa pubblica un mero spreco di risorse. Secondo, contribuiscono all'allontanamento dei riformisti, nei movimenti socialdemocratici e progressisti, dalle vecchie basi dei loro partiti formati all'interno della classe lavoratrice industriale a prevalenza maschile, promuovendo politiche capaci di attrarre i lavoratori, in particolare le donne, nei nuovi settori dell'economia. Finalmente, le argomentazioni a supporto dei Nsr e della Siws hanno avuto un ruolo fondamentale nei movimenti della «Terza via» che, nel corso degli anni Novanta, sono stati



associati a figure come Bill Clinton, Tony Blair e Gerhard Schröder. In fin dei conti queste politiche, nella loro essenza, coglievano un bisogno reale; la discussione sui requisiti necessari e le opportunità da cogliere per rispondere alle sfide della globalizzazione era ben radicata nell'area di intervento della scienza sociale [Esping-Andersen 2002].

Restavano però tre grossi problemi. Primo, le aspettative secondo cui la nuova economia aveva raggiunto un livello di stabilità tale da disinnescare la minaccia dei vecchi rischi sociali si sono rivelate infondate. Se non altro, il ruolo accresciuto dei mercati finanziari in tale economia ha finito per renderla fortemente instabile. La grande crisi del 2007-2008 è solo l'esempio più lampante di una più generale vulnerabilità. Gli operatori finanziari e le persone benestanti sono in grado di sfruttare i rischi di questi mercati come opportunità per speculare, proteggere i loro azzardi e accumulare ricchezza, mentre le persone comuni con poca o nessuna capacità di manipolare le attività finanziarie subiscono l'impatto dell'instabilità che ne deriva. Dopo il 2008 i vecchi rischi sociali hanno riproposto il loro volto peggiore, confutando l'argomento secondo il quale le politiche Siws non comporterebbero alcun aggravio dei costi. C'è ancora grande bisogno della «vecchia» protezione sociale, bisogno reso ancora più forte dalla continua crescita delle disuguaglianze. I ricchi si spartiscono una quota crescente dei consumi, riducendo i margini per combattere l'insicurezza che riguarda il resto della popolazione [Bastagli, Coady e Gupta 2012; Förster, Llana-Nozal e Nafilyan 2014; Oecd 2011]. Le persone comuni reagiscono ricorrendo sempre più al credito al consumo, che alimenta la minaccia di un ritorno della crisi finanziaria.

Il secondo problema sta nel fatto che i sostenitori più convinti dei Nsr tendevano a stigmatizzare come «passive» le «vecchie» politiche di protezione sociale, condividendo bene o male la prospettiva neoliberista che considera uno spreco la spesa pubblica di questo tipo. Va ricordato al riguardo che le suggestioni originarie di Rehn e Meidner in Svezia, di Beveridge nel Regno Unito, e di altri ancora, non reputavano i programmi di protezione sociale uno strumento

meramente passivo; tali programmi, piuttosto, dovevano far sì che i lavoratori e le loro famiglie avessero un senso di sicurezza che li avrebbe aiutati ad affrontare con fiducia i rischi del mercato. Di fatto queste argomentazioni erano molto simili a quelle dei fautori dei Nsr. I programmi di protezione sociale, inoltre, agivano come stabilizzatori automatici, consentendo ai lavoratori di continuare a spendere e a sostenere i consumi durante i periodi di recessione.

Infine, le politiche Siws sono soggette a quello che è conosciuto come «effetto Matteo». Il riferimento è alle parole attribuite a Gesù Cristo nella parabola dei talenti nel Vangelo secondo Matteo: «Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha» (Mt 13,12). Come hanno dimostrato molte ricerche [Cantillon 2011; Bonoli, Cantillon e Van Lancker 2017; Van Kersbergen e Kraft 2017], le politiche Siws producono effetti simili a questo: le migliori opportunità di istruzione tendono ad avvantaggiare le persone che provengono da famiglie benestanti; i lavoratori con elevata professionalità hanno maggiori probabilità di sfruttare le opportunità di riqualificazione rispetto a quelli meno professionalizzati; in genere le famiglie con redditi medio-alti beneficiano più di tutte dell'impiego e delle politiche sociali a favore delle famiglie.

Si tratta di obiezioni degne di nota. Sono queste le ragioni che possono avere alimentato il senso di abbandono tra i lavoratori delle aree e dei settori in declino, i quali si sono trovati in difficoltà di fronte al cambiamento delle politiche pubbliche e non sono riusciti a trarne vantaggio. Le politiche sociali della Terza via, dunque, possono avere favorito la popolarità dell'estremismo di destra a cui stiamo assistendo oggi. Tuttavia, i paesi che hanno mantenuto l'investimento sociale come scelta di fondo restano forti dal punto di vista economico, con livelli di disuguaglianza inferiori a quasi tutti quelli che non hanno adottato tali politiche, siano essi di ispirazione neoliberalista come nel caso degli Stati Uniti e del Regno Unito, oppure sistemi di welfare di bassa qualità come nel caso dei paesi del sud Europa e dell'Europa centrale e orientale. Pur restando

validi e importanti gli argomenti secondo i quali l'approccio Siws è stato accompagnato dall'«effetto Matteo», non si registrano casi controfattuali, ad esempio paesi che hanno ignorato la Siws e dato origine a società ugualitarie con alti livelli di occupazione e prodotti ad alto valore aggiunto. La risposta, come sostengono Bonoli, Cantillon e Van Lancker [2017], sta nell'evitare che la Siws sostituisca le politiche redistributive; ma è anche vero che la Siws fa crescere il bisogno di *welfare state* redistributivo.

## 2. *La Siws 2.0*

Queste debolezze non hanno messo in discussione il nodo centrale dell'approccio Siws; sono servite piuttosto ad adottare una formulazione più cauta riguardo ai risultati attesi. Come sottolineano Hemerijck [2012; 2017] e Morel, Palier e Palme [2012], la Siws si fonda sulla prospettiva che l'economia continui a creare opportunità di impiego per la forza lavoro ad elevata istruzione e qualificazione. Ed è proprio quanto successo finora. Oltre quarant'anni fa l'economista olandese Jan Tinbergen [1975] affermava che la tecnologia e l'istruzione erano in competizione nel mercato del lavoro: la tecnologia tendeva a distruggere gli impieghi poco qualificati e a creare opportunità per quelli più qualificati; la questione era se l'istruzione fosse in grado di tenere il passo con il cambiamento, generando forza lavoro ad alto tasso di istruzione e qualificazione per trarre vantaggio dalle nuove possibilità del mercato di fascia alta. Secondo l'Oecd la competizione è finita grosso modo alla pari [Oecd 2011, cap. 1]: il numero di impieghi che utilizzano manodopera ad alta qualificazione è cresciuto tanto velocemente quanto è diminuito quello degli impieghi che utilizzano manodopera poco qualificata. Ma questa visione ottimistica va temperata da tre osservazioni.

Primo, una certa quota di posti di lavoro a bassa qualificazione resterà sempre. Coloro che li occupano sono destinati a soffrire le conseguenze negative descritte da Cantillon [2011]. Secondo, come già accennato, nel processo globale

che riguarda il mercato di fascia alta delle economie avanzate ci saranno sempre episodi importanti di rottura; non aggiustamenti marginali con i quali l'equilibrio potrà mantenersi ma veri e propri collassi che coinvolgono grandi aziende, settori, talvolta intere economie regionali. Ciò è destinato a interferire con gli aggiustamenti ordinari che Hemerijck [2017] ha definito «stocks, flows and buffers» (risorse, flussi e stabilizzatori, *N.d.T.*), con una frequenza prevedibilmente più ravvicinata nell'economia globalizzata. Potranno infine arrivare nuove e migliori attività che creeranno opportunità inedite nelle aree coinvolte, ma si tratterà verosimilmente di un processo di lungo periodo. Nel frattempo, una fascia di popolazione sarà esposta a maggiore insicurezza e rischierà di cadere nella povertà. Quando ciò avviene il populismo di destra diventa un pericolo concreto.

In ogni caso non possiamo aspettarci che la competizione di Tinbergen si concluda sempre con un pareggio. In alcuni paesi e regioni la ricerca di un miglioramento costante non avrà successo. In tutti questi casi, un *welfare state* protettivo continuerà a essere necessario, in parte per fornire un supporto passivo, ma anche per dare fiducia alle persone che devono assumere rischi quando le opportunità si presentano e far sì che continuino a consumare senza bisogno di indebitarsi, sostenendo in questo modo i consumi.

Il rinnovato progetto di Siws mantiene per intero l'enfasi originaria sull'importanza del lavoro retribuito, in coerenza con l'idea che la dignità e il potere politico delle persone – se si esclude una piccola élite – sono alimentati dalla certezza che il loro lavoro sia utile all'economia. Questo assunto è contestato da quanti ritengono che il lavoro possa essere assicurato a tutti solo in condizioni di crescente degrado, e che sia necessario esplorare politiche come il reddito di cittadinanza, che consentirebbe ad alcuni di non lavorare affatto [Standing 2014; Van Parijs 2018]. È altamente improbabile che un tale approccio possa trovare consenso in un'epoca prevalentemente neoliberista, ma anche se così fosse non mancherebbero le implicazioni negative. Le persone dipendenti dal reddito di cittadinanza sarebbero fortemente vulnerabili a una drastica interruzione di tale

fonte di sussistenza ove mutasse il consenso politico su questa misura, come appare del tutto verosimile.

Dietro questo tema ce n'è uno ancor più fondamentale: la base normativa della cittadinanza e la relazione della Siws con essa [Morel e Palme 2017]. La Siws è coerente con l'approccio alla cittadinanza sociale che non considera quest'ultima come un insieme astratto di diritti ma come qualcosa di cui godiamo perché la nostra società ha bisogno di noi. Noi contribuiamo con la nostra capacità e competenza lavorativa, ed è per questo che ci aspettiamo in cambio, con orgoglio e non per riconoscenza, una serie di diritti. Talora i «diritti che implicano responsabilità» evocano un approccio conservatore, ma si tratta di un errore. Se i diritti non hanno questo tipo di fondamento, possono ben presto essere considerati come privilegi riconosciuti sia da un'élite al potere, sia dai nostri concittadini, ciascuno dei quali può decidere di eliminarli. Il concetto di cittadinanza fondato sul lavoro è tipico della socialdemocrazia nordica, ma sta acquisendo nuova importanza nelle società neoliberaliste di impostazione economicistica.

Se ha questa centralità per la cittadinanza, il lavoro diventa un bene collettivo di grande rilievo. Ciò non è tuttavia privo di implicazioni, dato che il lavoro richiede una base nel mercato per evitare che sia organizzato in modo inefficiente. Il bene collettivo non può essere garantito dallo Stato solo con l'offerta di impieghi o attraverso la gestione keynesiana della domanda. Lo Stato deve anche garantire il fattore lavoro come bene collettivo operando a fianco del mercato. Ad esempio, deve far sì che le sue attività non ostacolino, ma piuttosto incentivino la creazione di impieghi nel mercato. Forme di tassazione come i contributi per la sicurezza sociale a carico dei datori di lavoro non devono disincentivare questi ultimi dall'utilizzo di manodopera; i contributi devono fondarsi sul turnover, non sugli occupati. I costi della sicurezza dell'impiego devono essere sopportati dallo Stato piuttosto che dai datori di lavoro. Per i paesi dell'Europa meridionale, in particolare, ciò significa passare da una legislazione a tutela dell'impiego (che oggi fa pesare sul datore di lavoro l'onere della sicurezza dei lavoratori) al

sostegno alla disoccupazione finanziato generosamente dallo Stato e all'adozione dell'agenda Siws. La tutela dell'impiego a carico dei datori di lavoro sarebbe giustificabile se questi ultimi beneficiassero dei muri protezionistici costruiti dai governi, com'è avvenuto nel primo periodo dello sviluppo industriale postbellico; ma nei mercati del lavoro aperti può diventare un serio impedimento.

Altrettanto importanti per contrastare l'effetto Matteo sono i crediti fiscali per le persone con bassi salari e altri elementi dell'agenda Bonoli, Cantillon e Van Lancker [2017]. Anche queste misure richiedono che i costi per sostenere l'occupazione e i salari siano trasferiti dai datori di lavoro allo Stato. Si tratta di agevolare la forza lavoro capace di competere nei mercati del lavoro aperti ma con varie forme di sostegno non protezionistico da parte dello Stato, la cui base normativa sono i diritti di cittadinanza e non le «elargizioni del welfare».

Questo scenario implica l'esistenza dei diritti di cittadinanza per coloro che stanno per entrare nel mondo del lavoro, che stanno lavorando, che lavorerebbero se non fossero malati o disabili e che hanno lavorato fino alla vecchiaia. Non include però l'intera popolazione. Chiara Saraceno [2017] e altri hanno messo in guardia sulle conseguenze negative di questo approccio per la famiglia. La pressione per diventare parte della forza lavoro retribuita genera qualche risentimento tra le donne dei paesi del Nord che preferirebbero essere madri a tempo pieno. La tradizionale politica sociale cristiana, in particolare quella di ispirazione cattolica, ha sempre esaltato il valore della maternità, e questo è stato uno dei fondamenti della critica ai valori del capitalismo e all'economia di mercato. Tali valori sono diventati impopolari nell'impostazione corrente, condivisa dai socialdemocratici e dai neoliberisti, che mira a eliminare le barriere alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, soprattutto perché è sempre stata un aspetto della dominazione maschile. Tutto ciò trascura però un aspetto importante. Esiste la possibilità che la vita degli individui e delle famiglie non sia dominata dal mercato, ivi incluso il mercato del lavoro. Le implicazioni vanno oltre il nostro

argomento di indagine, ma quale sia il posto dei genitori (non solo le madri) nel modello di cittadinanza fondato sul lavoro è di importanza fondamentale. L'agenda Siws si occupa di questo aspetto in maniera diretta quando enfatizza la cura dei figli, ma deve andare oltre [León 2017; C. Saraceno 2017]. La politica sociale deve riconoscere il diritto del genitore di un bambino in età prescolare di essere genitore a tempo pieno – contribuendo a preparare la prossima generazione di cittadini lavoratori – e di ricevere un sostegno finanziario pubblico, anche se il suo, o la sua, partner ha un impiego retribuito. Questi diritti sono stati riconosciuti alle madri, ma l'idea di un congedo parentale retribuito per periodi limitati anche per i padri sta iniziando a farsi largo. Sono politiche che devono essere sviluppate ulteriormente.

### 3. *La geografia politica della Siws*

Non meno importante è esaminare dove, e in che misura, le politiche Siws sono attuate oggi, e se possiamo attribuire ad esse qualche effetto particolare. Alcuni dati di rilievo, in gran parte limitati ai paesi membri dell'Unione Europea (comprensivi del Regno Unito al tempo in cui questo saggio è stato scritto), sono stati raccolti da Eurostat [cfr. anche De Deken 2017; Verbist 2017]. Ciò è dovuto anche al fatto che gli sviluppi più rilevanti delle politiche sociali sono in gran parte limitati ai sistemi avanzati di welfare, che possono essere individuati pressoché esclusivamente in Europa.

Esistono tre dimensioni principali della Siws: istruzione, riqualificazione professionale tramite politiche attive del mercato del lavoro, politiche per la famiglia. La prima è senza dubbio la più rilevante. Non si tratta naturalmente di una nuova area di intervento introdotta dal pensiero Siws, ma di una propensione, che ha un ruolo centrale nell'impostazione della Siws, verso un livello elevato di spesa pubblica per istruzione. La figura 1 rappresenta i livelli di spesa pubblica per istruzione in proporzione al prodotto interno lordo (Pil) nei paesi membri dell'Ue (più Norvegia e Svizzera) negli anni più recenti rilevati da

Eurostat (2014, per alcuni paesi 2013). Purtroppo, non è possibile includere la Danimarca, poiché la spesa pubblica per istruzione non è calcolata su una base comparabile in quel paese, che certamente si colloca nella parte alta della classifica (anche la Grecia non ha fornito dati a Eurostat su questa materia). Gli altri paesi del Nord (Svezia, Finlandia, Norvegia) e il Belgio guidano la classifica della spesa pubblica per istruzione, seguiti dalla maggior parte dei paesi europei nord-occidentali. Con l'eccezione di due piccole isole (Cipro e Malta), la spesa è molto inferiore nei paesi dell'Europa meridionale e centrale, con l'Italia che figura nella parte più bassa della classifica. Tuttavia, va rilevato anche il basso livello di spesa della Germania. Ciò è in parte dovuto a una distorsione che deriva alla natura parzialmente privata (aziendale) della spesa nel sistema di formazione professionale pubblico della Germania; problemi di calcolo ancor più rilevanti hanno portato all'omissione della Danimarca da queste statistiche. Tuttavia, l'insufficienza delle politiche pubbliche in materia di istruzione in Germania è ampiamente riconosciuta dai responsabili politici tedeschi.

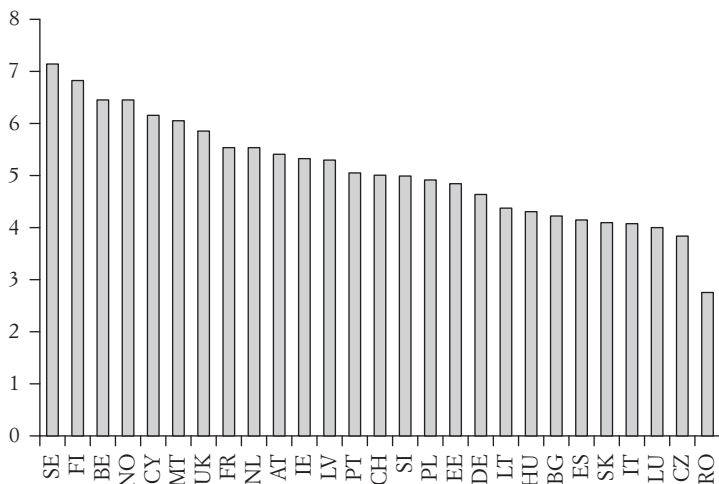


FIG. 1. Spesa pubblica per istruzione in % del Pil, paesi europei, anno 2014.

Fonte: Eurostat.



Anche tra le aree con spesa ridotta, la spesa pubblica per istruzione in Europa è più alta che altrove. Se gli Usa fossero inclusi nella figura 1, si collocherebbero tra la Polonia e l'Estonia; il Giappone risulterebbe fra l'Italia e la Repubblica Ceca. Il caso degli Usa trova parziale spiegazione nel livello elevato di spesa privata per istruzione in quel paese, un fattore che rafforza l'«effetto Matteo». Noi ci occupiamo qui delle politiche pubbliche; non siamo in grado di valutare le differenze nella qualità dell'istruzione tra i vari paesi, né la sua utilità nel mercato del lavoro. Va considerato che i dati sulla spesa sono solo indicatori approssimativi di questi fattori, ma occorrono indicatori facilmente interpretabili per confronti del tipo qui preso in esame.

Le strategie per la formazione e la riqualificazione professionale della forza lavoro possono apparire come parte della spesa per istruzione, ma sono generalmente classificate sotto la voce «politiche attive del mercato del lavoro» (Almp nell'acronimo inglese). Le politiche «passive» del mercato del lavoro comprendono soprattutto i trasferimenti finanziari per sostenere i disoccupati; le politiche «attive» sono quelle progettate per reinserirli nel mercato del lavoro. Tra queste vi sono gli approcci disciplinari negativi conosciuti negli Usa come *workfare*, basati sull'assunto che considera la disoccupazione un effetto dell'indolenza volontaria. Ma le Almp includono anche la riqualificazione professionale e varie misure che aiutano le persone a trovare lavoro fornendo loro i requisiti necessari – approccio di cui sono stati pionieri i paesi del Nord negli anni Sessanta. In generale, quanto più alta è la spesa per Almp, tanto più le politiche includono misure di questo tipo piuttosto che il mero *workfare*, che è per sua natura a budget limitato.

La figura 2 illustra la spesa per Almp nel 2014 e nel 2013, eccettuato il caso del Regno Unito dove i dati sono relativi al 2010 (da allora il Regno Unito ha cessato di comunicare il modesto ammontare della sua spesa in questa area di intervento). I dati riguardano tutti i paesi membri dell'Ue, oltre alla Norvegia e la Svizzera. In tutti i casi que-

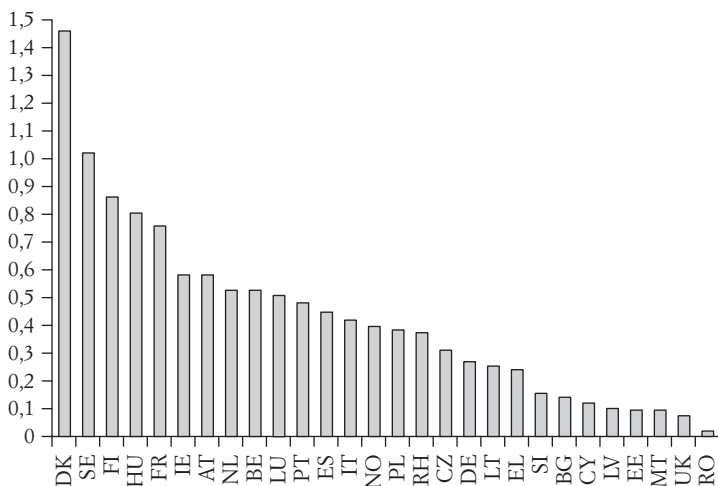


FIG. 2. Spesa pubblica per politiche attive del mercato del lavoro in % del Pil, paesi europei, anno 2014.

Fonte: Eurostat.

sta spesa è ovviamente più bassa di quella per istruzione, ma il modello è analogo, con i paesi del Nord (inclusa in questo caso la Danimarca) ancora una volta in testa alla classifica, ad eccezione della Norvegia, e a seguire gran parte dei paesi dell'Europa nord-occidentale (con l'eccezione stridente della Germania e del Regno Unito). A parte il caso dell'Ungheria, i livelli di spesa nei paesi dell'Europa centrale e orientale sono notevolmente più bassi di quelli dell'Europa meridionale.

La figura 3 illustra la spesa per le politiche dell'impiego a favore delle famiglie. Qui abbiamo i dati di tutti i paesi membri dell'Ue eccetto il Belgio; mancano i dati su Norvegia e Svizzera. Il ruolo delle politiche per la famiglia nella Siws mira soprattutto ad agevolare la partecipazione dei genitori (sia padri che madri) al mercato del lavoro. Ciò non esaurisce tutte le aree coperte dalle politiche per la famiglia. In particolare, restano esclusi gli assegni familiari, i bonus bebè e altri trasferimenti finanziari che

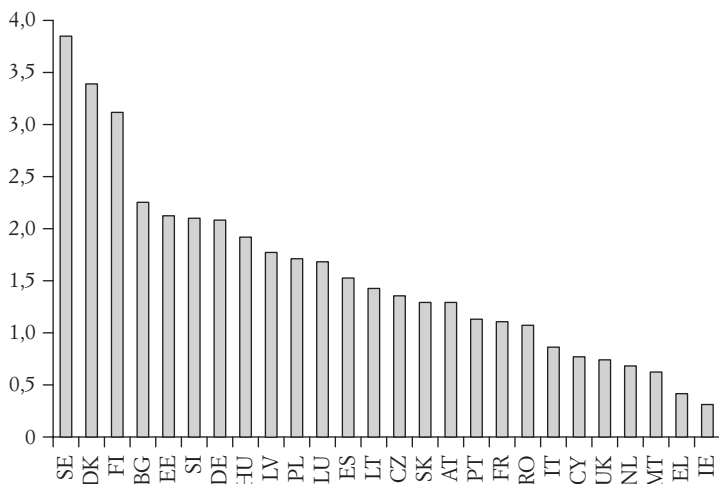


FIG. 3. Spesa pubblica per politiche occupazionali a favore delle famiglie in % del Pil, paesi europei, anno 2014.

Fonte: Eurostat.

dovrebbero consentire alle famiglie di cavarsela senza tale partecipazione. Sono inclusi invece i trasferimenti che favoriscono ad esempio il congedo parentale, con l'obiettivo di sostenere le assenze temporanee dal mercato del lavoro, la cura dei figli e la scuola materna. Le ultime due voci, che rappresentano la quota maggiore in questa area di intervento, facilitano l'impiego dei genitori di bambini piccoli, in particolare delle madri. Nella figura 3 sono inclusi gli elementi delle politiche per la famiglia che rientrano nel modello Siws.

Ancora una volta i paesi del Nord dominano la classifica, pur risultando una spesa elevata anche tra i paesi dell'Europa centrale e orientale, mentre i paesi nord-occidentali e meridionali si distribuiscono nella classifica senza un particolare modello. La forte posizione dei paesi dell'Europa centrale e orientale è un'eredità ancora viva del periodo comunista, quando si enfatizzavano le opportunità date alle madri di bambini piccoli di avere un impiego retribuito.

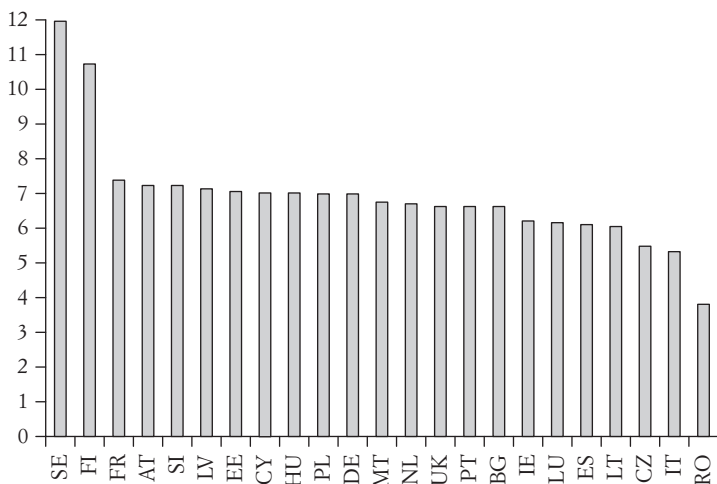


FIG. 4. Spesa pubblica per politiche aggregate Siws in % del Pil, paesi europei, anno 2014.

Fonte: Eurostat.

Possiamo combinare i dati relativi ai tre fattori indicati per fornire un indice generale dell'impegno Siws (cfr. fig. 4). In assenza di dati sui componenti singoli per i differenti paesi, risulta limitato il numero di paesi che presentano i risultati al completo. I soli due paesi nordici restanti, Svezia e Finlandia, continuano a guidare la classifica, ma per quelli che seguono vi è una complessità non priva di interesse. Tra i paesi dell'Europa occidentale, solo la Francia e l'Austria impegnano per politiche Siws una spesa analoga a quella di molti paesi dell'Europa centrale e orientale.

È interessante considerare l'importanza della spesa Siws in proporzione alla spesa pubblica totale piuttosto che in proporzione al Pil, perché questo dato dimostra l'importanza relativa della Siws nella spesa e nelle politiche pubbliche (cfr. fig. 5), oltre a indicare l'importanza relativa della spesa Siws nei paesi dell'Europa centrale e orientale. Molti di questi paesi non hanno ereditato dal passato un forte impegno su altri aspetti della spesa pubblica, avendo rigettato il forte

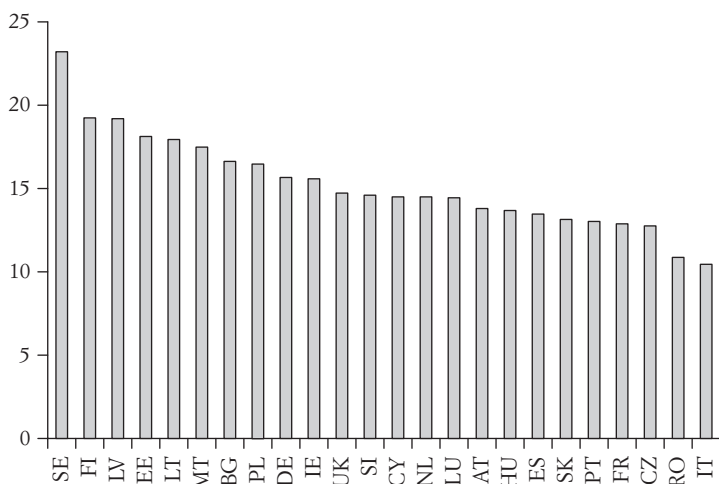


FIG. 5. Spesa per politiche aggregate Siws in % della spesa pubblica totale, paesi europei, anno 2014.

Fonte: Eurostat.

ruolo dello Stato ai tempi dei Soviet. Ciò li ha resi più liberi di adottare la relativamente nuova agenda Siws rispetto a molti paesi dell'Europa occidentale.

Un problema legato alla strategia Siws è che, nella maggior parte dei casi, è necessario adottare una prospettiva di lungo periodo. Se un paese decide di espandere e di migliorare il proprio sistema di istruzione, non dobbiamo aspettarci di vedere risultati per circa un decennio, mentre le politiche attive del mercato del lavoro e quelle per la famiglia possono dare risultati in un periodo più breve. Il merito principale della strategia è che consente ai paesi con salari alti e altri costi del lavoro di rimanere competitivi e di mantenere livelli di occupazione elevati nonostante la competizione globale. Un test affidabile della sua efficacia consiste nel controllare se lo sviluppo delle strategie Siws (misurate come in precedenza in rapporto alla spesa pubblica) è correlato ai livelli di occupazione. La figura 6 illustra i risultati dei dispositivi di spesa Siws

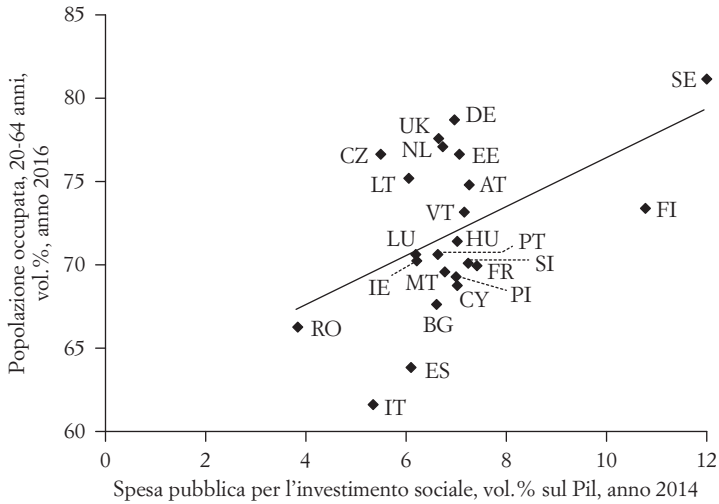


FIG. 6. Spesa per politiche Siws in % del Pil, c. 2014, a seconda del livello di occupazione, 2016, paesi europei.

messi in atto attorno al 2014 con i livelli di occupazione del 2016.

La relazione è positiva, ma non così forte:  $r^2 = 0,2419$ . C'è da aspettarsi che neppure i più entusiastici sostenitori siano disposti ad affermare che la Siws sia il principale fattore di spiegazione dei livelli di occupazione. È interessante però osservare quali paesi in particolare deviano dai livelli attesi di occupazione, assumendo che la Siws sia un fattore determinante. Possiamo farlo calcolando in primo luogo l'equazione della relazione ipotetica tra spesa Siws e livello di occupazione tra i paesi per i quali abbiamo i dati completi. Possiamo in tal modo prevedere il livello di occupazione che un paese avrebbe ove funzionasse questa equazione. Sottraendo poi tale livello da quello effettivo di occupazione nel paese esaminato, e dividendo il risultato per la deviazione standard del livello di occupazione in tutti i paesi, possiamo misurare la deviazione di un singolo paese dal modello atteso. Considereremo casi eccezionali quelli che deviano da più di una deviazione standard, e in qualsiasi direzione.

Ecco i risultati di questi calcoli: Repubblica Ceca, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito presentano livelli di occupazione più alti di quelli attesi con la Siws; Italia e Spagna presentano livelli più bassi. È degno di nota il fatto che nel 2016 il governo tedesco si sia orientato maggiormente verso l'accoglimento dell'approccio Siws [Bundesfinanzministerium 2016]. L'argomento usato è che il paese non sarebbe in grado di sostenere la sua forte performance economica senza uno sforzo per migliorare i livelli di qualificazione e agevolare l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. In particolare, si è ritenuto che, alla luce del ridotto tasso di natalità del paese, sia necessario accettare un numero elevato di immigranti e di rifugiati per sostenere la forza lavoro, con un considerevole supporto educativo a favore di questi ultimi. La Repubblica Ceca è riuscita ad attirare investimenti nella manifattura dai paesi dell'Europa occidentale, grazie soprattutto alla forte base produttiva ereditata dai tempi del comunismo. È convinzione diffusa che il Regno Unito abbia adottato politiche del mercato del lavoro di segno differente rispetto al resto dell'Europa occidentale, basandosi su un mercato del lavoro deregolato per incoraggiare la creazione di occupazione. Italia e Spagna figurano tra i paesi dell'Europa meridionale che non hanno adattato le loro economie alle necessità moderne dell'occupazione prima dello scoppio della crisi finanziaria e del conseguente urto dell'eurocrisi.

Vi è una differenza notevole nella relazione tra Siws e occupazione maschile e femminile. Non vi è alcuna correlazione con l'occupazione maschile:  $r^2 = 0,03886$ , mentre la correlazione con l'occupazione femminile è  $r^2 = 0,33136$ . La relazione più significativa è tra occupazione femminile e spesa per le politiche a favore delle famiglie. Mentre la relazione con l'occupazione per entrambi i generi è solo di 0,07294, quella con l'occupazione delle donne è di 0,33667 (cfr. fig. 7).

Sembra dunque che l'impatto più significativo delle politiche Siws sia ascrivibile all'aiuto alle donne per entrare nella forza lavoro retribuita grazie alle politiche di sostegno della famiglia. I paesi che si conformano meno all'equazione

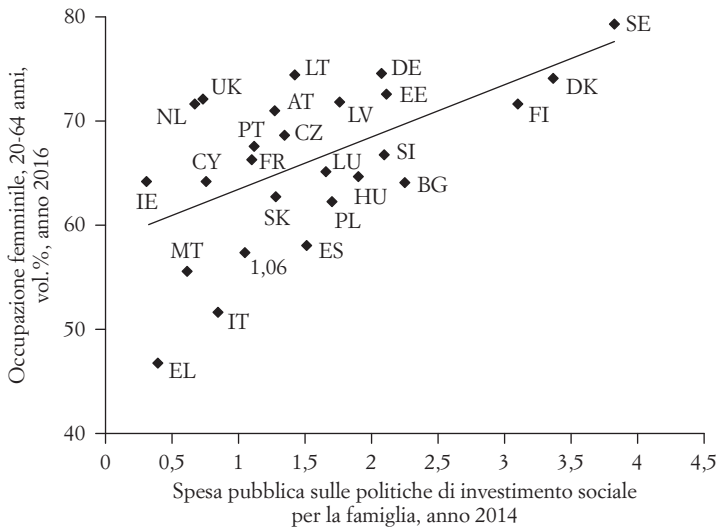


Fig. 7. Spesa per politiche Siws a favore delle famiglie in % del Pil, anno 2014, a seconda del livello di occupazione femminile, anno 2016, paesi europei.

(utilizzando i calcoli enunciati sopra), con un'occupazione femminile più alta di quella attesa sulla base delle politiche per la famiglia, sono la Lituania, i Paesi Bassi e il Regno Unito; quelli con il livello più basso sono la Grecia, l'Italia e la Spagna. La Lituania è un paese che ha una forte occupazione femminile ereditata dai tempi dei Soviet; i Paesi Bassi si distinguono per l'alto livello di impiego part time, sia tra gli uomini sia tra le donne, come principale strumento per incoraggiare le famiglie con duplice impiego. Il Regno Unito, ancora una volta, ha seguito un percorso proprio. Tutti i paesi dell'Europa meridionale, con l'eccezione del Portogallo, hanno ottenuto risultati inferiori.

#### 4. Conclusioni

Questa analisi ci porta a una conclusione: la Siws sembra rilevante soprattutto nel facilitare l'impiego femminile,



pur non essendo chiaramente l'unico strumento disponibile per raggiungere un alto livello di occupazione in termini generali. L'esperienza dei paesi del Nord suggerisce che, quando un paese adotta forti politiche Siws, è possibile associare un basso grado di disuguaglianza con un forte *welfare state*, consentendo a un'ampia fascia di popolazione di lavorare in settori ad alta qualificazione professionale e ad alto valore aggiunto (la via nordica). L'esperienza del Regno Unito (e probabilmente quella degli Usa, che non sono trattati in questa sede) suggerisce che una forte Siws non è necessaria per ottenere un alto livello di occupazione sia per gli uomini sia per le donne. C'è da chiedersi però se il prezzo sia una disuguaglianza più alta. La domanda è rinviata alla ricerca futura.

Ci sono diversi percorsi per sostenere un forte mercato del lavoro; la Siws non costituisce la «migliore e unica via», ma è una strategia a disposizione dei paesi che devono evitare la trappola della competizione basata sui prezzi – che porta con sé bassi salari e specializzazione in attività a basso valore aggiunto. Questa opportunità può essere particolarmente importante per i paesi dell'Europa meridionale. Fino a venticinque anni fa l'Italia e la Spagna, con l'eccezione di alcuni settori e regioni, avevano trovato le loro principali nicchie di mercato come fornitori al resto dell'Europa occidentale di prodotti tessili, abbigliamento a buon mercato ed elettrodomestici. Negli anni Novanta questo ruolo non è più stato agibile. L'Accordo multifibre ha posto fine alle tariffe innalzate dalle economie avanzate per contrastare l'importazione di prodotti tessili e vestiario dall'Estremo Oriente; e l'ingresso nell'economia capitalista dei paesi dell'Europa centrale e orientale ha consentito all'Europa occidentale di utilizzare alcuni lavoratori a basso costo ma altamente qualificati. L'Europa meridionale ha perso il suo vecchio ruolo. Oggi i paesi che ne fanno parte devono scegliere tra la riduzione dei loro standard di vita, per poter competere con i prezzi dei paesi dell'Europa centrale e orientale, e il miglioramento della qualità dei loro prodotti e metodi di produzione, per raggiungere il livello dei produttori ad alto valore aggiunto. Ancora una volta si muovono in quest'ultima

direzione alcuni settori e regioni dell'Italia e della Spagna, ma non le economie nazionali nel loro insieme.

Per alcuni versi i lavoratori delle economie più forti dell'Europa centrale e orientale – Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia – sono in una posizione migliore rispetto ai loro vicini dell'Europa meridionale. I loro redditi sono bassi e i servizi pubblici sono scadenti, ma sono in via di miglioramento. E, poiché molte delle economie dell'Europa occidentale non hanno ereditato dal passato un forte impegno di spesa pubblica a favore delle pensioni e della protezione sociale, per i loro governi risulta più facile adottare alcune parti dell'agenda Siws. È possibile per tutti i paesi aumentare la spesa per promuovere interventi Siws mentre sopportano ancora gli oneri dell'*austerità*, senza tradire gli impegni assunti in passato sulla protezione sociale? Per la Germania, con le sue disciplinate finanze pubbliche, è relativamente facile iniziare ad aumentare da subito le sue attività Siws; per l'Italia, la Spagna, e soprattutto la Grecia, è molto più difficile.

## CAPITOLO SECONDO

### REDDITO MINIMO E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO. LE TRAPPOLE DELL'ATTIVAZIONE *WORK-FIRST* E I MUTAMENTI DELLE POLITICHE SOCIALI

#### 1. *Politiche di contrasto alla povertà, reddito minimo e lavoro povero*

Negli ultimi anni le politiche di contrasto della povertà sono state al centro di profonde trasformazioni. Complici la crisi e l'allargarsi dell'area del lavoro povero, tutti i paesi europei, da ultimo anche Grecia e Italia, sono intervenuti su questo pilastro socioassistenziale, dispiegando un'ampia varietà di strumenti: trasferimenti diretti (*in primis* il reddito minimo garantito), crediti fiscali (volti ad aumentare il rendimento netto dei salari), politiche attive del lavoro e non ultimo servizi sociali «dedicati» (per l'abitazione, l'istruzione e la cura dei figli, la salute). Lo scoppio della crisi ha dato una accelerazione a queste riforme. Come hanno sottolineato Ronchi e Terlizzi [2018], lo stress senza precedenti a cui sono stati sottoposti i sistemi di welfare europei, soprattutto nei paesi più colpiti dalla crisi economica e del debito sovrano (tutto il fronte mediterraneo), ha avuto due principali conseguenze. Da un lato, molti governi hanno reagito al primo shock occupazionale (quello del 2008-09) facendo ricorso a strumenti tradizionali, come è stato in Italia per la riforma (in deroga) degli ammortizzatori sociali del 2009 [Vesan e Pavolini 2018], dall'altro hanno allargato la copertura dei redditi minimi garantiti esistenti, anche attraverso servizi sociali dedicati e misure di welfare fiscale [Barbieri, Cutuli e Sherer 2018; Marchal, Marx e Verbist 2017].

Tutto bene dunque? Siamo di fronte a un ambito di *policy* uscito rafforzato dalla crisi, nonostante i vincoli di bilancio e le pressioni al ribasso sulla spesa sociale? In realtà, se è vero che ormai tutti i paesi europei possono contare

*Questo capitolo è di Andrea Ciarini, Silvia Girardi e Valeria Pulignano.*

su reti di ultima istanza di questo tipo, questa ricalibratura non è esente da compromessi. Diversi studi ci dicono che nel medio termine, a fronte di un consistente aumento dei beneficiari, i criteri di accesso, i controlli e le condizionalità all'attivazione sono stati ristretti [Marchal, Marx e Van Mechelen 2016], con una spinta *work-first* marcata a favorire il lavoro a qualunque costo, anche al prezzo di occupazioni precarie o scarsamente retribuite [Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli 2018; Baldini, Busilacchi e Gallo 2018]. In effetti, rispetto a una fase iniziale in cui il reddito minimo era sostanzialmente concepito come misura assistenziale in favore dei poveri, nel corso degli anni è diventato in molti casi uno strumento di integrazione ai redditi dei *working poor*, vale a dire quei lavoratori che pur lavorando dispongono di redditi familiari al di sotto della soglia di povertà [Baldini, Busilacchi e Gallo 2018].

Che si propenda per una visione estesa o meno del contrasto della povertà, è fuor di dubbio che su questo ambito di intervento si intreccino diverse *policies*, non semplicemente il reddito minimo e le politiche attive del lavoro, ma anche quelle sociali, il welfare fiscale, financo il salario minimo legale – laddove presente.

Cominciamo con il reddito minimo. Abbiamo detto che in linea di principio esso si configura come rete di ultima istanza contro la povertà, condizionata nell'accesso a una prova dei mezzi, più o meno stringente a seconda dei casi e secondo un importo che in genere è pari alla differenza tra i redditi percepiti all'interno della famiglia, compresi i trasferimenti derivanti da altri interventi sociali (per esempio l'indennità di disoccupazione), e la soglia di povertà fissata dalle autorità pubbliche.

Tali caratteristiche differenziano il reddito minimo da altri strumenti di sostegno del reddito, come gli ammortizzatori sociali e il salario minimo. I primi seguono una logica assicurativa, sono finanziati dai contributi versati dal lavoratore (non dalla fiscalità generale come nel caso delle politiche di contrasto alla povertà) e hanno in genere la funzione di contribuire a stabilizzare il reddito nelle fasi di transizione da un lavoro a un altro.

Il secondo non è un trasferimento, bensì un livello di retribuzione fissato dalla legislazione al di sotto del quale nessun datore di lavoro può scendere. Di per sé il salario minimo non rientra nelle misure di contrasto della povertà, avendo come obiettivo principale quello di non fare scendere troppo le retribuzioni dei lavoratori a bassi salari, certamente a rischio marginalità nel mercato del lavoro ma non tali dal ricadere in condizioni di lavoro povero [sulla distinzione tra lavoratori poveri e lavoratori a bassi salari si rimanda all'introduzione, cfr. in particolare Barbieri, Cutuli e Sherer 2018; Marchal, Marx e Verbist 2017].

Alcuni autori sostengono che il salario minimo riduca la necessità degli *in-work benefits*, ovvero dei crediti fiscali volti ad integrare il lavoro retribuito e quindi a renderlo più profittevole [Immervoll e Pearson 2009; Collado *et al.* 2016]. Il salario minimo può inoltre essere utile in alcuni casi a disincentivare l'utilizzo distorto dei redditi minimi, come sostituti della retribuzione salariale per i *working poor*. Potendo combinare due fonti di reddito, una da lavoro, l'altra da reddito minimo, ci potrebbero essere infatti incentivi (taciti) a ridurre il monte salariale da parte dei datori di lavoro, se una parte della retribuzione è integrata dall'assistenza. In questo caso la presenza di un salario minimo disincentiva questa possibilità. Sul fronte opposto, secondo la ben nota interpretazione di Murray [1990], se il livello del reddito minimo eccede o rischia di eccedere quello del salario minimo legale si potrebbe correre il rischio di contribuire a disincentivare l'attività lavorativa, ovvero la scelta di partecipare al mercato del lavoro, rafforzando quella «trappola della dipendenza» che le politiche sociali dovrebbero espressamente combattere.

Va detto che questa eventualità – cioè la dipendenza dai trasferimenti – è molto difficile che si realizzi, essendo i livelli dei salari minimi ampiamente al di sopra del reddito minimo in tutti i paesi che hanno misure di questo tipo. Viceversa, è molto più tangibile il pericolo opposto, almeno se guardiamo ad alcune delle riforme che sono state introdotte negli anni più recenti, anche prima della crisi, ovvero che al fine di mantenere l'incentivo al lavoro retribuito, in condizioni di livelli salariali discendenti, si abbassi il reddito minimo

– ad esempio attraverso tagli o mancate indicizzazioni dei benefici [Cantillon, Parolin e Collado 2019].

In effetti, le riforme che giocano sugli «incentivi» al lavoro hanno alla base un ragionamento economico, e potremmo dire anche morale, secondo cui le persone decidono di lavorare o meno sulla base di una convenienza di tipo economico. Secondo questa logica, il welfare deve focalizzarsi sul cambiare il comportamento dei beneficiari piuttosto che affrontare le cause strutturali alla base della situazione di ristrettezza reddituale. Tuttavia, nel caso dei redditi minimi garantiti, molto spesso la questione della dipendenza, cioè del perdurare dello stato di bisogno è da ricondursi a problemi legati anche alla salute, alle condizioni sociali dei beneficiari e all'assenza di opportunità lavorative adeguate – non semplicemente alle attitudini individuali come nella vulgata conservatrice.

In questo capitolo prenderemo in esame le trasformazioni che abbiamo appena descritto per un gruppo selezionato di paesi: Germania, Francia, Danimarca e Italia, con una particolare attenzione agli effetti che, direttamente e indirettamente, si sono determinati sul lavoro. La concezione di lavoro cui intendiamo guardare è più ampia di quella comunemente intesa, come lavoro pagato e contrattualizzato. Nell'analisi delle riforme che seguiremo siamo infatti interessati a cogliere i nessi che collegano il lavoro di mercato e quello fuori mercato, che come mostreremo più avanti rientra, in alcuni casi, tra le condizionalità per la fruizione dei redditi minimi. Con lavoro fuori mercato intendiamo gli ambiti di lavoro che si collocano al di fuori della concezione formale di lavoro, come lavoro astratto, ovvero mediato da un contratto di lavoro [Mingione e Pugliese 2009]. Nella definizione che ne dà Paci [2005] il lavoro fuori mercato rimanda a tutte le attività effettuate fuori del mercato del lavoro «formale» (ad esempio il lavoro familiare e quello svolto in attività di impegno civico e volontario). Il fatto interessante è che queste attività (almeno alcune di esse, come il lavoro nei servizi di comunità), se da un lato entrano ad alcune condizioni nei programmi di reinserimento lavorativo, dall'altro producono effetti anche sul lavoro retribuito che le

politiche di contrasto alla povertà favoriscono, direttamente e indirettamente.

Il capitolo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo, il secondo, verrà offerta una panoramica delle riforme introdotte più di recente nei quattro paesi oggetto d'indagine. Nel terzo paragrafo l'attenzione è spostata sulle politiche di attivazione. Nel quarto paragrafo viene tematizzata la questione del lavoro fuori mercato come condizione per la fruizione dei sussidi. Le domande cui tentare di rispondere sono qui le seguenti: quali sfere di attivazione ricomprende il lavoro fuori mercato? e quali implicazioni ha tutto questo sul modo di concepire e regolare il lavoro? Nel quinto e ultimo paragrafo trarremo delle conclusioni generali sulla base dell'analisi proposta.

## 2. *Politiche e strumenti di contrasto alla povertà in Germania, Danimarca, Francia e Italia. Un quadro di sintesi*

I paesi che abbiamo scelto per l'analisi comparata rappresentano una varietà abbastanza ampia di modelli nazionali di contrasto della povertà e attivazione. La Francia e la Danimarca sono due paesi rappresentativi di un modello tradizionalmente generoso in relazione alla soglia di povertà relativa (soprattutto la Danimarca che addirittura supera la soglia, cfr. tab. 1), contraddistinto da una spesa sociale alta e meno condizionato all'attivazione *work-first* [Natili 2019]. In Germania (cfr. ancora tab. 1), la spesa per ammortizzatori sociali è bassa mentre è cresciuta quella per il reddito minimo. Resta più bassa, almeno rispetto a Francia e Danimarca, la generosità di questa misura, segno questo di un sistema che è andato potenziandosi (dopo le riforme Hartz del 2003-05, su questo torneremo più avanti), ma accentuando il suo carattere *work-first*, come tipico degli approcci anglosassoni. L'Italia in questo quadro è paese caratterizzato da bassa spesa per il contrasto della povertà (ma non per gli ammortizzatori sociali) e bassa generosità del reddito minimo. Le più recenti riforme (reddito di inclusione e reddito di cittadinanza) hanno tuttavia cambiato

TAB. 1. *Spesa e generosità delle politiche di contrasto alla povertà*

	Danimarca	Francia	Germania	Italia
Spesa per ammortizzatori sociali (% sul Pil 2016)	0,96	2,04	0,81	1,31
Spesa per contrasto della povertà (% sul tot. della spesa, <i>housing</i> incluso)	7,09	2,87	5,32	1,16
Spesa per il reddito minimo (% sul Pil 2015)	0,86	0,49	1,39	0,11
Generosità del reddito minimo rispetto alla povertà relativa (2018)	102,5	48,9	39,1	23,7

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat e Natili [2019].

radicalmente il sistema delle politiche contro la povertà, con un incremento di spesa senza precedenti, ma nel quadro di una torsione *work-first* del reddito minimo.

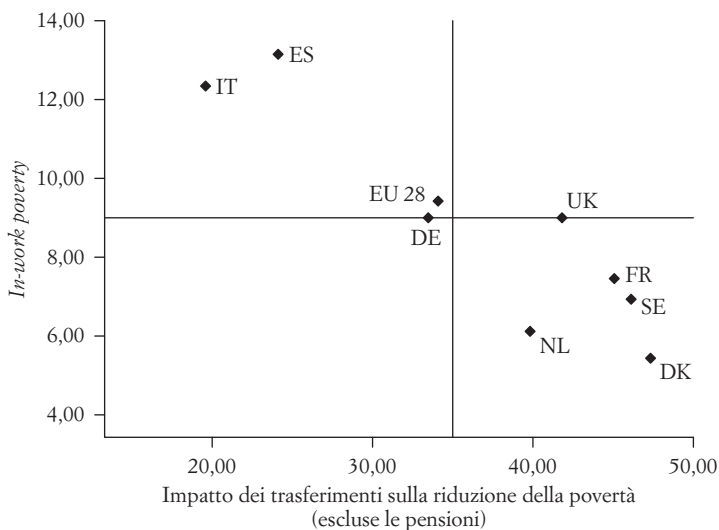


FIG. 1. *In-work poverty* e impatto dei trasferimenti sulla riduzione della povertà, valore percentuale, anno 2017.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.



Nella figura 1 questa varietà di modelli nazionali è sintetizzata incrociando due altre variabili, una relativa all'incidenza dell'*in-work poverty*, l'altra all'impatto delle politiche sociali, escluse le pensioni, sulla riduzione della povertà. Anche in questo caso emerge un continuum differenziato di posizioni che rispecchia la varietà di modelli prima richiamati. Se consideriamo però l'evoluzione nel tempo emergono delle traiettorie di mutamento comuni. Pur da punti di partenza diversi, tutti i paesi risentono di un peggioramento della capacità di contrastare la povertà che è speculare all'aumento di incidenza del rischio (cfr. figg. 2 e 3). Questo è avvenuto in particolare nei paesi che, diversamente dall'Italia, possono contare su un sistema di politiche ben strutturato.

Pensiamo al caso della Danimarca, il paese con il sistema di politiche a più alto impatto redistributivo. Il supporto economico fornito dal reddito minimo danese è in effetti fra i più elevati nel quadro europeo. Pur tuttavia, le riorganizzazioni delle ultime due decadi hanno in misura crescente diminuito la capacità di contrastare le disuguaglianze [Larsen 2017]. Il susseguirsi di riforme dello Stato sociale che hanno caratterizzato la Danimarca a partire dagli anni Duemila fino ai giorni nostri, è andato nella direzione di un accesso al reddito minimo sempre più restrittivo e condizionale, e i cambiamenti sono andati a discapito di specifici gruppi sociali quali i giovani, le famiglie più numerose e coloro che non possono dimostrare una residenza di lungo periodo nel paese. In particolar modo, le principali riforme hanno portato ad una riduzione degli importi dei benefici per questi gruppi sociali e una crescente condizionalità in termini di requisiti sempre più stringenti per la ricerca di un lavoro e di controllo a discapito della possibilità di intraprendere percorsi di formazione [Hansen 2019].

Ad oggi il reddito minimo è differenziato in tre canali di supporto al reddito: il *Kontjaentjbaelp* (lo schema base), il *ressourceforlobsydelse* (per coloro che sono inabili al lavoro a causa di problemi sociali complessi) e l'*uddannelseshjaelp* (per i giovani sotto i 30 anni). Nel 2015 viene aggiunto un quarto canale – l'*integrationsydelse* – per coloro che non possono dimostrare una residenza di almeno sette anni

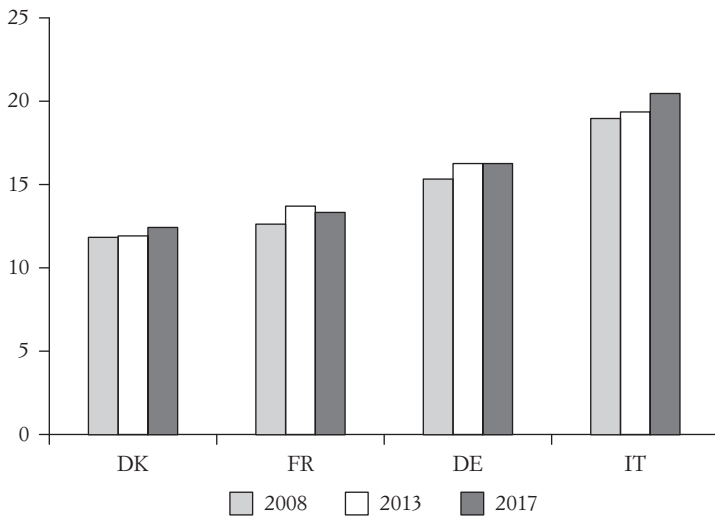


FIG. 2. Impatto dei trasferimenti, escluse le pensioni, sulla riduzione della povertà, valore percentuale, anni 2008-2017.

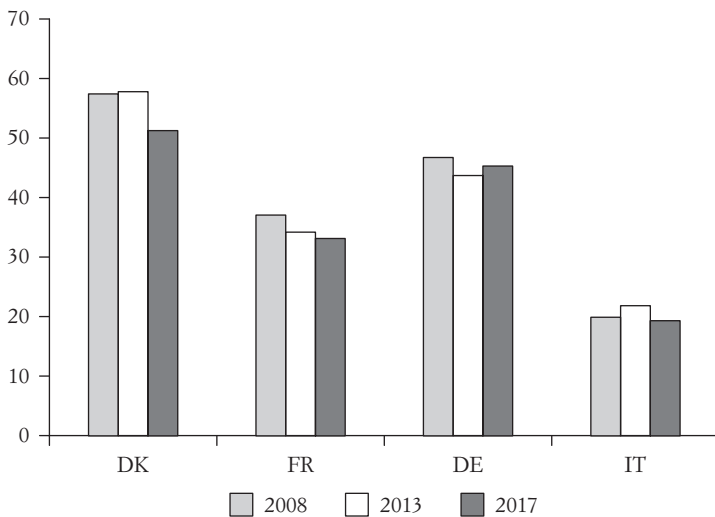


FIG. 3. L'incidenza dell'*in-work poverty*, valore percentuale, anni 2008-2017.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

negli ultimi otto, siano essi cittadini danesi, comunitari o non comunitari.

I quattro canali di supporto si differenziano per la logica di attivazione sottostante e per l'ammontare del supporto monetario. Gli ultimi due canali prevedono un beneficio ridotto che ammonta a circa la metà dell'importo generale garantito invece ai primi due. Sebbene i livelli di protezione sociale offerti dal reddito minimo siano comparativamente alti nel contesto europeo per i cittadini che hanno accesso all'intero importo integrale, non si può dire altrettanto per quei gruppi della popolazione (giovani, residenti da meno di sette anni e coloro che non possono dimostrare un'attività lavorativa di 225 ore nell'anno precedente) che sono titolati a ricevere soltanto l'importo dimezzato. Questo importo è da considerarsi insufficiente per fare fronte ai consumi basilari per vivere una vita secondo gli standard calcolati da misure come i panieri di riferimento (*reference budgets*) [Larsen 2017]. Inoltre, le implicazioni di questi cambiamenti restrittivi sono da comprendere in un più ampio contesto di riforme che hanno riguardato i livelli di protezione sociale di altri schemi di supporto al reddito come le pensioni di disabilità, invalidità e gli assegni di disoccupazione. Le riforme della sicurezza sociale introdotte a partire dagli anni 2010 hanno infatti ristretto l'accesso e ridotto la durata temporale di queste forme di supporto al reddito. Nel 2013, la durata degli assegni di disoccupazione è stata accorciata da quattro a due anni e i criteri di accesso si sono fatti più stringenti. Inoltre, le indennità per malattia sono state ridotte a cinque mesi (rispetto sostanzialmente ad una copertura precedente pensata per durare fino a quando la persona non era nuovamente in grado di lavorare o fino alla pensione) e l'accesso alla pensione di invalidità è sostanzialmente stato reso impossibile per le persone sotto i 40 anni.

Dall'altro lato, le trasformazioni nella condizionalità sembrano aver perso di vista il fatto che lo scopo del reddito minimo è di supportare coloro che non riescono a supportare sé stessi. In un certo senso è come se le riforme riducessero i beneficiari a un gruppo di persone disoccupate e in cerca d'impiego che devono trovare la loro autosufficienza tramite

il lavoro, senza tenere in conto malattie e incidenti che potrebbero aver portato a danni temporanei o permanenti che impediscono loro di lavorare. Questo cambio di paradigma sposta l'attenzione delle *policies* verso un problema di non-occupazione piuttosto che ad un problema di assenza di reddito.

A ben vedere questa stessa filosofia è alla base delle riforme Hartz che in Germania tra il 2003 e il 2005 hanno ridisegnato il sistema di sostegno al reddito, tra indennità assicurative e assistenza sociale contro la povertà. Nella sua configurazione attuale il nuovo reddito minimo garantito (*Arbeitslosengeld II*) è il risultato dell'unificazione della precedente indennità di disoccupazione e dell'assistenza sociale dagli enti locali (*Socialhilfe*). Così configurato, il sistema di sostegno del reddito precedentemente organizzato su tre livelli (indennità assicurativa, indennità di disoccupazione, assistenza sociale) è passato a due soltanto: l'indennità assicurativa e il nuovo reddito minimo.

Dalla sua istituzione, il totale delle risorse trasferite ai beneficiari tiene conto di condizioni che di fatto delimitano una platea di interventi *means-tested* (basati sulla prova dei mezzi) e fortemente orientati a favorire quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti più marginali che prima erano a carico dell'assistenza. L'ammontare del reddito minimo è parametrato sugli standard di spesa in consumi del 15% delle famiglie a più basso reddito. Nel 2012 questo rapporto è stato addirittura abbassato di cinque punti percentuali (prima era al 20%), delimitando ulteriormente l'ammontare di risorse pro-capite trasferite alle persone in condizioni di povertà. La possibilità di accedere al benefit dipende inoltre dai risparmi e dai redditi del coniuge, a fronte però di una durata illimitata. In questo quadro, l'*Arbeitslosengeld II* garantisce un trasferimento forfettario, con deduzioni fiscali in base al reddito percepito e al patrimonio familiare che hanno lo scopo di aumentare le risorse a disposizione dei beneficiari: 20% per redditi tra i 100 e i 1.000 euro, 10% per i redditi tra i 1.001 e i 1.200 euro [Toso 2017]. Per ogni figlio a carico sono inoltre previste specifiche esenzioni fiscali e franchigie patrimoniali in funzione dell'età [*ibidem*].

In aggiunta, i beneficiari possono ricevere, a determinate condizioni, contributi economici per il pagamento delle spese mediche, per l'abitazione e la scuola dei figli minori.

Nel complesso le misure previste, se da un lato (attraverso i crediti fiscali) incentivano la partecipazione al lavoro, dall'altro non mancano di aspetti controversi, soprattutto se messi in relazione all'iter del processo di riforma. Innanzitutto, i rendimenti sono più bassi rispetto al passato (un trasferimento forfettario al posto di un rendimento parametrato al salario precedente) ma la platea di beneficiari molto più ampia. Nel 2018 sono stati circa 4,3 milioni, un numero considerevole e sostanzialmente stabile nel tempo, per una spesa di più di 16 miliardi di euro [Ciarini 2018]. In secondo luogo, anche le indennità assicurative sono state riviste al ribasso, con un rendimento portato al 60% del precedente reddito (67% in caso di figli a carico sotto i 18 anni). Dai 32 mesi precedenti si è inoltre passati a un periodo di fruizione limitato a un anno (estendibili a due se la persona ha lavorato continuativamente per almeno due anni, 18 mesi in più in caso di età superiore ai 55 anni).

Queste caratteristiche sono interessanti da mettere in raffronto con quanto è stato fatto nello stesso periodo in Francia. Se le riforme Hartz, tra il 2003 il 2005, hanno rappresentato una svolta profonda, la Francia è rimasta più ancorata agli assetti del passato. E questo non solo per il livello più alto della spesa sociale, ma anche per il mantenimento di un sistema a tre livelli: l'indennità assicurativa, quella di disoccupazione (finanziata dalla fiscalità generale) e il reddito minimo.

Per spesa e numero di utenti, il principale strumento di contrasto alla povertà in Francia è ad oggi il *Revenu de solidarité active* (Rsa), istituito nel 2009 in sostituzione di due precedenti istituti, il *Revenu minimum d'insertion* (Rmi) – già presente dagli anni Ottanta – e l'*Allocation de parent isolé* (Api), una precedente forma di trasferimento assistenziale per le famiglie monoparentali. Da solo l'Rsa copre quasi il 50% degli utenti dei cosiddetti *minima sociaux* per una spesa pari a circa 12 miliardi di euro annui. All'interno di

essi sono raggruppati diversi schemi di reddito minimo, ben nove (più uno rivolto espressamente ai richiedenti asilo). Quattro di essi – *Revenu de solidarité active socle*, *Allocation aux adultes handicapés* (Aah), *Minimum vieillesse* e *Allocation de solidarité spécifique* (Ass) – assorbono il 97% delle risorse dedicate, per una spesa totale pari a 25,4 miliardi di euro nel 2015 [Drees 2017]. Pur essendo rivolte a categorie di utenti diverse, queste politiche sono tutte accomunate dal finanziamento per via fiscale (ovvero non contributivo) e dalla presenza di una prova dei mezzi legata al reddito e a ogni altra forma di entrata a disposizione dei potenziali utenti, dalle attività finanziarie, alle rendite fondiari fino a ogni forma di assistenza già corrisposta dallo Stato. Ad eccezione inoltre dell'*Allocation de solidarité aux personnes âgées* (Aspa), una misura assistenziale per gli over 65 esclusi dall'assicurazione sociale malattia (cioè dal servizio sanitario nazionale finanziato attraverso la contribuzione sul lavoro), tutti i restanti dispositivi sono rivolti a persone in età da lavoro. Secondo i dati della Drees [2019], nel 2017 i nove istituti dei *minima sociaux* raggiungevano circa 7 milioni di persone, compresi i familiari dei singoli beneficiari. Si tratta di un numero ragguardevole, circa l'11% della popolazione totale.

Venendo infine all'Italia, possiamo dire che per lungo tempo questo paese non ha avuto delle «vere» politiche di contrasto alla povertà, nel senso di istituti appositamente dedicati agli incapienti e ai disoccupati di lungo periodo fuoriusciti dal sistema degli ammortizzatori sociali. A fronte di un mercato del lavoro in cui negli anni sono state inserite dosi crescenti di flessibilità, dal pacchetto Treu del 1996 alla legge 30/2003, l'Italia ha rimandato a lungo l'approvazione di una riforma organica degli ammortizzatori sociali, salvo arrivare nel 2009 a un intervento in deroga (nella fase di picco della crisi economica) che ha allargato la platea dei beneficiari, ma solo in via provvisoria (legge 2/2009).

In tale quadro, è tra il 2012 e il 2015 che prende forma il sistema di ammortizzatori sociali nella sua attuale configurazione, incardinato su tre istituti principali: la NASpl, ovvero la nuova assicurazione sociale per i dipendenti che

perdono il lavoro, l'Asdi, una indennità di disoccupazione (introdotta però in via sperimentale) per coloro che, scaduta la NASpl, non hanno trovato un nuovo impiego e la Dis-Coll, una specifica indennità di disoccupazione per i lavoratori parasubordinati. Con l'entrata in vigore del reddito di inclusione (Rei) nel 2017, la prima misura di reddito minimo propriamente detta in Italia, in sostituzione di precedenti misure molto più limitate (dalla social card al sostegno per l'inclusione attiva, Sia), l'Asdi è stata abolita.

Il Rei porta a compimento un lungo percorso di riforma iniziato con la sperimentazione del reddito minimo d'inserimento (Rmi) nel 1998. Introdotto in via sperimentale, l'Rmi consisteva in un trasferimento contro la povertà e l'esclusione sociale, soggetto a prova dei mezzi e collegato a un progetto di reinserimento sociale e lavorativo, come tutti i dispositivi di reddito minimo europei. Dalla fine della sperimentazione – con l'abbandono dell'Rmi – si è passati a strumenti estremamente residuali e categoriali, come la social card (una carta prepagata utilizzabile per l'acquisto di cibo e beni di prima necessità per un importo di 40 euro al mese), poi rinominata sostegno all'inclusione attiva (Sia) con un esborso di 167 milioni di euro [Natili 2017].

In effetti l'approvazione del Rei ha segnato una svolta nel contrasto alla povertà in Italia. E questo sia per l'incremento del finanziamento dedicato (1,6 miliardi di euro per il 2017 e 1,76 per il 2018), sia per l'aumento della platea dei beneficiari, stimati in quella fase in 660 mila individui su un totale di 1,6 milioni di persone in povertà assoluta [*ibidem*]. Sul piano comparato rimane una misura poco generosa, con importi massimi che vanno da 168 euro per un individuo, fino a 485 per le famiglie numerose e non tale da coprire tutta la popolazione in povertà assoluta. Resta tuttavia significativo l'aumento in confronto alle riforme precedenti. Con l'introduzione del reddito di cittadinanza (Rdc), a cui si aggiunge anche la pensione di cittadinanza, anche il Rei viene superato, di nuovo con un ulteriore aumento di spesa (5,9 miliardi di euro nel 2019, 7,1 miliardi nel 2020 e 7,2 miliardi a decorrere dal 2022) e un allargamento senza precedenti della platea dei beneficiari potenziali che passano

da 1,8 a circa 4 milioni, un numero vicino a quello degli individui in povertà assoluta nel 2017 [Gallo e Sacchi 2019].

Il nuovo beneficio economico si compone di due parti. La prima componente «reddito» si ottiene per differenza dal reddito familiare fino a una soglia massima di 6 mila euro (o 7.560 euro per la pensione di cittadinanza) moltiplicata per una corrispondente scala di equivalenza che aumenta gli importi<sup>1</sup>. La seconda componente rimborsa i canoni di locazione fino a 3.360 euro annui o le rate dei mutui (fino a 1.800 euro annui). L'importo complessivo non può comunque superare i 9.360 euro annui (780 euro mensili), moltiplicati per la scala di equivalenza e ridotti per il valore del reddito familiare.

Secondo gli ultimi dati dell'Osservatorio Inps [2019] di novembre 2019, sono più di 977 mila i nuclei familiari beneficiari del nuovo istituto (l'87,6% per il Rdc e il restante 12,4 per la pensione di cittadinanza), pari a più di 2,3 milioni di persone coinvolte, di cui 1,5 milioni circa nel Mezzogiorno. Si tratta come evidente di un considerevole aumento di beneficiari rispetto al Rei. Lo stesso vale per gli importi medi che, sempre secondo l'Inps [*ibidem*], sono più elevati del 73% rispetto al precedente istituto (519 euro per il Rdc e 216 per la pensione di cittadinanza *vs* 294 euro del Rei).

Stimare gli effetti redistributivi del Rdc non è semplice, data l'entrata in vigore piuttosto recente. Se le stime relative al numero dei beneficiari dovessero confermarsi, il livello di *take-up*, ovvero il rapporto tra le domande prese in carico e la platea dei potenziali beneficiari, non si discosterebbe da quello medio di molti paesi europei. Come hanno fatto notare Gallo e Sacchi [2019], solo Olanda e Danimarca si avvicinano a un *take-up* completo. Di solito è inferiore: 60% in Germania e Regno Unito, 40% in Francia. Da questo

<sup>1</sup> La scala di equivalenza è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare ed è incrementata di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18 e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1, elevato a 2,2 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza.



punto di vista le criticità del Rdc non dovrebbero riguardare la capacità redistributiva e la sua funzione di contrasto alla povertà, almeno sul piano dei trasferimenti. I problemi riguardano semmai il tipo di beneficiari, tra gruppi target di fatto favoriti (i nuclei unipersonali) e altri target molto più penalizzati, come le famiglie numerose e gli immigrati che, con il requisito dei dieci anni di residenza, sono in larga parte esclusi, sebbene siano tra i soggetti che potenzialmente avrebbero maggiormente i requisiti per essere presi in carico. Altro aspetto da sottolineare è la mancanza di una stretta sinergia tra reddito minimo e servizi sociali dedicati legati alla salute, alla cura e conciliazione, alla scuola per i minori, tutti elementi che generalmente entrano a pieno titolo in diverse misure di reddito minimo, anche quelle più *work-first* come l'Hartz IV tedesco. Su questa base, resta inoltre da costruire la parte relativa all'inserimento lavorativo, a partire dalle funzioni assegnate ai centri per l'impiego che con l'entrata in vigore della riforma diventano l'architave fondamentale della presa in carico e altresì dell'attivazione del beneficiario. Ma di questo parleremo nel prossimo paragrafo.

### 3. *Attivazione e inserimento lavorativo*

Come detto all'inizio, diversi studi sul reddito minimo segnalano come negli anni questi istituti siano andati incontro a un inasprimento dei criteri di accesso e delle condizionalità all'attivazione [Marchal, Marx e Van Mechelen 2016]. Allo stesso modo anche le platee di beneficiari sono cambiate rispetto al passato, verso gruppi sociali sempre più ampi ed eterogenei, incluse ampie quote di *working poor*. La Germania è un tipico esempio di questo slittamento. Per effetto delle riforme Hartz c'è stato infatti negli anni un travaso di beneficiari dai sussidi legati allo stato di disoccupazione al mercato del lavoro, sia pure sotto forma di impieghi a bassi salari, ancorché sussidiati dal reddito minimo garantito, come nel caso degli ormai noti *mini jobs*: lavori remunerati per un massimo di 450

euro al mese comprensivi di limitati versamenti fiscali e contributivi a carico dei datori di lavoro. Già presenti sin dagli anni Settanta come forme contrattuali volte a regolarizzare il lavoro irregolare, per lo più al domicilio, con le riforme Hartz i *mini jobs* sono stati di fatto liberalizzati, fino a raggiungere la cifra ragguardevole di 7,6 milioni nel 2016, dai 6 del 2003 [Schmid 2018]. Dal punto di vista dei redditi percepiti, il reddito minimo può essere usato anche per integrare i bassi redditi da lavoro regolare. Come messo in evidenza da Alber e Heisig [2011], prima della riforma Hartz IV erano circa 150 mila le persone che cumulavano l'assistenza con un basso reddito. In seguito, il loro numero è cresciuto costantemente, fino a raggiungere nel giro di pochi anni (tra il 2005 e il 2010) il numero di 1,4 milioni (il 29% di tutti i beneficiari del reddito minimo).

Insieme agli interventi sulle tutele passive (riduzione dei sussidi di disoccupazione, inasprimento dei criteri di attivazione per il reinserimento lavorativo dei disoccupati), alle deroghe contrattuali e alla moderazione salariale che ha investito anche i settori centrali del mercato del lavoro [Baccaro e Benassi 2014], i *mini jobs* sono stati una parte essenziale del piano di riforme Hartz, in particolare per il contributo dato alla creazione di nuova occupazione, sia pure a bassi salari [Gualmini e Rizza 2011; Eichhorst e Marx 2012; Ciarini 2018]. Questo ha certamente contribuito a ridurre l'area dell'inattività e della dipendenza passiva dai sussidi. Vi sono stati tuttavia anche lati oscuri, i cui effetti controversi non hanno mancato di manifestarsi negli anni immediatamente successivi. Storicamente i redditi minimi si basavano su una blanda dichiarazione di disponibilità della persona a rendersi disponibile al lavoro e prevedevano ampie eccezioni a questa disponibilità per categorie specifiche (ad es. condizioni familiari – madri sole –, persone con inabilità fisiche o psichiche, persone vicine all'età pensionabile). L'introduzione delle nuove politiche attive del lavoro non solo ha cambiato gli strumenti attraverso i quali le persone vengono sostenute/obbligate a partecipare al mercato del lavoro ma ha anche esteso la condizionalità a quelle categorie che prima erano esentate. In Germania l'effetto

diretto di questo passaggio è stato, sì, un aumento delle persone attive sul mercato del lavoro, ma insieme a questo anche l'aumento del lavoro povero, in una spirale al ribasso delle retribuzioni che ha iniziato a mettere sotto pressione anche i settori più forti. Non è un caso che nel 2015 sia stato istituito il salario minimo legale – fissato all'epoca a 8,5 euro, un livello certamente non alto rispetto allo Smic francese (parametrato a circa 10 euro orari) ma una vera e propria novità per il sistema di relazioni industriali tedesco, tradizionalmente avverso all'utilizzo di istituti di questo tipo.

Veniamo adesso alle politiche attive. Sul piano delle condizionalità all'attivazione, le riforme Hartz hanno rafforzato fortemente l'impianto contrattuale delle prestazioni. Il beneficiario ha infatti l'obbligo di dimostrare di essere attivamente alla ricerca di un lavoro, pena sanzioni che possono variare dal 30% al 100% del sussidio. Diversamente da altri paesi, che pure hanno proceduto a rafforzare le condizionalità, il disoccupato è tenuto ad accettare qualunque proposta di lavoro venga avanzata, o perlomeno l'inserimento in piani di attivazione. Da questo punto di vista, il sistema che è venuto emergendo ha molto dei tratti tipici del tipico *workfare* anglosassone, con una forte pressione su disoccupati e persone in cerca di prima occupazione al rapido inserimento lavorativo.

Sebbene non si possa parlare di una comune convergenza, non si può negare che anche Francia e Danimarca non siano andate incontro a un progressivo rafforzamento dell'impianto attivante delle politiche di reddito minimo. In Danimarca già alla fine degli anni Novanta c'è stata una prima generale intensificazione dei doveri legati all'attivazione, con un allargamento della definizione di lavoro congruo e una maggiore pressione sui giovani con meno di 30 anni ad intraprendere un percorso di attivazione. In quegli anni, tuttavia, le politiche di attivazione continuavano ad avere una connotazione di tipo *enabling* [secondo la definizione di Marchal, Marx e Verbist 2017] vale a dire erano concepite come misure pensate per fornire ai beneficiari un supporto personalizzato (in termini di *counselling* o formazione) necessario per la loro inclusione sociale e professionale.

Negli anni successivi, fra il 2002 e il 2009, avviene una prima ondata di riforme che muta il paradigma di supporto al reddito. Nel 2002, l'introduzione dello *Start Help* rimpiazza il *Social Bistand* in vigore dal 1974, e ne cambia la sostanza. Il nuovo schema prevede un supporto meno generoso per coloro che non hanno vissuto in Danimarca o nell'Unione Europea per almeno sette degli ultimi otto anni; plafona l'erogazione massima dei benefici dell'assistenza sociale (di fatto riduce i contributi per la casa) e abolisce la definizione di «attivazione adeguata», vale a dire ogni misura di attivazione proposta è da ritenersi adeguata. Nel 2005, un'ulteriore riforma muta nuovamente il nome del reddito minimo in *Kontanthjaelp* e inasprisce la condizionalità, trasformando la logica dell'attivazione da *enabling* ad una di *workfare* dove la partecipazione diventa la controparte obbligatoria per ricevere il sussidio.

La partecipazione ai programmi di attivazione è molto elevata. Nel 2014 circa 2/3 dei beneficiari sono entrati a far parte di uno dei programmi [Kvist 2015]. Essi si differenziano tra loro per la logica di attivazione sottostante e per l'ammontare del supporto monetario. Gli ultimi due canali, basati su una logica di età anagrafica e di residenza nel paese, prevedono un beneficio ridotto che ammonta a circa la metà dell'importo generale. L'obiettivo della riduzione è incentivare la partecipazione di questi due gruppi sociali al mercato del lavoro anche se, nel caso dello schema per i giovani, l'idea è quella di supportare congiuntamente la loro occupazione e la loro formazione/istruzione. Nonostante per i giovani sia quindi ancora presente una logica di attivazione come investimento in capitale umano, questi sono al contempo esposti a logiche di *workfare* nei mesi antecedenti l'inizio di un percorso di formazione o qualora non riescano a trovare un lavoro in autonomia. In questi casi essi sono chiamati a prendere parte ad un lavoro di utilità collettiva (*nytteindsats*) come condizione necessaria per poter continuare a ricevere il reddito minimo. Gli ultimi cambiamenti introdotti nel 2016 inaspriscono ancora una volta la condizionalità introducendo un nuovo requisito legato alla partecipazione lavorativa. Il requisito di un minimo di 225 ore lavorate nell'anno prece-

dente diventa condizione per poter mantenere il diritto al sussidio integrale e l'impossibilità a rispettare tale requisito ne comporta la riduzione (circa la metà di quello intero).

In un contesto dove la priorità diventa la partecipazione lavorativa nel breve periodo e non più l'investimento in formazione ed istruzione, le politiche di attivazione divengono strumenti di coercizione lavorativa e non più opportunità di sviluppo. Il caso danese mostra chiaramente come il supporto al lavoro sia diventato sempre di più un'offerta che non si può rifiutare [Lødemel e Trickey 2001]. Diversi autori hanno classificato questi cambiamenti avvenuti nel quadro dell'attivazione danese come un passaggio da un approccio «make work pay» [Natili 2018, 293] a un approccio «work-first» [Diop-Christensen 2018, 214].

In questa stessa logica sono interpretabili molte delle riforme che hanno contraddistinto i *minima sociaux* francesi. Rispetto al primo Rmi, la novità principale dell'Rsa è stata la disgiunzione tra la quota base (Rsa-*Socle*), volta a garantire una base minima «incomprimibile» di sostegno al reddito, e quella legata all'attivazione (Rsa-*activité* più Ppe), come incentivo fiscale a uscire dalla trappola della povertà, rendendo più profittevole il lavoro di mercato rispetto alla fruizione dei sussidi [Toso 2017]. A questo si accompagnava un ulteriore dispositivo, il *Prime pour l'emploi* (Ppe), un credito di imposta che aveva l'obiettivo di incrementare le risorse a disposizione dei beneficiari «attivi» sul mercato del lavoro, nonostante i bassi redditi.

Al fine di rafforzare e semplificare l'impianto di queste diverse misure, nel 2016 sono state introdotte delle modifiche al combinato Rsa-*activité* e *Prime pour l'emploi*. A causa di difficoltà riconosciute nella loro fruizione (*in primis* la scarsa informazione degli utenti rispetto alle condizioni da rispettare per l'accesso) i due strumenti sono stati di fatto fusi in un unico dispositivo, il *Prime activité*, cui sono stati destinati appositi fondi pari a 4 miliardi di euro. Questo nuovo Rsa è rivolto a persone che percepiscono un salario tra 0,25 e 1,3 volte il salario minimo legale (Smic).

Per quanto riguarda invece le politiche attive, anch'esse hanno proseguito nel solco del rafforzamento dell'impianto

attivante, con la stipula di un vero e proprio contratto (*Projet personnalisé d'accès à l'emploi*, Ppae) tra il beneficiario e l'amministrazione competente. Il piano di reinserimento prevede una presa in carico integrata fatta di valutazione delle competenze, formazione e accompagnamento all'impiego entro un arco temporale che va dai tre mesi a più di un anno. Dopo tre mesi, una offerta di lavoro è ritenuta «ragionevole» se compatibile con le *skills* professionali in possesso e se remunerata almeno al 95% del salario precedente. A seguire, dopo sei mesi, il tasso di rimpiazzo è portato all'85% del precedente salario, con in più limiti allo spostamento per il raggiungimento del lavoro. In questi termini, l'offerta è «ragionevole» se collocata entro un raggio di 30 km e a non più di un'ora di distanza dal domicilio dell'utente. Infine, come ultimo step, il disoccupato di lungo periodo (oltre un anno) è tenuto ad accettare una proposta di lavoro se la remunerazione prevista è almeno più alta dei trasferimenti da sussidi ma in linea con le competenze acquisite e a non più di 30 km dal domicilio come nel secondo caso.

Il mix di diritti e doveri sancito dal contratto di reinserimento prevede da un lato la possibilità per il disoccupato di rifiutare lavori che non solo siano al di sotto dei parametri di reddito stabiliti ma anche non coincidenti con l'orario di lavoro (part-time *vs* full-time) e il tipo di contratto (standard *vs* non standard) previsto dal Ppae. Viceversa, l'estromissione dal programma avviene nei casi di: immotivato rifiuto alla definizione del Ppae; rifiuto senza legittimo motivo di seguire le azioni di formazione e ricerca di impiego previste sempre dal Ppae; infine rifiuto per due volte consecutive dell'offerta di lavoro «ragionevole», senza legittimo motivo.

Un rapporto della Drees [2017] sull'occupazione dei beneficiari dei *minima sociaux* ha confermato la persistenza di debolezze strutturali delle politiche per l'inserimento lavorativo, come l'alto tasso di lavori a termine (un quarto del totale dei beneficiari, contro poco meno del 10% sul totale dei lavoratori dipendenti) e la bassa qualità del lavoro incentivato, concentrato soprattutto nel basso terziario, compreso il settore della cura. In effetti sui servizi alle persone si è a lungo puntato come bacino privilegiato di

reinserimento lavorativo per i disoccupati e i beneficiari dei *minima sociaux* (cfr. anche il prossimo capitolo di Ciarini).

In Italia, la recente approvazione del Rdc non consente allo stato attuale una valutazione dell'attivazione legata alla fruizione dei sussidi. Al momento, d'altra parte, la nuova politica è sostanzialmente limitata all'erogazione monetaria, mentre resta tutto da costruire il sistema delle politiche attive. Sulla carta l'erogazione del beneficio è condizionata alla immediata disponibilità al lavoro dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, esclusi i beneficiari di pensione di cittadinanza, i disabili, i componenti con carichi familiari (presenza di minori di 3 anni di età o familiari con disabilità gravi o non autosufficienza) e chi già frequenta un corso di formazione o è occupato a bassi salari (con redditi da lavoro inferiori a 8.000 euro, 4.800 per i lavoratori autonomi). Entro 30 giorni dal riconoscimento del Rdc, il beneficiario (maggiorrenne non occupato, né frequentante un corso di formazione) è convocato dai centri per l'impiego per la stipula di un «patto per il lavoro», negli altri casi i componenti sono chiamati a sottoscrivere un «patto per l'inclusione sociale» con i servizi sociali territoriali.

In caso di «patto per il lavoro» le condizionalità prevedono una serie di obblighi e sanzioni di particolare interesse. Secondo la nuova normativa un'offerta è congrua se nei primi 12 mesi di fruizione rientra nei 100 chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario. Trascorsi 12 mesi è congrua un'offerta entro 250 chilometri di distanza. In casi di rinnovo, il perimetro territoriale è l'intero territorio nazionale, anche se si tratta di una prima offerta di lavoro. Di contro il Rdc viene immediatamente sospeso qualora uno dei componenti del nucleo familiare non dia immediata disponibilità al lavoro, non sottoscriva il «patto per il lavoro» o il «patto per l'inclusione sociale», non partecipi a programmi di formazione, non accetti almeno una delle tre offerte congrue oppure si rifiuti di aderire a progetti di utilità pubblica<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Oltre ai casi già specificati la decadenza dal Rdc si verifica anche quando il beneficiario: non comunica la variazione della condizione

Il confronto con la Francia e la Germania appare particolarmente interessante. Dopo anni di sostanziale immobilità, nel giro di poco tempo l'Italia ha iniziato a colmare il ritardo che aveva accumulato. L'architettura del nuovo dispositivo presenta tuttavia caratteristiche ambivalenti. Da un lato, il Rdc prefigura un incremento di spesa senza precedenti. Dall'altro, viene rafforzata l'impronta workfarista, vicina a quella prevista dalle riforme Hartz in Germania, con in più il vincolo del lavoro gratuito (fino a un massimo di sedici ore settimanali) in servizi di comunità.

In secondo luogo, diversamente da altre riforme che abbiamo considerato – sia l'Hartz IV, sia il *Prime activité* – il Rdc non prevede alcun credito fiscale o meccanismo di cumulo con il reddito da lavoro. In molti paesi europei questo meccanismo fa sì che nei requisiti d'accesso venga presa in considerazione solo una quota del reddito percepito, così da rendere più conveniente per il beneficiario la combinazione tra reddito da lavoro e sostegno economico del reddito minimo, e di contro disincentivare la «dipendenza».

È interessante far notare che il Rei prevedeva tali meccanismi, escludendo dal calcolo Isee il 20% del reddito da lavoro. Il Rdc cambia radicalmente questa impostazione. Nei fatti il trasferimento si configura come misura alternativa al lavoro, nell'idea che alla mancanza di lavoro o al lavoro povero corrisponda un indennizzo in attesa di un reingresso nel mercato del lavoro. Così, se da un lato, l'importo alto per i singoli beneficiari (780 euro) può scoraggiare la ricerca di un lavoro, soprattutto nelle regioni meridionali, dove molti redditi da lavoro sono nei fatti inferiori all'importo del Rdc per singolo, dall'altro, nel caso in cui il beneficiario trovi un lavoro, l'importo si abbassa notevolmente; e questo è chiara-

occupazionale oppure effettua comunicazioni mendaci; venga trovato a svolgere altri lavori senza averlo comunicato. Chiunque presenti dichiarazioni o documenti falsi è punito con la reclusione da due a sei anni. È prevista, invece, la reclusione da uno a tre anni nei casi in cui venga omessa la comunicazione delle variazioni di reddito, patrimonio o altre informazioni ai fini della revoca o della riduzione del beneficio.



mente in controtendenza rispetto ai meccanismi di cumulo tipici degli *in-work benefits*. Senza incentivi a cumulare più fonti di reddito, resta un approccio all'attivazione basato sull'idea che all'indennizzo per il mancato lavoro corrisponda un inserimento lavorativo che sostituisce l'assistenza.

#### 4. *Reddito minimo e attivazione fuori mercato*

Forme di attivazione in lavori socialmente utili o servizi utili per la comunità per la fruizione di sussidi sono presenti in diversi paesi. In Danimarca tutti i beneficiari sono tenuti a partecipare a un programma di attivazione che varia a seconda del livello di occupabilità della persona [Kvist 2015]. Viceversa, se entro i primi tre mesi non trovano un'occupazione, sono tenuti a partecipare a lavori socialmente utili, in cambio del reddito minimo. Come detto, le riforme implementate fra il 2014-2016 si caratterizzano, da un lato per la riduzione delle erogazioni per alcuni gruppi sociali (giovani e residenti da meno di sette anni) e dall'altra per l'introduzione di una logica di *workfare* che subordina la possibilità di ricevere il reddito minimo integrale alla prestazione di attività lavorativa, sia essa sussidiata (lavori socialmente utili) o non.

La partecipazione ai lavori di utilità collettiva è anche una condizione per le persone considerate come non occupabili nel mercato del lavoro ordinario. Le persone considerate come non in grado di lavorare nei lavori socialmente utili a causa di gravi problemi sociali, sono comunque tenute a partecipare ad un programma specifico (*resource programme*) che le vincola all'accesso ad altri servizi, ad esempio a delle cure.

In Germania, dopo le riforme Hartz, i *Jobcentres* hanno avuto a disposizione diversi programmi specifici di inserimento occupazionale per i soggetti più difficili da ricollocare. Tra questi vale la pena ricordare i cosiddetti *Ein-Euro-Jobs*, introdotti nel 2005 sempre nell'ambito delle riforme Hartz, e rivolti ad alcuni percettori di reddito minimo. Il programma ha lo scopo di dare opportunità di

inserimento nel settore pubblico o non profit in lavori che però non siano in competizione con quello dei dipendenti delle organizzazioni coinvolte. Questa condizione è stata prevista al fine di sfavorire possibili effetti *dumping* e più in generale il prodursi di spirali al ribasso dei salari del settore primario, ad opera dei lavori sussidiati fuori mercato. Detto questo, il partecipante riceve un pagamento mensile a copertura del lavoro svolto che consiste in un euro per ogni ora lavorata da associare al reddito minimo, da qui la dizione *Ein-Euro-Jobs*. Accanto a questo programma, sono stati previsti anche altri strumenti di ingresso agevolato nel lavoro, ad esempio il *Kommunal-Kombi*, avviato nel 2008 con un mix di fondi nazionali ed europei e finalizzato a sostenere l'assunzione (per un massimo di tre anni) in lavori di pubblica utilità di soggetti svantaggiati in organizzazioni non profit ed enti locali in aree ad alta disoccupazione (79 in totale, di cui 71 situate nei lander orientali). Secondo i dati riportati da Wolff e Stephan [2013], tra il 2005 e il 2010 il numero dei beneficiari è passato da 603 mila a 343 mila, per una punta di 796 mila unità raggiunta nel 2006. Mentre la spesa destinata si è più che dimezzata tra il 2005 e il 2012: da 895 a 358 milioni di euro [*ibidem*]. Resta tuttavia uno strumento rilevante per l'ingresso agevolato nel mercato del lavoro dei gruppi target più a rischio, da ultimo i richiedenti asilo.

Ma al di là dei numeri un aspetto non meno importante riguarda la qualità del lavoro creato. Qui diverse analisi sottolineano come alla crescita quantitativa del lavoro non abbia corrisposto un altrettanto miglioramento delle condizioni di lavoro [Hohmeyer e Wolff 2012], di fatto confinando molti dei beneficiari, in una sorta di mercato del lavoro secondario, non troppo diverso da quei circuiti di lavoro sussidiato che erano stati al centro dell'esperienza dei lavori socialmente utili in molti paesi europei, tra cui l'Italia e la stessa Francia con i programmi di *Insertion*. Tali programmi, soprattutto l'Rmi (*Revenue minimum insertion*), si sono spesso collocati a metà strada tra il lavoro sovvenzionato, la formazione e la protezione sociale «dedicata», con in più l'esplicito obiettivo di creare direttamente lavoro per

i disoccupati nei servizi alle persone o di pubblica utilità. In Francia queste politiche hanno certamente contribuito a favorire la crescita dell'occupazione regolare e altresì l'emersione del lavoro nero (cfr. meglio il prossimo capitolo di Ciarini). Il problema è che sono state molto meno efficaci nel qualificare il lavoro di chi vi è implicato come destinatario di piani di inserimento. Secondo gli ultimi dati disponibili [Dares 2018a], più del 20% dei beneficiari dei *minima sociaux* è occupato in questi ambiti (a fronte di una media dell'8% per altri settori). Di contro, non è previsto alcun tipo di coinvolgimento in attività gratuite per ricevere un sussidio. Nel 2017 una fattispecie del genere è stata approvata a livello dipartimentale (Haut-Rhin), sotto la denominazione di *Rsa-bénévolat*. Dopo una vertenza tra prefettura (in rappresentanza del governo) e consiglio dipartimentale, nel 2018 il consiglio di Stato ha autorizzato questa possibilità, ma limitatamente a sette ore settimanali. Resta comunque un ambito minoritario che peraltro niente ha a che vedere con alcuni recenti provvedimenti volti a riconoscere economicamente – per tutti i cittadini però, non alcuni gruppi soltanto – l'impegno nelle attività fuori mercato, come ad esempio il *compte d'engagement cityoën*.

Su questi aspetti torneremo meglio nel capitolo finale di questo volume. Qui vale la pena sottolineare che a confronto con queste diverse esperienze di attivazione fuori mercato, la normativa italiana apre a una estensione significativa del lavoro gratuito nei servizi di comunità. Non rientra nei programmi di attivazione dedicati ai gruppi più marginali o difficilmente ricollocabili, come è per esempio in Danimarca o anche in Germania. È nei fatti una condizione rivolta a tutti i beneficiari tenuti agli obblighi previsti dal Rdc. La legge stabilisce che progetti di utilità pubblica sono di titolarità dei comuni e possono essere svolti in collaborazione con i soggetti del terzo settore in alcuni ambiti specifici: cultura, sociale, ambiente, formazione e beni comuni. Tuttavia i beneficiari del Rdc non possono essere utilizzati in sostituzione (anche temporanea) del personale dipendente degli enti pubblici o dei gestori di servizi in esterno. Nonostante questi vincoli, si tratta di una norma che vincola

la fruizione di un sussidio ad un'attività di lavoro fuori mercato, per un monte orario peraltro che è stato portato a 16 ore settimanali dalle 8 inizialmente previste.

Per l'Italia non si tratta di un tema del tutto nuovo. Pensiamo ai lavori socialmente utili, introdotti negli anni Ottanta per occupare in attività di utilità pubblica disoccupati e percettori di sussidi di disoccupazione. Cresciuti in maniera consistente fino agli anni Novanta, in seguito sono stati disattivati, mantenendo però la platea dei precedenti beneficiari per i quali sono state previste periodiche stabilizzazioni nelle amministrazioni pubbliche, specialmente nelle regioni meridionali. Sebbene con differenze marcate da paese a paese queste combinazioni tra lavoro pagato e non pagato rivestono una particolare importanza. Sia esso riferito alla fruizione di un sussidio o allo svolgimento concreto di un lavoro «contrattualizzato», la presenza del lavoro non pagato rientra in una tendenza generale che soggiace ai cambiamenti del lavoro nelle società contemporanee [Pulignano 2019]. Ed è interessante il fatto che di questa ibridazione entrino a fare parte anche gli ambiti riproduttivi (come ad esempio quelli legati all'attivazione nei servizi di comunità). Le conseguenze di tutto ciò sono da valutare. È lecito, tuttavia, aspettarsi che ci saranno delle ripercussioni sul modo più generale di concepire il lavoro tra ambiti di mercato e fuori mercato.

## 5. *Conclusioni*

Sebbene con tempi diversi e secondo logiche di intervento non sempre sovrapponibili, le politiche di reddito minimo (e più in generale per il contrasto della povertà) sono entrate a far parte dei sistemi di welfare europei non solo come reti di ultima istanza ma anche come forme di integrazioni ai lavoratori poveri. Accanto a questi strumenti hanno iniziato ad assumere una importanza crescente anche le misure fiscali (detrazioni fiscali, crediti di imposta per aumentare il reddito netto percepito) e l'insieme dei servizi e delle prestazioni sociali che integrano i costi per la cura dei figli, la salute,

l'abitazione, diventati nel tempo un pezzo significativo delle misure contro la povertà [Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli 2018]. Questo trend verso la fiscalizzazione del contrasto al lavoro povero, come lo hanno definito Sarah Marchal e Ive Marx [2017], non riguarda però tutti i beneficiari. Si tratta più spesso di interventi aggiuntivi che tendono a riguardare alcuni gruppi di utenti più a rischio, sia di intrappolamento nella povertà, sia di dipendenza dai sussidi, come le madri sole, le famiglie monoparentali e con quelle con figli minori, soprattutto se a bassa intensità di lavoro. Ora tutto questo, se da un lato amplia i margini di intervento a disposizione dei *policy makers*, dall'altro rende più complessa la gestione degli interventi, lasciando più scoperti altri segmenti di utenza meno a rischio ma non per questo meno interessati dal problema del lavoro povero. Uno degli aspetti ambivalenti di questo slittamento riguarda gli effetti sul lavoro, non solo quello che c'è e verso il quale vengono indirizzati i beneficiari delle prestazioni ma anche quello che si crea per il tramite dei vari strumenti designati a favorire l'inserimento lavorativo. Su questo punto vi sono problemi su cui vale la pena attirare l'attenzione. Se da un lato, infatti, le condizionalità, le politiche attive e i vari crediti fiscali possono svolgere una funzione positiva nell'attenuare la dipendenza passiva dai sussidi (specialmente nei confronti dei soggetti più a rischio) dall'altro questo non basta a garantire l'inserimento lavorativo, né a qualificare il lavoro che si crea. In più la ricerca accademica ci dice che condizionare la ricezione delle prestazioni al lavoro, spinge le persone ad accettare un qualsiasi lavoro o a lavorare per condizioni non equiparabili a quelle di regolari lavoratori nel mercato del lavoro [Girardi, Pulignano e Maas 2019].

Da questo punto di vista, sebbene permangano significative differenze tra i paesi qui considerati quanto a generosità ed estensione delle prestazioni, quello che si riscontra è una generale tendenza verso il rafforzamento degli impianti sanzionatori e *work-first*. Rispetto ad approcci centrati sull'investimento in formazione e la possibilità di scegliere e concorrere alla realizzazione dell'inclusione sociale e lavorativa, le modalità di intervento che tendono a

dispiegarsi spostano il problema del contrasto della povertà dall'assenza di reddito all'assenza di occupazione e questo ha poi effetti sull'accentuazione della precarietà [Pulignano 2018]. Il caso della Danimarca è emblematico in questo senso. Pur rimanendo per spesa e generosità delle prestazioni uno dei paesi a più alto impatto redistributivo (ma calante nel corso degli anni), anche qui le riforme sono andate avanti in un crescendo di torsioni *work-first* e con responsabilità sempre maggiori addossate agli individui per la mancanza di occupazione.

Lo stesso si può dire di quei paesi che hanno sensibilmente aumentato la spesa e la platea dei beneficiari, come l'Italia. Da un lato vi è stato un aumento senza precedenti delle risorse al contrasto della povertà, dall'altro il sistema deputato al reinserimento è caratterizzato da un più marcato orientamento *workfarista* rispetto al passato (sicuramente rispetto al Rei), tra l'altro in una idea di attivazione che travalica i confini del lavoro pagato di mercato, fino a ricomprendere anche le attività fuori mercato nei servizi di comunità. Quanto a Francia e Germania, qui siamo di fronte a sistemi di politiche che hanno alzato l'asticella della condizionalità ma con intensità diverse. In Francia il contrasto della povertà rimane più generoso in termini di risorse (tanto da avvicinarsi a paesi come la Danimarca), meno soggetto a condizionamenti, ma anche relativamente più costoso, con tutto quello che ne consegue in termini di pressioni sulla spesa sociale e a fronte di una quota molto alta di persone a carico dei vari *minima sociaux*. In Germania le riforme Hartz IV hanno invece contribuito ad aumentare la partecipazione attiva al mercato del lavoro, tenendo sotto controllo la spesa sociale, ma al prezzo di un forte aumento del rischio povertà tra gli occupati e altresì tra beneficiari di sussidi, come si può notare dalle figure 4 e 5.

Su questo diverso andamento incide il peso della razionalizzazione operata in Germania con le riforme Hartz IV. Se in Francia ha resistito la bipartizione del sistema assistenziale per il sostegno del reddito (indennità di disoccupazione + Rsa), in Germania i precedenti pilastri assistenziali (non

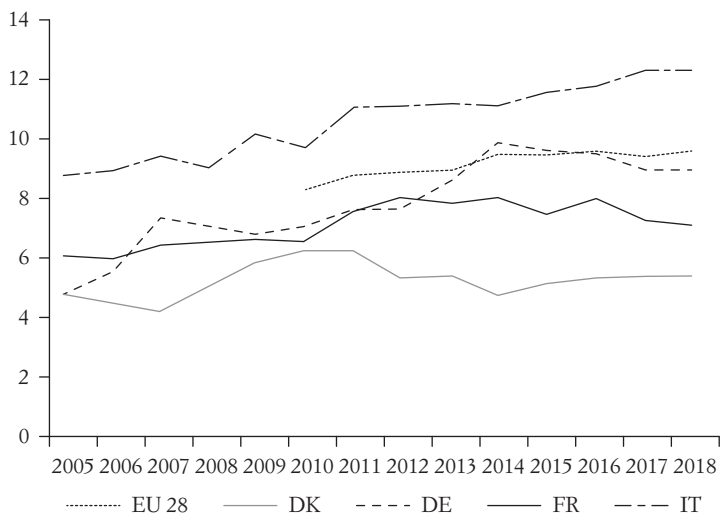


FIG. 4. Il rischio povertà tra i percettori di sussidi, valori %, anni 2005-2018.

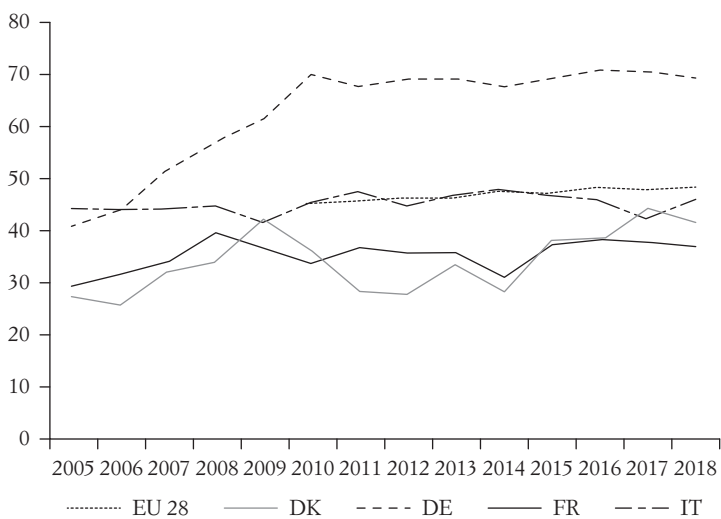


FIG. 5. Il rischio povertà tra gli occupati, valori %, anni 2005-2018.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

assicurativi) sono stati accorpati in un unico istituto di reddito minimo più esteso quanto a platea di beneficiari.

La questione della razionalizzazione è entrata solo di recente in Francia nel dibattito sulla riorganizzazione delle misure di contrasto alla povertà. Nel 2018 è stata annunciata l'introduzione di un nuovo *Revenue universelle d'activité* (Rua) il cui obiettivo principale è quello di riunire in un unico istituto alcune delle vigenti misure assistenziali, in particolare l'Rsa, l'*Ade personnalisée au logement* (Apl), un trasferimento per sostenere i costi dell'abitazione e il *Prime d'activité*. Il tutto al fine di semplificare l'accesso alle prestazioni e, nelle intenzioni del legislatore, potenziare l'inserimento attivo nel mercato del lavoro. Contrariamente a quanto si potrebbe ritenere, non si tratta di un passaggio a una qualche forma di reddito universale o di cittadinanza, bensì una riforma che si colloca nel solco di provvedimenti che anche in altri paesi (come in Germania) hanno puntato a razionalizzare i trasferimenti al fine di allargare la platea dei beneficiari sottoposti alle misure di attivazione.

Sulla base dell'analisi che abbiamo svolto possiamo fare le seguenti considerazioni. Primo, la torsione *work-first* che molte di queste misure hanno conosciuto negli anni (in alcuni casi come la Germania anche prima della crisi), non mette al riparo dal problema del lavoro povero. In secondo luogo, se da un lato, l'incentivazione al lavoro attenua la dipendenza passiva dal welfare, dall'altro non contribuisce di per sé a qualificare il lavoro che si crea nel mercato del lavoro, come mostra l'esperienza dei *mini jobs* e anche, sia pure limitata al settore della cura, la via francese all'integrazione tra politiche sociali e politiche per la creazione diretta nei servizi alle persone per i beneficiari dei *minima sociaux*. Infine, l'ibridazione tra lavoro pagato (poco) e lavoro non pagato entra nelle condizionalità legate alla fruizione dei sussidi. Questi incastri riflettono diverse forme di attivazione di mercato e fuori mercato, che interagiscono con le politiche sociali al fine di garantire il più ampio inserimento lavorativo. Il risvolto è un lavoro che allarga i suoi confini verso le sfere di attività di fuori



mercato, come condizione per l'accesso a un sussidio. In alcuni paesi la condizionalità ad attività lavorative fuori mercato è circoscritta alle fasce di popolazione più ai margini e con maggiori difficoltà all'inserimento lavorativo. In Francia invece è preclusa dalla legge e, in questo paese, l'inserimento lavorativo e le condizionalità rimangono legate all'attivazione nel mercato e non ad attività fuori mercato. Diversamente, in Italia (il paese *late comer*, ma con un aumento di spesa molto significativo) questa condizione è stata soggetta a un considerevole allargamento, con effetti (attesi e inattesi) che dovranno essere valutati bene in futuro.



## CAPITOLO TERZO

### POLITICHE SOCIALI E OCCUPAZIONE NEI SERVIZI ALLE PERSONE. LAVORO POVERO E SERVIZI IN TEMPI DI AUSTERITÀ

#### 1. *Introduzione*

Le politiche di investimento sociale hanno una doppia natura. Da un lato, sposano una visione «produttiva» del welfare attraverso investimenti in servizi, educazione, capitale umano, volti a migliorare le condizioni di occupabilità e sostenere una via alta alla competitività [Bonoli e Natali 2012; Burroni 2016; Hemerijck 2017] (cfr. anche il capitolo di Crouch in questo volume). Dall'altro, rispondono alla necessità di intervenire sui nuovi rischi sociali legati alla cura e conciliazione e alle sfide poste dai cambiamenti demografici. Pensiamo alla non autosufficienza, alla cura degli anziani e dei minori o alle nuove aree di intervento legate alla salute e ai percorsi di continuità assistenziale e integrazione sociosanitaria. Si tratta di ambiti nei quali lo sviluppo delle prestazioni, in servizi soprattutto, è nei fatti imprescindibile, al fine di rispondere meglio a bisogni più complessi e sollevare la famiglia da compiti di cura che altrimenti si scaricano negativamente sulle donne in particolare. A meno che non si accetti l'ipotesi di una ulteriore familizzazione dei bisogni di cura, ovvero di un ulteriore addossamento sulle famiglie delle mancate politiche sociali, c'è una domanda di prestazioni sociali in crescita che necessariamente richiede un'espansione dei servizi sociali, e di conseguenza anche dell'occupazione che al loro interno si crea.

In effetti, i trend occupazionali confermano ormai da anni questa dinamica espansiva. Come si può notare dalla tabella sottostante (cfr. tab. 1), i servizi di welfare sono tra gli ambiti che più hanno contribuito a creare nuova occupazione, anche negli anni della crisi. I dati a livello

*Questo capitolo è di Andrea Ciarini.*

TAB. 1. *La variazione dell'occupazione in alcuni paesi europei per settore produttivo (Nace Rev. 2), valori %, anni 2008-2018*

	Eu 28	Germania	Francia	Italia	Spagna	Danimarca	Svezia	Regno Unito
Mani- fatturiero	-7,8	-2,1	-15,2	-7,6	-18,2	-23,6	-19,2	-15,0
Costruzioni	-17,0	8,6	-6,5	-28,6	-50,5	-12,2	14,4	-12,7
Pubblica amministra- zione	-0,8	3,8	-8,8	-14,4	3,3	-17,6	37,6	-0,6
Servizi residenziali	37,6	37,9	41,6	36,3	38,1	4,7	-6,0	118,7
Servizi domiciliari	19,9	41,6	30,1	27,9	40,2	-3,3	23,4	-8,4

*Fonte:* Nostra elaborazione su dati Eurostat, *Labour Force Survey*.

europeo (media Eu 28) sono emblematici in questo senso. A fronte di una perdita di circa 3 milioni di posti di lavoro tra il 2008 e il 2018 nel manifatturiero (-7,8%) e di 3,1 (-17%) nelle costruzioni, e della dinamica sostanzialmente piatta del lavoro nella pubblica amministrazione (-0,8%), i servizi sociali, residenziali e domiciliari, hanno fatto registrare un incremento di 2,3 milioni di nuovi occupati (+37,6% nell'assistenza residenziale; +19,9% nell'assistenza domiciliare).

Il processo appena descritto è trasversale alla gran parte dei paesi europei, sebbene con alcune specificità. Ad eccezione di Svezia (per quanto riguarda i servizi residenziali) e Danimarca (per quelli domiciliari), due paesi caratterizzati però da alti livelli di occupazione nel welfare (come da tradizione dei regimi nordici, cfr. fig. 1), tutti i principali paesi europei evidenziano scostamenti percentuali positivi. Diversa rimane la quota complessiva di questa occupazione, con differenze ancora rimarchevoli tra i vari cluster di paesi. Si consideri anzitutto il peso della famiglia nell'erogazione di servizi. È un fatto, ad esempio, che nei paesi mediterranei molte delle prestazioni affidate tradizionalmente alla famiglia sono in altri contesti rimesse al mercato (paesi anglosassoni)

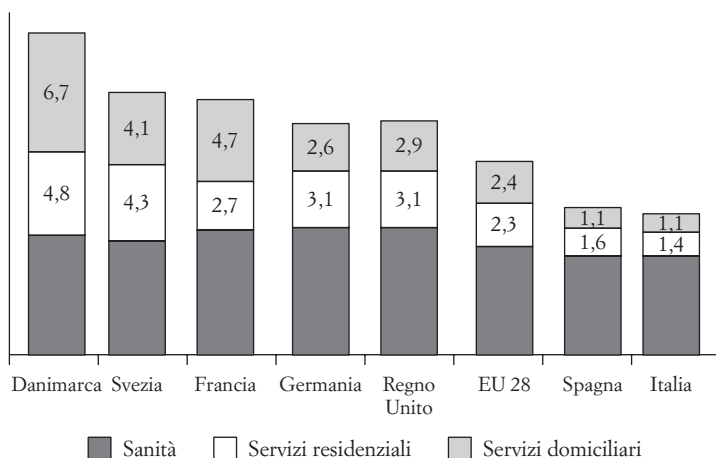


FIG. 1 La composizione dell'occupazione nei servizi sanitari e sociali (residenziali e domiciliari), valori % sul totale dell'occupazione, anno 2018.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat, *Labour Force Survey*.

o viceversa all'offerta diretta del pubblico (paesi scandinavi). Più in generale, va poi considerata la composizione dell'occupazione tra servizi afferenti al sistema sanitario – sia esso regolato in senso universalista (come in Italia, nel Regno Unito, in Svezia) o attraverso il sistema delle assicurazioni sociali obbligatorie (come in Francia e in Germania) – servizi socioassistenziali, domiciliari e residenziali. In questo contesto, se l'occupazione nei servizi sanitari non è in Italia al di sotto della gran parte dei paesi qui considerati, lo stesso non si può dire della filiera socioassistenziale, di fatto sotto-dimensionata rispetto soprattutto all'ampia quota di lavoro informale e irregolare in seno alle famiglie.

Un altro elemento da tenere in considerazione riguarda i mix di offerta tra prestazioni pubbliche, private e di terzo settore. Per riassumere possiamo distinguere tra:

- contesti a tradizionale vocazione pubblica ma in presenza di una forte crescita del privato di mercato (di grandi dimensioni: multinazionali dei servizi che operano in regime di convenzione con il pubblico o direttamente a carico degli utenti): Svezia, Danimarca;

– contesti a tradizionale vocazione sussidiaria, in cui è predominante la componente del settore non profit ma in presenza di una crescita dell’offerta privata da parte di imprese di più piccole dimensioni e di lavoratori individuali: Francia, Germania, Belgio (e dopo le riforme della metà degli anni Duemila in parte anche la Spagna). Si tratta di paesi che negli anni più recenti hanno introdotto riforme tese a dotare gli utenti di strumenti di solvibilità (voucher, titoli di acquisto) con i quali acquistare assistenza su un mercato regolamentato (e regolare) in cui operano sia singoli professionisti, sia organizzazioni private e non profit;

– contesti a vocazione di mercato, in cui è debole tanto l’offerta pubblica, quanto quella non profit: Regno Unito e paesi anglosassoni. Si tratta di paesi che negli hanno fortemente privatizzato i servizi di welfare, trasferendo dal pubblico al privato di mercato la maggior parte dei servizi alle persone. In questi paesi c’è un ruolo residuale del terzo settore e il mercato (predominante) è soprattutto costituito di grandi imprese;

– contesti a vocazione sussidiaria ma in presenza di una grande componente di lavoro sommerso che le politiche in essere continuano ad alimentare, influenzando negativamente sull’emersione di un mercato dei servizi alle persone regolare: Italia, Grecia. In questi paesi a una componente pubblica in contrazione fa da contraltare un settore non profit tradizionalmente insediato in alcuni servizi e un’ampia componente di mercato sommerso (nero) per la mancanza di un quadro coerente di politiche. Il problema del sommerso non riguarda solo questo gruppo di paesi. È qui però che questo fenomeno si presenta con maggiore intensità [Meagher e Szebehely 2013; Favarque 2013; Carbonnier e Morel 2015].

Il problema principale che molti paesi europei hanno di fronte (e tra questi certamente anche l’Italia) è che questa crescita occupazionale, anche in conseguenza di riforme che hanno deliberatamente contribuito ad abbassare il costo del lavoro nei servizi, è condizionata dalla presenza di bassi salari, senza una pari qualificazione sul versante della qualità e della sicurezza del lavoro [Simonazzi 2009;

Colombo *et al.* 2011; Eichhorst e Marx 2012; Favarque 2013; Ciarini 2016]. Sebbene su questo problema influisca la natura *labour-intensive* di questi servizi (con quello che ne consegue in termini di più bassa produttività del lavoro) e anche l'alta percentuale di occupazione femminile (maggiormente soggetta al *gender pay gap*), resiste qui un *trade-off* tra crescita dell'occupazione e bassi salari che i vincoli di bilancio tendono a rafforzare ulteriormente.

Come mostrato da un'ampia letteratura [Iversen e Wren 1998; Esping-Andersen 2000; Paci 2005; Carbonnier e Morel 2015] questo problema ha a che fare con la cosiddetta «malattia dei costi» di Baumol, ovvero il fatto che nei servizi *labour-intensive* (e tra questi anche il lavoro nel sociale), vi sia strutturalmente una bassa produttività del lavoro, il che significa una pressione ai bassi salari in condizioni di mercato. Nei servizi alle persone tale bassa produttività è connaturata alla natura dei servizi, ovvero al suo rapporto 1 a 1 tra produttore e consumatore, un vincolo questo che come hanno ricordato in molti [Iversen e Wren 1998; Esping-Andersen 2000; Paci 2005] può essere risolto in un solo modo: o attraverso l'erogazione di servizi pubblici (e quindi di lavoro pubblico) o in alternativa attraverso alti livelli di spesa sociale a copertura dei differenziali di produttività che le soluzioni private scaricano sul costo del lavoro. La fuoriuscita da tali circuiti implica dunque un di più spesa sociale.

Ma proprio qui emerge il nodo cruciale della questione. Come sviluppare l'occupazione nei servizi alle persone, siano essi relativi alla cura degli anziani, dei minori, alla tutela della salute, alla conciliazione vita-lavoro, stante la loro strutturale bassa produttività unitaria o i costi crescenti che alcune gamme di prestazioni richiedono? Dati i vincoli di bilancio che impediscono di aumentare la spesa sociale e anzi le pressioni al ribasso innescate dalle misure di risanamento finanziario, emergono strategie di riforma che comprimono il costo del lavoro come unica via per favorire l'espansione dell'offerta *in-kind*, secondo incastri diversificati da paese a paese che coinvolgono diverse aree di *policy*, comprese quelle di contrasto alla povertà.

La presenza di questi *trade-off* è comune a diversi paesi europei. Diverse sono l'intensità, le combinazioni reciproche e la coerenza interna con cui essi si presentano a seconda dei paesi. Esiste ovviamente un'alternativa: i governi possono scegliere di aumentare l'occupazione nei servizi attraverso il ricorso alla spesa pubblica come in Scandinavia, ma al prezzo di una crescente pressione fiscale. In realtà questa opzione è attualmente sotto pressione anche nei paesi nordici. Paesi come la Svezia, ma anche la Danimarca, tradizionalmente caratterizzati da alti tassi di occupazione pubblica nei servizi sociali hanno introdotto sgravi fiscali per il lavoro domestico e alcuni servizi alle persone [Calleman 2015], in parallelo a riforme che hanno pluralizzato l'offerta di servizi sociali, aprendo a modelli di fornitura pubblico-privato che hanno fatto crescere i servizi di mercato [Meagher e Szebehely 2013].

È interessante rimarcare il fatto che a livello europeo, anche la Commissione [European Commission 2012; 2018] ha incoraggiato l'adozione di sgravi e deduzioni fiscali (sotto forma di voucher), per ridurre il costo lordo del lavoro e favorire la creazione di lavoro in seno alle famiglie. Alcuni studi [Favarque 2013] hanno mostrato che l'introduzione di questi strumenti ha contribuito a ridurre l'area del lavoro nero, sostenendo la creazione di nuova occupazione per un'ampia serie di servizi alle persone, specialmente in famiglia. Resta il problema del lavoro povero, di fatto alimentato da questo circuito. Anche qui torna il problema della malattia dei costi e del lavoro a bassi salari come necessaria condizione per l'espansione occupazionale privata [Esping-Andersen 2000]. In secondo luogo, c'è un problema relativo agli effetti distributivi di questi strumenti. Come hanno evidenziato tra gli altri Devetter e Lefebvre [2015] in riferimento alla Francia (il paese come vedremo che più ha puntato su questa politica sociale e occupazionale) voucher e sgravi contributivi se da un lato hanno contribuito a ridurre l'incidenza del lavoro nero all'interno delle famiglie, dall'altro hanno inciso negativamente sulla qualificazione del settore dei servizi alle persone.

Va inoltre detto che anche la spesa pubblica dedicata a questi strumenti è cresciuta, tanto da raggiungere, a



detta dei due autori [*ibidem*], un livello superiore a quello che si sarebbe dovuto sopportare se questi posti di lavoro fossero stati creati attraverso l'occupazione formale alle dipendenze, non solo pubblica ma anche privata. Infine, Devetter e Lefebvre [*ibidem*] rimarkano la presenza di una forma di selezione avversa che premia tra i destinatari finali degli sgravi le fasce di popolazione a più alto reddito, nei fatti quelle che più hanno beneficiato di questa politica di incentivazione all'acquisto di servizi a basso costo del lavoro.

Per l'Italia la questione è ancora più problematica, per il fatto di ritrovarsi non solo maggiormente condizionata dagli equilibri familisti ereditati dal passato e da una bassa spesa per le politiche sociali, ma anche per l'assenza in questi anni di una chiara strategia di sviluppo dei servizi alle persone, anche quelli a bassi salari. Nonostante tentativi di riforma (su cui torneremo più avanti) è piuttosto il sommerso ad avere trainato questo sviluppo, con ricadute però ancora peggiori rispetto agli altri paesi, a causa dell'ampio bacino di lavoro irregolare che persiste nel sistema della cura e l'inadeguatezza, almeno fino agli anni più recenti, delle politiche di contrasto alla povertà.

Nelle prossime pagine esamineremo gli incastrati istituzionali che stanno dietro a queste diverse strategie di riforma in riferimento ad alcuni casi nazionali particolarmente significativi: Italia, Francia e Germania.

## 2. *Politiche sociali e politiche per creare lavoro nei servizi sociali. Francia e Germania a confronto*

### 2.1. *Riforme delle politiche sociali e lavoro nel sociale*

Le trasformazioni dei sistemi di welfare hanno effetti non solo sulla natura e sulla estensione delle prestazioni sociali ma anche sul mercato del lavoro della cura, sia esso formale o informale. Questo nesso risulta di particolare importanza per i paesi che abbiamo scelto di esaminare, in particolare per la Francia e per la Germania, perché come

hanno sottolineato molti autori [Krooss e Gottschall 2012; cfr. anche Eichhorst e Marx 2012] è anche attraverso le riforme delle politiche sociali che questi due paesi hanno stimolato la creazione di nuova occupazione alla periferia del mercato del lavoro, superando le vecchie rigidità che nel precedente modello del cosiddetto «welfare senza lavoro» [Paci 1992; Esping-Andersen 2002; Pierson 2001; Eichhorst e Marx 2012] contribuivano a sottodimensionare l'occupazione formale nei servizi alle persone. In quel modello, a un nucleo forte e stabile di lavoro (maschile) garantito ad alta produttività (nei comparti industriali) faceva da contraltare un livello basso di occupazione femminile, «congelata» in famiglia nella cura informale. Per molti aspetti, dalla persistente rigidità dell'occupazione standard, al minore sviluppo dell'occupazione terziaria a bassa produttività, fino alla quota ampia – comparativamente parlando – di disoccupati (giovani e donne soprattutto) a carico del welfare, questo modello è rimasto a sé stante per diverso tempo, non identificabile né con le traiettorie di mutamento dei paesi anglosassoni, che più precocemente si sono avviati sulla strada dell'espansione dei servizi attraverso l'occupazione privata di mercato, né con quelle dei contesti scandinavi, dove è stata tradizionalmente l'occupazione pubblica a sostenere l'espansione dei servizi di welfare.

A partire dalla seconda metà degli anni Duemila diverse riforme, sociali e del lavoro, hanno contribuito a superare questo modello, con il duplice obiettivo di sostenere la creazione di nuova occupazione, sia pure a bassi salari, esternalizzare prestazioni prima afferenti all'ambito familiare e tenere sotto controllo la spesa sociale, soggetta a più forti vincoli di bilancio rispetto al passato.

Vi sono tuttavia differenze tra questi due paesi rispetto al tipo di strategia adottata. Ad esempio, secondo la classificazione a suo tempo proposta da Simonazzi [2009; cfr. anche Da Roit e Weicht 2013] Francia e Germania rimandavano a due distinti modelli occupazionali della cura: il primo, quello tedesco, centrato su una combinazione di lavoro formale e informale familiare, sostenuto quest'ultimo dalle politiche sociali; il secondo, quello

francese, maggiormente orientato a favorire la crescita dell'occupazione formale.

Le riforme introdotte in Francia hanno sin da subito favorito lo sviluppo di un mercato sociale dei servizi basato su strumenti di solvibilità della domanda (finanziati estensivamente dal pubblico), attraverso l'ampia diffusione di voucher. In questa ottica, nel 2005 il mercato sociale dei servizi è stato riorganizzato intorno a un dispositivo unico, lo *Cheque emploi service universel* (Cesu), attraverso cui le famiglie hanno iniziato ad accedere a un'ampia gamma di prestazioni, dai servizi leggeri di riparazione e lavoro al domicilio, cura dei figli, fino alle prestazioni ad alta integrazione sociosanitaria, compreso tutto il sistema della non autosufficienza.

Fino alla prima metà del 2000 il settore francese dei servizi alla persona era caratterizzato da una forte frammentazione dell'offerta. A fronte di un numero di imprese molto ridotto operanti nel settore, la gran parte dei rapporti di lavoro coinvolgeva direttamente cliente e singolo lavoratore, spesso in nero, creando un contesto non troppo dissimile da quello che prevale ancora oggi in Italia. Con una strategia integrata di riforme in grado di agire congiuntamente su agevolazioni fiscali e contributive per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e sulla revisione dei dispositivi assistenziali – prima con l'istituzione dell'Apa (*Allocation personnalisée d'autonomie*) nel 2002, poi con il Cesu nel 2005 che ha esteso l'utilizzo del voucher universale a tutti i servizi alle persone, in pochi anni si sono poste le premesse per una forte crescita dell'occupazione regolare (con benefici anche per lo Stato in termini di introiti fiscali e contributi) e anche del numero delle imprese profit e non profit operanti nei servizi.

Queste politiche hanno concorso a fare emergere dal mercato informale molte prestazioni sociali al domicilio, contribuendo a sviluppare l'occupazione regolare nei servizi alle persone. Esse hanno altresì rappresentato uno strumento di inserimento lavorativo per i soggetti più ai margini del mercato del lavoro, inoccupati o disoccupati di lungo periodo, presi in carico dai dispositivi assistenziali di con-

trasto alla povertà – prima il *Revenue minimum insertion*, dal 2009 *Revenue solidarité active* (su questo torneremo nel prossimo paragrafo).

Il Cesu è suddiviso in due principali modalità di gestione ed erogazione delle prestazioni, il Cesu *déclaratif* e il Cesu *préfinancé*. Il primo è un voucher direttamente utilizzato da singoli datori di lavoro per acquistare al domicilio una serie di prestazioni che vanno da servizi domestici, a lavori di riparazione, babysitting, sostegno scolastico, assistenza amministrativa, assistenza leggera alle persone anziane e non autosufficienti, lavori di vigilanza a domicilio, preparazione dei pasti. Il rapporto tra i contraenti prevede la stipula di un contratto di lavoro (per una remunerazione che non può essere inferiore al salario minimo Smic). La convenienza per le famiglie viene dai forti sgravi contributivi garantiti dallo Stato che di fatto abbattano il costo lordo, fino a rendere sconveniente l'assunzione al «nero».

Il Cesu *préfinancé* è invece un voucher il cui ammontare è finanziato *ex ante* da un datore di lavoro (pubblico o privato), nell'ambito dei *benefits* integrativi previsti per i dipendenti (Cesu *ressource humaines*), oppure da un organismo pubblico, sociale o previdenziale, allo scopo di garantire una serie di prestazioni di cura e assistenza, sociale o sociosanitaria, al domicilio (Cesu *social*). È in questo secondo ambito che ricade la gestione del dispositivo previsto per la non autosufficienza, l'Apa, introdotta nel 2002, dal 2005 integrata nel sistema dei servizi alle persone regolati tramite Cesu. Dal punto di vista del suo funzionamento, l'erogazione di quest'ultimo voucher è legata alla valutazione del caso da parte di una équipe medico-sociale a livello dipartimentale (in Italia corrispondenti alle province), con il compito di valutare lo stato di bisogno dell'utente, attraverso una griglia di valutazione suddivisa in quattro livelli. Su questa base l'erogazione del voucher prevede un'ampia gamma di opzioni cui l'utente può accedere, siano queste residenziali o domiciliari, erogate da un prestatore individuale assunto direttamente dal beneficiario, da un familiare (che non sia il coniuge), da un'associazione di terzo settore accreditata, da un'impresa

privata o dal pubblico [Colombo *et al.* 2011; Angermann e Eichhorst 2012].

Viceversa, in Germania il mercato sociale dei servizi ha poggiato su una diversa combinazione, almeno fino agli anni più recenti, di cura formale e informale-familiare, peraltro incentivata dalle prime riforme che hanno messo ordine al sistema socioassistenziale, a cominciare dalla introduzione nel 1994 della nuova assicurazione sociale per la non autosufficienza. Queste differenze nella quota di lavoro formale e informale riflettono anzitutto un diverso orientamento della legislazione sul terreno del sostegno del *caregiving* familiare, tradizionalmente più accomodante in Germania rispetto alla Francia [Ciarini 2016]. Ad esempio, nel caso della assicurazione sociale per la non autosufficienza (*Pflegeversicherung*), è stata prevista la copertura del trattamento pensionistico per i *caregiver* familiari [Rothgang 2011]. Non così è stato in Francia, dove il riconoscimento formale della cura familiare è stato ristretto alla possibilità di trasferire parte della somma ricevuta al familiare, escluso tuttavia il coniuge o il convivente. Inoltre, non è stata prevista alcuna copertura previdenziale per il familiare che presta assistenza. In Germania invece non solo il riconoscimento giuridico ed economico è esteso al trattamento pensionistico, ma risultavano molto meno rigidi i controlli circa l'effettivo utilizzo delle somme erogate. Questo aspetto è stato determinante secondo molti [Simonazzi 2009; Bettio e Mazzotta 2011; Colombo *et al.* 2011; Simonazzi e Picchi 2013] nel favorire, almeno inizialmente, il ricorso al lavoro familiare e insieme a questo a un ampio bacino di manodopera irregolare, per lo più immigrata [Colombo *et al.* 2011; Bode e Chartrand 2011]. Del resto, già molti degli studi «sui regimi di cura» prima rammentati avevano messo in luce la diversità tra la Germania, più incardinata nella tradizione della *male breadwinner family*, e la Francia, che sembrava invece muoversi entro uno spazio di maggiore sostegno ai servizi formali.

I trend nella scelta delle modalità di utilizzazione dei trasferimenti evidenziano però in Germania una diminuzione della soluzione monetaria *tout court* verso i *caregiver*

familiari e di contro un aumento dei servizi domiciliari e residenziali [Rothgang 2011], sia in termini di utenti, sia per quanto riguarda il numero dei lavoratori coinvolti, riflesso questo di un processo di concentrazione verso provider privati profit e non profit.

Questi cambiamenti evidenziano un processo di formalizzazione del mercato del lavoro della cura, testimoniato anche dall'aumento dei fornitori privati, profit e non profit [Bode e Chartrand 2011]. Si noti, ad esempio, che se già negli anni più recenti i provider for profit sono arrivati a coprire circa la metà del mercato residenziale nel *long-term care*, la loro quota è ancora più alta (più del 60%) per quello che riguarda i servizi domiciliari [Ciarini 2016]. Di contro l'offerta pubblica è residuale.

Alla crescita della quota di lavoro dipendente all'interno di fornitori profit e non profit va aggiunto anche l'aumento degli impieghi all'interno delle famiglie, in conseguenza delle riforme che hanno introdotto i *mini jobs* [Simonazzi e Picchi 2013; Favarque 2013; Baccaro e Benassi 2014]. Ma di questo parleremo nel prossimo paragrafo.

## 2.2. *Gli effetti sul mercato del lavoro e le condizioni di lavoro*

Per quanto riguarda le forme di impiego legate alle politiche di solvibilità (voucher e sgravi contributivi) esistono tre diversi tipi di rapporto di lavoro in Francia. L'impiego diretto, cosiddetto *gré à gré*, di un lavoratore da parte dell'utente per svolgere delle attività a domicilio. L'impiego *mandataire*, mediato da un'agenzia di intermediazione accreditata per la fornitura di manodopera al domicilio. Infine, si può ricorrere a organizzazioni *prestataire*, ovvero fornitori di servizi accreditati, per lo più privati. Queste diverse soluzioni (in particolare nelle cure domiciliari) non sono l'una in opposizione all'altra, ma il beneficiario può ricorrere nello stesso momento a modalità di erogazioni differenti, combinando diverse prestazioni tra loro nel mercato sociale della cura.

In una ottica di politica per la creazione di nuova occupazione uno dei vantaggi di questo modello è stato il

forte impulso al coordinamento tra i diversi servizi che compongono la cura delle persone [Simonazzi e Picchi 2013], dagli interventi leggeri di aiuto nel disbrigo delle faccende domestiche a servizi più complessi a più alta integrazione sociosanitaria. Grazie a questo ampio ventaglio di voucher e crediti fiscali il settore dei servizi alle persone si è andato rapidamente sviluppando in termini occupazionali. Nel 2010 il numero degli occupati (di cui il 74% assunto direttamente al domicilio e il restante 26% assunto da una organizzazione esterna alla famiglia) è stato pari a 1,5 milioni. Dati più recenti segnalano una contrazione nel numero delle persone coinvolte: nel 2016 1,22 milioni di persone, corrispondenti grosso modo a 500 mila occupati a tempo pieno [Dares 2018b]. Una diminuzione dunque che tuttavia risente anche della crisi economica. Va inoltre detto che rispetto al 2004, prima cioè della riorganizzazione del settore dei servizi alle persone, è comunque ravvisabile un aumento del 70% degli occupati regolari [Drees 2014].

Non c'è dubbio che sul piano numerico l'integrazione in unico strumento (il Cesu) dei diversi canali di accesso e acquisto di servizi al domicilio abbia dato un contributo positivo alla creazione di nuova occupazione regolare, che però rimane scarsamente retribuita e a bassa intensità di lavoro: in media 887 ore annuali a fronte di una media tra i lavoratori dipendenti di 1.404 [Dares 2018a]. Di contro, secondo diversi autori [Guiraudon e Ledoux 2015; Carbonnier e Morel 2015], l'aver integrato in unico strumento servizi domestici e servizi di welfare più strutturati, fino alle prestazioni ad alta integrazione sociosanitaria, ha determinato un peggioramento della qualità di questi ultimi, soprattutto in termini di qualificazione del lavoro e riconoscimento del lavoro nel sociale.

Infine va sottolineato il fatto che lo Stato ha sostenuto dei costi per queste politiche di incentivazione del lavoro. Già il solo obiettivo di disincentivare il mercato sommerso richiede un intervento per l'abbattimento del lordo almeno pari alla differenza con il costo netto. L'esonero dei contributi e le agevolazioni fiscali sull'Iva hanno un costo di 3,8 miliardi all'anno. 3,5 sono invece i miliardi di euro

dedicati ai crediti di imposta. Se a questi si sommano i circa 4,4 miliardi per gli aiuti diretti, ovvero le spese sociali per l'assistenza ai non autosufficienti e *long-term care*, si arriva a un valore totale di 11,7 miliardi circa [Cour des Comptes 2014; Lebrun 2015]. Si tratta di un costo ingente, che tuttavia secondo i fautori di questa politica ha la capacità di alimentare un mercato regolare dei servizi alle persone che garantisce risorse ed entrate fiscali per lo Stato. È stato stimato che su 11 miliardi di uscite per lo Stato, vi sono entrate pari a 9 miliardi per un costo finale di 2 miliardi [Lebrun 2015]. Di contro, altri sostengono che anche così facendo il costo per lo Stato non solo è alto, ma soprattutto va a vantaggio delle fasce di popolazione a più alto reddito (che più possono beneficiare degli incentivi) [Devetter e Lefebvre 2015].

In Germania la politica di sgravi contributivi e incentivi alla creazione di occupazione regolare deve come noto molto alle riforme Hartz e all'introduzione dei *mini jobs*. Qui emerge una differenza con la Francia. Mentre in questo paese questo tipo di strumenti è stato espressamente dedicati all'occupazione nella cura e nei lavori domestici (attraverso il Cesu), in Germania la diffusione dei *mini jobs* ha riguardato tutto l'ampio spettro dei settori terziari a bassa produttività: commercio, ristorazione, cura. Da questo punto di vista essi sono vicini come impostazione di fondo al lavoro accessorio italiano, anch'esso regolato sotto forma di voucher utilizzabile in un ampio spettro di settori, almeno fino alla sua abolizione nel 2017 (su questo si tornerà nel prossimo paragrafo). Come è già stato mostrato in precedenza (cfr. il capitolo secondo di Ciarini, Girardi e Pulignano), la crescita dei *mini jobs* – 7,6 milioni secondo i dati recenti riportati da Schmid [2018], in larga maggioranza donne – è andata parallela alla diminuzione della disoccupazione ma anche all'aumento del rischio povertà associata al lavoro. In totale sono 300 mila i *mini jobs* nei servizi al domicilio [*ibidem*]. Ma anche l'occupazione dipendente nei servizi sociali è in crescita, di pari passo con il ricorso crescente a esternalizzazioni nel mercato sociale dei servizi. Anche qui tuttavia il lavoro che si crea



è soggetto a bassi salari. Su questo problema influiscono vari fattori, primo tra tutti la natura relazionale dei servizi, di fatto alla base della minore produttività del lavoro e conseguentemente delle più basse retribuzioni sul mercato. Vi sono tuttavia anche da considerare ben precise scelte di *policy* tese a contenere il costo del lavoro e per questa via contribuire alla espansione delle prestazioni formali in presenza di una spesa sociale tenuta sotto controllo. Ricordiamo in proposito che con l'introduzione dell'assicurazione sociale per la non autosufficienza si è scelto di fissare i livelli salariali nel settore della cura al di sotto del 10% rispetto al settore pubblico [*ibidem*]. Solo nel 2010 è stato introdotto un salario minimo orario per questi lavoratori, pari a 8,5 euro nella Germania Ovest più Berlino e 7,5 nelle regioni dell'Est.

In termini generali, a parte un gruppo ristretto di operatori professionalizzati (per lo più occupati nell'assistenza residenziale e nei servizi a più alta integrazione sociosanitaria) che hanno registrato aumenti salariali in questi anni, la larga parte dei lavoratori ha risentito di un peggioramento delle condizioni contrattuali, attraverso bassi salari, riduzioni d'orario di lavoro e ricorso crescente a lavoratori temporanei [Eichhorst, Marx e Tobsch 2013]. Secondo i dati riportati da Eichhorst, Marx e Tobsch [*ibidem*] il ricorso al part-time nel settore della cura è pari al 50%. A questo si aggiunge che secondo stime del sindacato Verdi, riportate da Simonazzi e Picchi [2013], ben il 72% di questi lavoratori si colloca su livelli salariali tali da avere i requisiti per accedere al reddito minimo garantito (*Arbeitslosengeld II*).

Questo aspetto assume una certa rilevanza, perché parte, sia pure indirettamente, della strategia di crescita occupazionale a bassi salari nei servizi. Se consideriamo l'ampio numero di lavoratori del settore dei servizi alle persone che accedono ai benefici del reddito minimo, possiamo considerare questa connessione come parte integrante del *trade-off* tra espansione dei servizi sociali e bassi salari.

Anche in Francia è elevato il numero dei beneficiari delle misure di reddito minimo che sono occupati nei servizi alle persone, un quarto del totale secondo i dati più

recenti [Drees 2019]. Contando solo i lavoratori dipendenti, la quota di occupati sul totale dell'occupazione scende al 10%. In effetti, questo settore si configura in Francia come uno dei bacini occupazionali privilegiati per il reinserimento lavorativo dei soggetti presi in carico dalle politiche contro la povertà. Anche qui (come in Germania) la possibilità di contare su due fonti di reddito, una derivante dal lavoro nel mercato, l'altra dal reddito minimo, garantisce una quota stabile di occupati a bassi salari, da impiegare nei servizi.

Sia esso riferito ai *mini jobs* o al lavoro nel sociale incentivato attraverso la politica degli sgravi fiscali in favore delle famiglie, la combinazione tra lavoro povero e reddito minimo permette di aggirare i vincoli della malattia dei costi. Essa rappresenta a tutti gli effetti una modalità alternativa tanto alla via pubblica (di fatto spiazzata per via dei più alti costi sul lavoro), quanto a quella privata *tout court*, prefigurando piuttosto una condizione ibrida di lavoro pagato poco e assistenza che integra i bassi salari in funzione di un duplice obiettivo. Da un lato, dotarsi di strumenti che permettano di erogare servizi a basso costo per lo Stato e per gli utenti. Dall'altro, sostenere la partecipazione attiva al mercato del lavoro, così contribuendo all'aumento dell'occupazione delle fasce più marginali della popolazione.

### 3. *Il caso italiano. Un sistema frammentato senza una strategia di sviluppo*

Il confronto con la Francia e con la Germania è particolarmente importante per l'Italia. Anzitutto per i molti tratti in comune dal punto di vista dell'evoluzione storica dei rispettivi sistemi di welfare: dalla centralità degli schemi assicurativi a tutela del lavoro alle dipendenze, fino alla debolezza e frammentarietà dell'assistenza e di contro un rilevante carico di responsabilità sulle famiglie. Ma se questo vale per il passato, non è così se guardiamo agli anni più recenti. In Italia nonostante le riforme – su tutte la 328/2000 – il sistema dei servizi è rimasto incagliato in più tradizionali equilibri, da un lato con una bassa spesa per le

politiche sociali, dall'altro con un persistente sovraccarico di funzioni di cura sulla famiglia con conseguenze negative tuttavia sul piano della partecipazione al mercato del lavoro, specialmente per le donne.

Rimane esteso inoltre il lavoro sommerso, spesso alimentato dal sistema istituzionale. Basti pensare alla non autosufficienza e alla indennità di accompagnamento, un trasferimento universale (non sottoposto a prova dei mezzi) che da solo nel 2016 ha assorbito 13,6 miliardi – lo 0,81% del Pil [Inps 2017]. Si tratta di gran lunga del principale istituto assistenziale italiano, di cui in larga parte beneficiano gli anziani (i 2/3 dei beneficiari), pur essendo rivolto a tutta la popolazione non autosufficiente.

Allo stato attuale il suo funzionamento è condizionato da criticità su più fronti, non solo per l'assenza di griglie di valutazione del bisogno organizzata su più livelli (a ciascuno dei quali far corrispondere un diverso ammontare risorse per i beneficiari come avviene nella grande maggioranza dei paesi europei), ma anche per la mancanza di meccanismi deputati alla regolarizzazione del lavoro informale o all'acquisto di servizi su un mercato regolare dell'assistenza [Da Roit e Sabatinelli 2013; Da Roit e Weicht 2013; Arlotti e Ranci 2017].

Da questo punto di vista, l'indennità riproduce un modello di intervento fondato su trasferimenti alle famiglie (come è tradizione dei welfare mediterranei) senza alcuna forma di controllo sull'utilizzo delle risorse. Qualche anno fa, Pasquinelli e Rusmini [2013] avevano stimato in 830 mila il numero degli impieghi irregolari nel settore della cura (in maggioranza donne immigrate), alimentati dalla indennità di accompagnamento oltre che da risorse private delle famiglie. Anche altri autori hanno sottolineato questo problema [Favarque 2013], collocando l'Italia tra i paesi europei (insieme a Spagna e Portogallo) con la più alta quota di lavoro sommerso nei servizi alle persone.

In un tale quadro, più che esplicite politiche finalizzate alla creazione di nuova occupazione, sono state più spesso le periodiche regolarizzazioni in favore degli immigrati irregolari (ben tre tra il 2002 e il 2012) ad avere in parte

contribuito all'emersione del lavoro nero nei servizi di cura. Come hanno scritto Pavolini *et al.* [2015], il mercato del lavoro della cura in Italia si divide tra le regolarizzazioni che indirettamente hanno riconosciuto il ruolo dei lavoratori immigrati e la sostanziale accettazione del lavoro irregolare all'interno delle famiglie.

Restano insomma molto contraddittorie le condizioni entro le quali si è sviluppato il mercato sociale dei servizi. A titolo di esempio si considerino anche le misure di incentivazione fiscale e contributiva per l'acquisto di servizi al domicilio che pure si è tentato di promuovere negli anni scorsi. La vicenda del voucher per il lavoro accessorio è emblematica in questo senso. Rispetto a quanto avvenuto in altri paesi, ad esempio la Francia con il Cesu, l'utilizzo dei voucher non è stato ritagliato su un settore specifico (la cura, l'assistenza alle persone) ma ha riguardato un ampio spettro di prestazioni occasionali e accessorie, dai servizi personali, al commercio, turismo. Inizialmente introdotti in ambito agricolo, questi voucher (per una retribuzione di 450 euro al mese senza contributi, lo stesso livello dei *mini jobs* tedeschi) sono stati estesi a molti altri settori, fino a raggiungere tassi di utilizzo considerevoli nell'ultimo periodo, prima della loro definitiva soppressione nel 2017. A riprova di questa mancata finalizzazione sui servizi alle persone si consideri che l'occupazione creata con questo strumento nei servizi domestici è stata piuttosto scarsa (cfr. fig. 2), in raffronto ad altri settori (commercio, agricoltura, turismo), e allo stesso numero assai più elevato di lavoratori domestici registrati presso l'Inps, nel 2014 circa 890 mila. Ma più che voucher o incentivi contributivi, sulla loro regolarizzazione hanno agito le regolarizzazioni e sanatorie prima ricordate, data l'ampia incidenza di lavoratori immigrati.

Del lavoro accessorio possiamo dire che esso ha rappresentato la versione italiana dei *mini jobs* tedeschi, da un lato per il livello retributivo stabilito (lo stesso e senza i versamenti contributivi), dall'altro per l'ampio sventagliamento che c'è stato rispetto ai settori di utilizzo. Diversamente dalla Germania, però, questa spinta al lavoro a basso costo nel «basso terziario» non è corsa parallela alla riorganizzazione

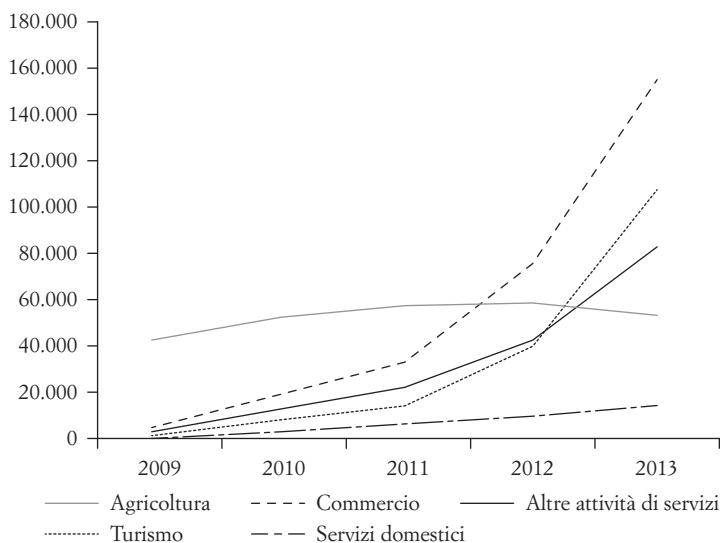


FIG. 2. L'impatto del voucher per il lavoro accessorio sul mercato del lavoro, valori assoluti, anni 2009-2013.

Fonte: Inps, Osservatorio sul lavoro domestico.

delle misure di reddito minimo o all'istituzione di un salario minimo garantito come avvenuto invece in Germania. Per la forte opposizione delle organizzazioni sindacali (con la minaccia di un referendum abrogativo) nel 2017 il lavoro accessorio è stato abolito, proprio nel momento in cui è iniziato il processo di riforma che ha portato prima al reddito di inclusione e poi al reddito di cittadinanza.

In effetti, in Italia non si è seguita né la via tedesca, né a ben vedere quella francese. Sono state piuttosto avviate riforme in ordine sparso, senza una chiara linea di indirizzo, tra bonus categoriali di varia entità (bonus bebè, bonus asilo nido, bonus per la nascita e fondi di sostegno alla natalità) e più di recente la spinta al welfare aziendale.

Negli ultimi anni è soprattutto su questi strumenti integrativi contrattati in azienda e a livello di settore che si sono riversate le maggiori attenzioni del legislatore per

rafforzare il welfare dei servizi. A fare da volano sono state le leggi di stabilità del 2016, 2017 e 2018 che hanno apportato modifiche ai premi di produttività, ampliandone la possibilità di utilizzo anche attraverso l'utilizzo di voucher per l'accesso a servizi di welfare integrativi contrattati in azienda. Per le imprese il vantaggio è dato dall'esenzione Irpef per i servizi messi a disposizione dei dipendenti e familiari, previo accordo con le organizzazioni sindacali. In precedenza, il vantaggio fiscale era legato a una erogazione unilaterale dell'azienda nei confronti dei dipendenti. La possibilità di convertire il premio di produttività in servizi di welfare accreditati ha attivato una intensa attività di contrattazione a livello aziendale e di settore, in uno scambio tra salario e servizi integrativi che ha a che fare con due logiche speculari. Da un lato, il restringimento del welfare pubblico e le difficoltà a estendere gli interventi verso i nuovi rischi sociali spingono la contrattazione decentrata (sia di settore che aziendale) a intervenire su terreni che in precedenza erano di responsabilità pubblica. Dall'altro lato, le richieste di moderazione salariale da parte delle imprese hanno spinto le parti sociali a compensare con il welfare integrativo la perdita di peso della contrattazione collettiva sui salari [Leonardi e Arlotti 2012; Pavolini, Mirabile e Ascoli 2013].

È in questo quadro che molte delle tematiche legate al welfare sono entrate negli strumenti di contrattazione collettiva, a livello di settore, di impresa e anche di territorio. Tutto questo si svolge in presenza di soluzioni di rappresentanza, da un lato più decentrate, dall'altro anche più segmentate, tra aziende di grandi o piccole dimensioni, tra settori, tra singole aree territoriali, tra lavoratori occupati stabilmente e lavoratori più ai margini del mercato del lavoro, precari o impiegati con contratti sganciati dalla contrattazione integrativa [Maino e Rizza 2018].

Secondo i dati del ministero del Lavoro [2019], nel 2018, su più di 16 mila contratti attivi, 7.553 prevedono misure di welfare aziendale. I dati Istat-Cnel [2016] segnalavano anni addietro come la contrattazione decentrata, pur se presente, fosse in realtà ancora poco sviluppata in Italia. Nel biennio

2012-13 le imprese di piccole dimensioni, con almeno 10 dipendenti, erano ancora relativamente poco presenti (il 31,6%), mentre, di contro, erano soprattutto le imprese più grandi, oltre i 500 dipendenti, ad avere usufruito maggiormente del decentramento contrattuale, anche rispetto alla questione del welfare aziendale.

La variabile relativa alla dimensione di impresa è cruciale non solo rispetto alla estensione della contrattazione decentrata ma anche ai suoi contenuti. Anche in questo caso le imprese di medio-grandi dimensioni possono contare su pacchetti di interventi integrativi più estesi, essendo favorite da maggiori economie di scala che le piccole imprese, se non in grado di aggregarsi, possono agire in misura più limitata.

Lo sviluppo della contrattazione decentrata che si è registrato in questi anni non ha invertito questo trend. Anche i dati più recenti del ministero del Lavoro prima citati [2019] lo confermano. Su un totale di 5.352 accordi che prevedono forme di welfare aziendale (il 51% del totale), la maggior parte (77%) si riferisce ad aziende del Nord (solo il 7% al Sud) dei servizi e dell'industria, in larga parte di medio-grandi dimensioni.

Ad oggi lo sviluppo dei servizi alle persone, sia esso di derivazione contrattuale (aziendale o di settore) oppure espressione dell'offerta degli enti locali, rimane frammentato, senza una chiara logica di integrazione, spesso rimessa a singole iniziative territoriali che non a un disegno nazionale [Maino e Rizza 2018]. Le riforme che si sono succedute hanno prodotto interventi settoriali – spesso di durata limitata – scollegati da un piano di investimenti anche sulle infrastrutture sociali.

Data una copertura nazionale dei servizi bassa ma soprattutto contrassegnata da forti e persistenti disparità territoriali (con le regioni del Mezzogiorno su livelli nettamente insufficienti rispetto alla platea potenziale dei beneficiari), la mancanza di prospettive di lungo termine disperde gli sforzi e riduce l'efficacia delle misure introdotte. Pensiamo all'infanzia, dove permane una copertura dei servizi (0-2 anni) molto al di sotto della domanda e per di più con forti differenziazioni territoriali. A fronte di regioni (del

Nord e del Centro-Nord) pressoché vicine o in linea con gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002 (il 33% di copertura dei servizi in tutti i paesi europei entro il 2010), ve ne sono altre, tutte nel Mezzogiorno, in pesante ritardo.

Il piano d'azione elaborato dal ministero per la Coesione territoriale del 2012 puntava per tutte le regioni del Sud a raggiungere entro il 2015 una copertura del 12%, con un incremento stimato nell'ordine del 7% circa (40.000 nuovi posti per un costo totale di 560 milioni di euro, di cui 400 a carico dei fondi gestiti dal piano e la restante parte da coprire con fondi regionali). Si trattava di obiettivi ambiziosi che intervenivano sul rafforzamento dell'intero ventaglio dei servizi, pubblici, privati, integrativi (micronidi, nidi famiglia, *tagesmutter*), ma che ancora sono lontani dall'obiettivo target. Il recupero di risorse aggiuntive attraverso misure straordinarie è un elemento imprescindibile. Il varo del piano nidi nel 2019 e l'intervento sulle rette per abbattere il costo dell'accesso vanno in questa direzione. Tanto più in un contesto come quello italiano, segnato da forti disuguaglianze territoriali, il potenziamento della capacità amministrativa e degli investimenti nazionali rappresenta un elemento imprescindibile. Ma non basta aumentare la spesa al fine di tracciare una strategia nazionale. Non meno importanti a questo fine sono anche altri fattori, come la definizione dei costi per gli investimenti, i criteri di gestione per l'affidamento in esterno, appalti, accreditamenti, le tipologie contrattuali del personale impiegato nelle strutture private, la qualificazione del lavoro, sia quello formale, sia quello a metà strada tra formale e informale-familiare. Si tratta di questioni che in Italia non sono state esplicitamente affrontate, rimanendo soggette a una alta variabilità territoriale su base regionale.

#### 4. *Conclusioni*

Il modello italiano, tra quelli qui considerati è quello che mostra i minori segnali di rinnovamento. Nonostante



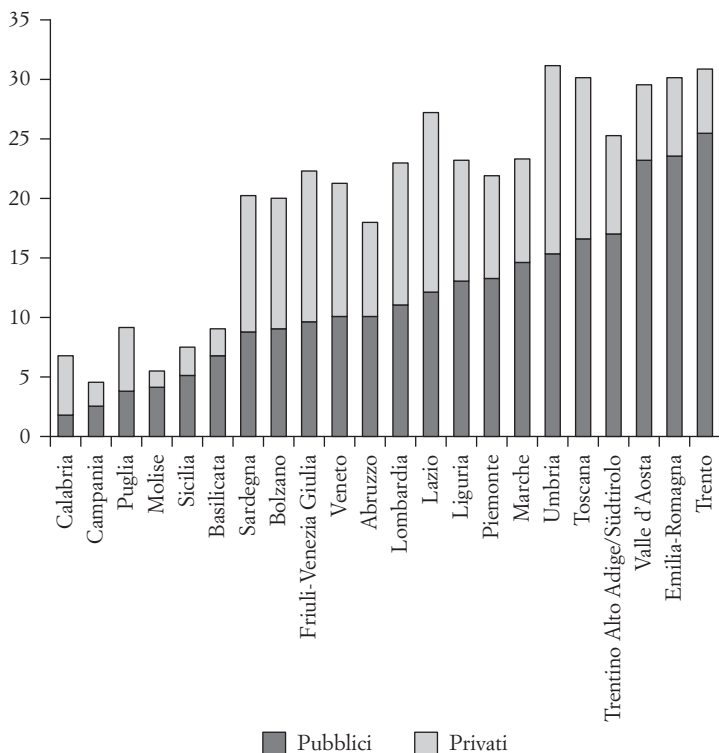


FIG. 3. La copertura dei servizi (pubblici e privati) all'infanzia in Italia, valori percentuali, anno 2016.

Fonte: Istat.

i molteplici interventi settoriali e la crescita in alcune regioni di pacchetti di servizi più strutturati, persiste in questo paese uno sbilanciamento in favore di misure assistenziali tradizionali, non orientate né a regolarizzare il lavoro informale, né a promuoverne la creazione diretta di occupazione, sia pure a bassi salari, nei servizi formali. Anzi in molti casi le politiche sociali hanno spesso finito per alimentare il ricorso al lavoro nero. Gli altri paesi (Francia e Germania) hanno perseguito strategie dai contorni molto

più definiti, ancorché differenziate: la Germania puntando a un ampio sventagliamento di lavori a basso costo (e bassi salari) attraverso i *mini jobs* e una strategia di compressione del costo del lavoro nei servizi *in-kind*; la Francia utilizzando il sistema dei voucher e gli sgravi fiscali per favorire la creazione di lavoro regolare, ma a bassi salari, in seno alle famiglie.

Tra la necessità di garantire una maggiore articolazione delle prestazioni sociali in risposta a bisogni sempre più complessi e multidimensionali e il peso dei vincoli di bilancio, queste scelte di *policy* hanno certamente consentito di potenziare il sistema dei servizi sociali, incentivando altresì (indirettamente) la partecipazione femminile al mercato del lavoro, ma al prezzo di un forte aumento del lavoro povero in questi servizi stessi, tanto che molti dei lavoratori del sociale sono beneficiari di schemi di reddito minimo. E qui ritorna il problema della malattia dei costi, con il suo *trade-off* tra servizi e lavoro a rischio povertà che le soluzioni private tendono a riprodurre. Non potendo contare sulla spesa e sull'occupazione pubblica (almeno entro un certo limite), questo *trade-off* appare come un dato strutturale, destinato anzi a rafforzarsi. Non c'è dunque alternativa a questa opzione? Rispetto al problema del lavoro nero, voucher, sgravi fiscali e anche il sistema dei *mini jobs* sono preferibili al sommerso, sicuramente per lo Stato che in questo modo può garantirsi un allargamento della base fiscale e contributiva. Di contro, soprattutto in tempi di risorse pubbliche calanti, non viene risolto il problema del lavoro povero. Ma questo non è un problema solo nazionale. A livello europeo, anche la Commissione ha incoraggiato l'adozione di sgravi e deduzioni fiscali per abbattere il costo lordo del lavoro. Dall'altro lato, rimangono gli obiettivi ambiziosi di infrastrutturazione sociale e rafforzamento del modello sociale europeo, da ultimo con il lancio del Pilastro sociale, che tuttavia rimangono senza un budget dedicato o un programma di investimenti *ad hoc*. In assenza di linee di bilancio dedicate, l'incremento dei livelli di offerta e copertura dei servizi rischia di avvenire a discapito della qualità delle prestazioni o, peggio, attraverso la compressione

dei diritti e tutele per i lavoratori del sociale. Ciò sarebbe in perfetta continuità con un modello sociale improntato all'*austerity*, pur se capace di garantire maggiore copertura ai bisogni degli utenti.



APRIRE LA STRADA ALL'INVESTIMENTO SOCIALE  
IN UN'EUROZONA FRAGILE1. *I «welfare state» europei oltre il «trade-off» tra eguaglianza ed efficienza*

Il *welfare state* è forse l'impresa di ingegneria sociale meglio riuscita del XX secolo. A partire dalla Seconda guerra mondiale, i *welfare state* dell'Europa occidentale hanno sostanzialmente eradicato la povertà degli anziani, garantito l'accesso universale alla sanità e all'istruzione, e istituzionalizzato la sicurezza sociale nei casi di disoccupazione e malattia. Nelle parole dello storico Tony Judt, ciò ha costituito il fondamento del «contratto sociale» che «vincola fra loro gli europei in un modello comune di società» [2005, 748]. Il contratto sociale europeo non è rimasto invariato nel corso dei decenni. Da lungo tempo i sistemi di welfare si sono trovati ad affrontare due serie di sfide complementari. In primo luogo, i mutamenti dei rischi sociali nelle società postindustriali in via di invecchiamento demografico hanno richiesto una riorganizzazione delle politiche sociali. In secondo luogo, le sfide economiche indotte dalla globalizzazione, dall'integrazione del mercato comune europeo, dalla rapida innovazione tecnologica, dall'intensificazione delle migrazioni, e – non ultimo – dalla grande recessione hanno messo in dubbio la sostenibilità del *welfare state* come lo conosciamo.

Nell'ultimo quarto del XX secolo, la tensione tra le istituzioni del welfare, i bisogni sociali e le priorità dell'economia di mercato è stata per lo più descritta come un *trade-off* inconciliabile. A metà degli anni Settanta, l'economista americano Arthur Okun postulò il «grande *trade-off*» tra eguaglianza ed efficienza [Okun 1975]. Okun sosteneva

*Questo capitolo è di Anton Hemerijck e Stefano Ronchi.*

che, nella misura in cui viene usata come strumento politico per ridurre la disuguaglianza, la spesa per il welfare danneggia la crescita economica come conseguenza delle distorsioni generate da sistemi di protezione sociale generosi sui redditi e sul mercato del lavoro. A metà degli anni Novanta, il rapporto *Jobs Study* dell'Oecd [1994] svelò il «lato oscuro» della disoccupazione a due cifre esistente in molti dei paesi dell'Europa occidentale in quel periodo. I tassi di disoccupazione in Francia, Germania e Italia erano il doppio di quelli degli Stati Uniti (Usa), mentre i rispettivi tassi di occupazione erano di gran lunga inferiori. In linea con la tesi di Okun, i generosi *welfare state* europei sembravano produrre stagnazione economica. In questo contesto, il contenimento della spesa per il welfare appariva l'unico modo per consentire una più efficiente allocazione

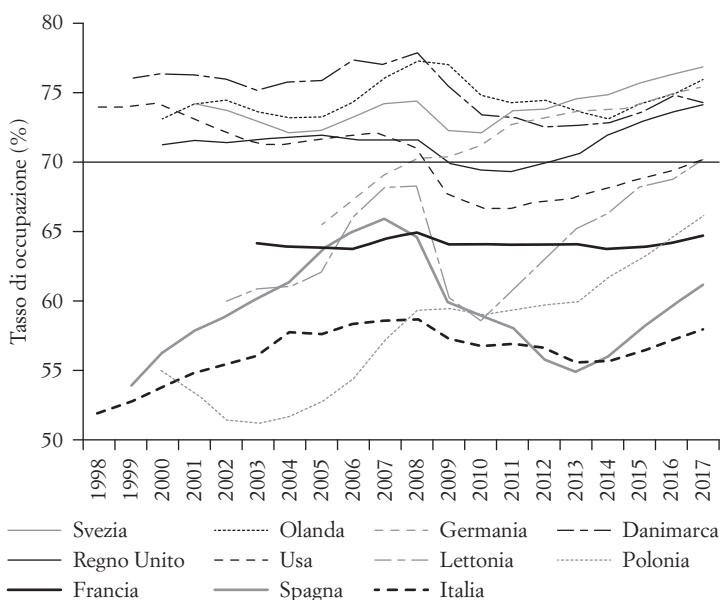


Fig. 1. Andamento occupazionale negli Usa e in 10 paesi europei selezionati, anni 1998-2017.

Fonte: Oecd.

delle risorse nel mercato del lavoro, sebbene al costo di una maggiore disuguaglianza. Tuttavia, come mostrano le figure 1 e 2, questo dilemma non si è rivelato inesorabile.

La figura 1 mette a confronto le tendenze occupazionali degli Stati Uniti con quelle di 10 paesi europei selezionati. Alla fine degli anni Novanta, gli Usa avevano un tasso occupazionale da record, quasi del 74%, inferiore solo a pochi paesi del Nord Europa, come la Danimarca (cfr. fig. 1). In seguito, i trend occupazionali hanno invertito la rotta. L'occupazione negli Stati Uniti è diminuita ed è crollata sotto i colpi della crisi finanziaria, da cui ancora non si è del tutto ripresa. Oggi gli Stati Uniti non sono più fra i paesi ad alta occupazione, nonostante un basso tasso di disoccupazione. In Europa Svezia, Olanda, Germania, Danimarca e Regno Unito, presentano una situazione migliore: si posizionano tutti decisamente sopra il 70%, obiettivo definito dalla strategia di Lisbona nel 2000 (la linea tratteggiata in fig. 1). Senza considerare il ristagno occupazionale di Francia e Italia, molti paesi europei sembrano aver trovato un modo per evadere il dilemma del «welfare senza il lavoro» [Esping-Andersen 1996].

Il miracolo occupazionale europeo è dunque un derivato dei tagli al welfare, accompagnato da una maggiore disuguaglianza? La figura 2 delinea la situazione degli Stati Uniti e di una selezione di 22 paesi dell'Unione Europea (Ue) in base ai relativi tassi occupazionali e ai livelli di uguaglianza dopo l'intervento della fiscalità e dei trasferimenti sociali (utilizziamo l'opposto dell'indice di Gini).

Essa dà anche un'idea della consistenza del welfare in ogni paese in termini di spesa sociale pubblica (più ampia è la superficie del cerchio, più «grande» è il *welfare state*). Il *trade-off* tra efficienza economica ed eguaglianza sociale non sembra applicarsi alle economie avanzate del XXI secolo. Anzi, sembra più l'eccezione che la regola. Un'eccezione che riguarda gli Stati Uniti e, in misura inferiore, il Regno Unito: due *welfare state* «liberali», con livelli occupazionali relativamente alti (sebbene non i più alti dell'Oecd), accompagnati tuttavia da scarsi risultati in termini di eguaglianza. Di contro, i paesi con i livelli occupazionali più alti, che

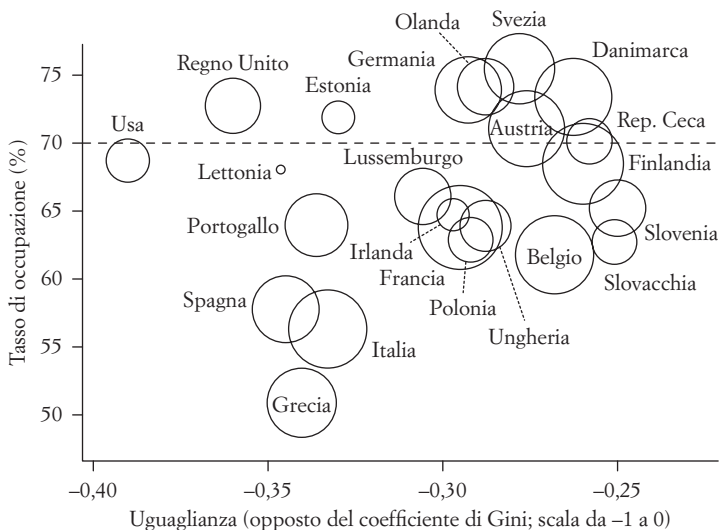


FIG. 2. Tasso di occupazione, uguaglianza (opposto del coefficiente di Gini) e spesa per il welfare (dimensioni dei cerchi) negli Usa e in una selezione di paesi europei (anno 2015).

Fonte: Oecd.

sono tra quelli che spendono di più per il welfare, riescono a conciliare meglio occupazione e coesione sociale. I sistemi di welfare onnicomprensivi dell'Europa del Nord, con l'eccezione parziale della Finlandia, raggiungono livelli occupazionali ben superiori all'obiettivo del 70% di Lisbona (linea tratteggiata). Lo stesso vale per i paesi continentali, quali Germania, Austria e Repubblica Ceca, che negli ultimi dieci anni hanno recuperato velocemente quote di occupati. Il nesso occupazione-uguaglianza non vale per tutti i grandi *welfare state* europei. Alcuni dei paesi a spesa sociale sostenuta, come Francia e Belgio, mostrano buoni risultati in termini di redistribuzione, ma non sono riusciti ad aumentare i livelli occupazionali. A destare maggiori preoccupazioni è il fatto che i paesi del Sud Europa non raggiungano neanche uno degli obiettivi: si trovano di fronte a bassi livelli di occupazione e ad alti



livelli di disuguaglianza, a dispetto di una considerevole spesa per il welfare.

Il differente rendimento socioeconomico dei *welfare state* europei porta a due riflessioni. In primo luogo, la buona notizia è che l'opposizione tra efficienza e uguaglianza non è insormontabile. La cattiva notizia è che nella Ue sta prendendo piede una divergenza preoccupante, in quanto non tutti i *welfare state* dell'Ue sono riusciti a ribaltare il *trade-off* fra uguaglianza ed efficienza in un gioco a somma positiva. I paesi che ci sono riusciti (quelli con livelli occupazionali superiori agli Stati Uniti sul lato destro della figura 2) sono quelli che hanno perseguito strategie di riforma di «investimento sociale», ovvero che hanno riformulato e integrato i programmi di protezione sociale con politiche sociali a favore dell'occupazione e delle famiglie. Al contrario, i paesi Ue con livelli di occupazione inferiori agli Stati Uniti non hanno perseguito la strada dell'investimento sociale [Hemerijck 2013; Hemerijck e Ronchi in corso di pubblicazione]. La divergenza preesistente è aumentata dopo lo scoppio della crisi economica. Se da un lato i sistemi di welfare orientati all'investimento sociale sono stati quelli meglio in grado di ammortizzare gli shock indotti dalla crisi, dall'altro le rigidità della *governance* europea, ulteriormente inasprite negli anni della crisi, hanno lasciato i paesi che più necessitavano investire nel sociale con poche opzioni se non l'*austerità*.

Il presente capitolo esamina il potenziale dell'investimento sociale come nuovo paradigma per i *welfare state* europei del XXI secolo, socialmente inclusivi ed economicamente sostenibili, ed elabora una proposta concreta per rendere possibile un'agenda di riforme orientate all'investimento sociale nell'Europa post-crisi. Il paragrafo successivo rivisita i fondamenti analitici dell'investimento sociale lungo le tre funzioni di *policy* interrelate di: 1) *stock* di capitale umano per tutto l'arco della vita; 2) *flow*, ovvero politiche attive del lavoro e servizi di cura e conciliazione che agevolino i flussi nel mercato del lavoro e la riconciliazione lavoro-famiglia; 3) *buffer*-ammortizzatori sociali e reti inclusive di sostegno del reddito. Il terzo paragrafo trae alcune lezioni fondamentali dall'impatto che la crisi dell'euro e la grande recessione

hanno avuto sui diversi *welfare state* europei. Il quarto paragrafo esamina la situazione attuale dell'Ue (e dell'Unione economica e monetaria, Uem), simboleggiata dal suo ruolo schizofrenico di *cheerleader* dell'investimento sociale e «direttrice» dell'*austerità* fiscale. L'ultimo paragrafo conclude l'analisi con la proposta di incorporare gli investimenti sociali sullo *stock* di capitale umano dal Patto di stabilità e crescita, al fine di promuovere la convergenza sociale nella Ue di oggi, già messa a dura prova da una serie di profonde crisi.

## 2. *Ripensare i fondamenti analitici dell'investimento sociale*

Dal 2000, prima della crisi, l'approccio dell'investimento sociale ha guadagnato ampio consenso come nuova bussola per orientare i *welfare state* ad affrontare in maniera integrata dinamiche economiche esogene e cambiamenti sociali endogeni. I *welfare state* europei hanno radici comuni che risalgono all'età dell'oro della crescita economica dei decenni del dopoguerra. In quel periodo furono posti in essere programmi di protezione sociale aventi il fine di garantire ai lavoratori occupati nell'industria (che di norma erano anche *male breadwinner*, maschi capifamiglia) forme di compensazione del reddito che agivano *ex post* in caso di malattia, infortunio, disoccupazione, e vecchiaia. Dagli anni Settanta, le pressioni economiche e i cambiamenti sociali hanno indebolito i fondamenti dei contratti sociali del dopoguerra. Nonostante ciò, i *welfare state* europei non sono caduti preda delle misure restrittive del *retrenchment* neoliberista [Pierson 2001]. In misura diversa, essi hanno sperimentato molteplici tentativi di adattamento dei programmi sociali in linea con i bisogni in continua evoluzione delle economie e delle società postindustriali [Taylor-Gooby 2004; Paci 2005; Armingeon e Bonoli 2006; Bonoli e Natali 2012; Hemerijck 2013].

Fondamentali per la sostenibilità finanziaria a lungo termine del sistema di welfare sono il numero (quantità) e la produttività (qualità) dei lavoratori e contribuenti attuali e futuri. Quanto maggiore e migliore è l'offerta di lavoro,

tanto più lo Stato può incamerare risorse per salvaguardare le istituzioni di welfare. Nella misura in cui l'offerta delle prestazioni sociali in economie in transizione verso la cosiddetta «società della conoscenza» è orientata a massimizzare l'occupazione, l'occupabilità e la produttività, ciò serve a sostenere la cosiddetta «capacità di carico» dei moderni *welfare state* – la colonna portante dell'edificio dell'investimento sociale [Myles 2002].

L'idea principale del paradigma dell'investimento sociale è «meglio prevenire che curare» ovvero aiutare gli individui ad adattarsi ai nuovi rischi associati alla deindustrializzazione, alla globalizzazione e alla femminilizzazione del mercato del lavoro. L'obiettivo è accrescere il capitale umano per rendere adattabile la forza lavoro a società in continua trasformazione nell'economia della conoscenza. I *rischi* sociali tradizionali possono essere affrontati con politiche passive come i sussidi di disoccupazione e i vari ammortizzatori sociali. I *nuovi rischi* richiedono invece misure più complesse che garantiscano occupabilità nelle società postindustriali. L'approccio dell'investimento sociale pertanto ribalta l'equilibrio di welfare dalla compensazione *ex post* nelle fasi di difficoltà economica o personale alla prevenzione dei rischi *ex ante*. Politiche come istruzione e cura nella prima infanzia, istruzione e formazione nel corso della vita, politiche attive del lavoro mirate all'incremento del capitale umano, politiche di riconciliazione tra vita privata e lavoro come i congedi parentali (remunerati), flessibilità nell'orario e nei rapporti di lavoro e servizi di cura per la non autosufficienza, condividono obiettivi che vanno oltre la logica di compensazione di sostegno al reddito. Sono intese a preparare il capitale umano degli individui e a migliorare le opportunità di equilibrio tra vita privata e lavoro per le famiglie di lavoratori, in particolare per la sempre maggiore componente femminile nelle forze di lavoro. L'inclusione sociale attiva nel mercato del lavoro – nello specifico negli attuali mercati del lavoro di economie ad alto tasso di conoscenza – invece della sola protezione passiva dai rischi del mercato è diventata il leitmotiv dell'investimento sociale come nuovo paradigma di welfare *sui generis* [Jenson 2012; Hemerijck 2018].

Come già detto, l'edificio dell'investimento sociale è sorretto da tre funzioni politiche complementari: 1) investire nella qualità dell'istruzione e della formazione per aumentare e mantenere lo «stock» di capitale umano (*stock di capitale umano per tutto l'arco della vita*); 2) agevolare i «flussi» nel mercato del lavoro e le transizioni nell'arco della vita (*flow, flussi di equilibrio tra lavoro e vita familiare*); e 3) garantire reti di sicurezza inclusive per sostenere il reddito e stabilizzare l'economia (*buffer, ammortizzatori inclusivi*) [Hemerijck 2014; 2017]. Sono infatti i paesi con sistemi solidi e integrati di *stock, flow* e *buffer* quelli che meglio riescono a riconciliare la competitività economica e l'inclusione sociale [Hemerijck 2013; 2017; Kenworthy 2008].

La sempre più nutrita evidenza empirica di come politiche efficaci relative a *stock, flow* e *buffer* si rafforzino a vicenda ha ispirato l'ipotesi di un «moltiplicatore lungo il corso della vita» (*life-course multiplier*), secondo cui i rendimenti dell'investimento sociale nel ciclo di vita generano un circolo virtuoso di benessere in termini di opportunità di lavoro, uguaglianza di genere, nonché una mitigazione significativa della povertà intergenerazionale [Hemerijck 2017, 26]. Questo circolo virtuoso inizia con investimenti precoci nell'infanzia attraverso politiche di cura di qualità, le quali si traducono in livelli di istruzione più alti che, a loro volta e in combinazione con una formazione professionale personalizzata, si riflettono in una occupazione più qualificata e produttiva nel medio termine [Brilli, Del Boca e Pronzato 2016; Heckman 2006; Cunha e Heckman 2007]. Nella misura in cui la partecipazione all'occupazione è anche supportata da politiche efficaci di conciliazione tra vita e lavoro, ivi compresa l'assistenza all'infanzia opportunamente finanziata e accessibile universalmente, è anche possibile prevedere livelli più alti di occupazione (femminile) con minori differenze salariali e occupazionali legati al genere [Del Boca, Locatelli e Vuri 2005; Nieuwenhuis, Need e Van Der Kolk 2012; Korpi, Ferrarini e Englund 2013]. Oltre a proteggere i nuclei familiari da disoccupazione e povertà [Cantillon e Vandenbroucke 2014], è probabile che maggiori opportunità per donne e uomini di combinare

vita genitoriale e lavoro retribuito portino ad aumentare la fertilità in un momento in cui le coppie (giovani) faticano a conciliare le aspirazioni familiari con l'incertezza lavorativa e di un reddito sicuro [Bernardi 2005]. Un ultimo effetto a catena è un'età di pensionamento più elevata, a condizione dell'esistenza di politiche per l'invecchiamento attivo, comprese pensioni portabili e flessibili, supportate da politiche di *long-term care* per sostenere la partecipazione al mercato del lavoro degli adulti con carriere tardive e persone anziane da accudire [Walker 2002]. Un livello occupazionale più alto e più produttivo implica una base fiscale più ampia per sostenere la capacità di carico del *welfare state*, facendo così quadrare il cerchio della funzione moltiplicatrice dell'investimento sociale.

Va da sé che, per poter essere attivato, il portafoglio dell'investimento sociale richiede sia solidi fondamenti di protezione sociale che investimenti ampi e ben coordinati in nuove politiche sociali. *Stock di capitale umano per tutto l'arco della vita, flussi di equilibrio tra lavoro e vita privata e ammortizzatori inclusivi* hanno tutti un'importanza chiave per la determinazione di sinergie politiche attese. Molto spesso, le politiche sociali (e anche la politica) si discostano dalla traiettoria di riforma idealtipica dell'investimento sociale.

### 3. *Sei lezioni di «policy» dalla crisi*

Sebbene a partire da assetti istituzionali diversi, tutti i *welfare state* europei hanno cercato di adeguare l'offerta di politiche verso i nuovi rischi sociali, come quelli legati alla partecipazione femminile al mercato del lavoro e ai bisogni in trasformazione delle famiglie. In parallelo essi devono far fronte a crescenti pressioni per incrementare il capitale umano e i livelli di occupazione. In base a tempi e intensità di adeguamento diversi, i paesi europei possono essere raggruppati in cinque diverse traiettorie di riforma orientate all'investimento sociale [Hemerijck e Ronchi in corso di pubblicazione]: «avanguardisti», «inseguitori», «ritardatari», «riluttanti» e «nuovi arrivati». I paesi all'avanguardia

come la Danimarca e la Svezia si sono indirizzati verso un nuovo equilibrio delle funzioni di *stock-flow-buffer*, orientato all'investimento sociale, con un certo anticipo rispetto ad altri paesi. Altri come il Regno Unito e l'Olanda sono balzati, o quanto meno hanno tentato di fare un balzo verso politiche di inclusione attiva negli anni Novanta, e l'hanno fatto iniziando da diversi assetti di welfare. I «ritardatari» come Germania e Spagna hanno introdotto riforme di investimento sociale in alcuni ambiti di *policy* tempo dopo, negli anni Duemila, partendo ancora una volta da presupposti istituzionali diversi. Altri paesi, come ad esempio Francia e Italia, sono rimasti «riluttanti» all'investimento sociale e hanno promosso scarsi cambiamenti, senza quasi riformare il proprio assetto di politiche relative a *stock, flow* e *buffer*. I «nuovi arrivati», i nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est, hanno dovuto adeguare in tempi rapidi i propri sistemi di welfare «socialisti» alle molteplici sfide della transizione all'economia di mercato, rispondendo in maniera selettiva e diversificata ad alcuni imperativi di investimento sociale [Avlijaš in corso di pubblicazione].

Essendosi sviluppati lungo queste variegate traiettorie, i *welfare state* europei sono arrivati allo scoppio della crisi con mix profondamente diversi in materia di *stock-flow-buffer*. Se da un lato alcuni sono riusciti ad ammortizzare in modo efficace l'impatto economico e sociale della crisi, altri non sono stati in grado di contenere l'impennata di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. Inoltre, il passaggio alle misure di *austerity* successivo alla crisi dell'euro non solo ha ostacolato il progresso dell'investimento sociale, ma ha anche provocato un'inversione di *policy* in alcuni paesi che prima della crisi avevano iniziato a seguire quella traiettoria di riforma. A dieci anni dall'inizio della crisi economica, possiamo trarre alcune lezioni fondamentali per le prospettive dell'investimento sociale nell'Europa del XXI secolo. Alcune di queste lezioni implicano buone notizie per l'investimento sociale, dando l'immagine di un «bicchiere mezzo pieno». Altre fanno sembrare il bicchiere mezzo vuoto, e suggeriscono prospettive più cupe sulla concreta fattibilità di politiche di investimento sociale realmente inclusive

nella Ue post-crisi, almeno nel caso in cui il quadro attuale dell'Uem resti invariato. Riassumiamo questi insegnamenti di *policy* nei sei punti illustrati di seguito.

1) *Nel complesso, negli ultimi vent'anni di riforma del welfare abbiamo assistito a uno spostamento generale verso l'investimento sociale, nonostante questa tendenza sia stata interrotta dall'austerità post-crisi.* Prima della crisi, con alcune eccezioni (Italia compresa), la ricalibratura dell'investimento sociale era diventata il *fil rouge* nelle riforme degli Stati europei caratterizzati da sistemi di welfare maturi. In qualche modo, i *policy maker* di tali paesi riconoscevano che a fronte dell'intensificarsi dell'invecchiamento demografico e del cambiamento tecnologico dirompente, la crescita economica futura sarebbe dipesa in larga misura da alti livelli di occupazione e miglioramenti nella produttività del lavoro. Non sorprende che i paesi nordici, che vantano monete indipendenti, reti di sicurezza inclusive e forti tradizioni di servizi sociali, hanno fatto il possibile per proteggere il progresso dell'investimento sociale. Per contro, i paesi dell'eurozona, stretti dai vincoli del *Fiscal Compact*, hanno fatto passi indietro sull'investimento sociale. I sistemi di welfare dei paesi nordici oggi superano quelli di tipo liberale e continentale in materia di occupazione, produttività, famiglie a doppio reddito, uguaglianza di genere, minore povertà (infantile) ed equilibrio fiscale.

2) *Gli stabilizzatori automatici funzionano, così come l'investimento sociale, che agisce come una sorta di «ammortizzatore sociale ex ante» riducendo la perdita di impiego in maniera preventiva.* La grande recessione è stata innescata da una crisi finanziaria, proprio come la grande depressione degli anni Trenta, e non da una crisi di stagflazione dell'economia reale come negli anni Settanta e Ottanta. Si è così presentata l'occasione per un *test-case* per il *welfare state* keynesiano-beveridgeano. Sostanzialmente, la stabilizzazione automatica garantita dalla sicurezza sociale, per lo più assente negli anni Trenta, ha garantito uno stimolo economico maggiore in molti paesi, proteggendo al contempo il reddito dei nuclei familiari dopo il 2008. Elemento ancora più interessante, in quanto rappresenta la grande novità dei sistemi

di welfare postindustriali che hanno affrontato la prima crisi economica del XXI secolo, è la capacità che l'investimento sociale ha mostrato di possedere nell'ammortizzare lo shock occupazionale in maniera preventiva, ovvero limitando il dilagare della disoccupazione e consolidando l'occupazione prima ancora dell'intervento degli stabilizzatori automatici tradizionali. Le prove in questo senso arrivano per esempio dal lavoro empirico recentemente svolto da Ronchi, che ha mostrato come, anche tenendo in considerazione determinati fattori macroeconomici e caratteristiche individuali, le probabilità del singolo individuo di avere un impiego sono rimaste quasi costanti per tutti gli anni della crisi in quei paesi che più spendono nell'investimento sociale. Di contro, le prospettive di impiego si sono ridotte drasticamente per chi vive in paesi meno inclini all'investimento sociale [Ronchi 2018a; cfr. Nelson e Stephens 2012; Bakker e Van Vliet 2019 per analisi empiriche su dati macro relativi all'effetto occupazionale delle politiche di investimento sociale].

3) *Emergono complementarità istituzionali significative tra le politiche di investimento sociale e le politiche di protezione sociale più tradizionali.* In altre parole, l'investimento sociale funziona meglio se supportato da ammortizzatori («buffer») inclusivi di protezione sociale, e viceversa. Di recente, tali complementarità tra politiche sociali diverse sono diventate oggetto di analisi empirica, che ha rivelato come una maggiore spesa pubblica nell'investimento sociale riduca il disincentivo al lavoro, fattore a volte – ma non sempre [Lehwess-Litzmann e Nicaise in corso di pubblicazione] – legato ai sussidi forniti ai disoccupati [Ronchi 2018a]. Analogamente, «l'effetto Matteo» – ovvero gli effetti distributivi regressivi spesso attribuiti all'investimento sociale [Cantillon 2011; Bonoli, Cantillon e Van Lancker 2017] – risulta in qualche modo mitigato dove le politiche di «buffer», relative agli ammortizzatori sociali, sono più generose [Hemerijck *et al.* 2016; Ronchi 2018a; altre analisi empiriche sulle complementarità istituzionali si trovano in Bakker e Van Vliet 2019].

Se questi primi tre punti mostrano che «l'investimento sociale funziona», è bene considerare altri insegnamenti che



possono trasformare un quadro potenzialmente positivo in un bicchiere mezzo vuoto.

4) *La ricalibratura dell'investimento sociale è difficilmente praticabile all'interno del ristretto margine fiscale lasciato dall'«austerità» post-crisi.* Dopo lo scoppio della crisi dell'euro, la riforma dell'investimento sociale si è arrestata in molti Stati membri, anche in quelli che hanno intrapreso quel percorso di politiche agli inizi degli anni Duemila, come ad esempio la Spagna [Petmesidou e Guillén 2014; Bouget *et al.* 2015; Ronchi 2018b]. Va da sé che quei paesi che più avrebbero bisogno di riforme orientate all'investimento sociale sono anche quelli che crisi e austerità hanno colpito in misura maggiore, favorendo tagli piuttosto che riforme progressive del welfare. Questa situazione rischia dunque di causare ulteriori divergenze fra i *welfare state* europei, già disuguali in partenza, in un momento in cui la crisi economica e sociale si è già tradotta in una profonda crisi politica che ha fatto vacillare il progetto di integrazione europeo tra accuse reciproche fra gli Stati membri.

5) *Le in-complementarità tra le «policies» persistono in quei sistemi di welfare che non hanno attuato riforme prima dello scoppio della crisi, e per i quali è ora difficile espandere l'investimento sociale.* Come argomentato sopra, molti paesi dell'Unione sono lontani dall'aver un portafoglio equilibrato di *stock*, flussi e ammortizzatori. In tempi di *austerità*, le complementarità sono molto difficili da mettere in pratica. Il risanamento dei conti pubblici lascia poco spazio fiscale all'espansione degli investimenti su singoli ambiti di *policy*, tanto meno a investimenti coordinati in molteplici settori (per es., idealmente, sforzi congiunti che prevedano sia l'espansione di servizi di cura e politiche attive, che l'ammmodernamento degli ammortizzatori sociali). Se isolate, le sole politiche di attivazione possono scivolare nel *workfare* invece che nell'investimento sociale inclusivo [Bonoli 2012], in particolare se non sono costruite su adeguate garanzie di reddito minimo [Esping-Andersen *et al.* 2002]. D'altra parte, il lavoro in sé non è sempre una garanzia sufficiente contro la povertà [Andreß e Lohmann 2008]. Inoltre, non esistono investimenti a costo zero per lo sviluppo e la diffusione dei

servizi sociali. I servizi a basso costo sono spesso sinonimo di scarsa qualità, fondati su lavori sottopagati e svolti da personale scarsamente formato, oppure concessi in subappalto a fornitori privati che seguono i prezzi di mercato, generando così disuguaglianze nell'accesso (su questo cfr. in particolare il capitolo terzo di Ciarini in questo volume). Disuguaglianze, queste ultime, che a loro volta amplificano gli «effetti Matteo» di genere (si pensi alle madri povere che preferiscono restare a casa a prendersi cura dei propri figli, non potendosi permettere o preferendo non utilizzare asili nido molto onerosi).

6) *L'investimento sociale ha effetti a lungo termine, che contrastano con la prospettiva a breve termine dei politici eletti negli Stati membri e dei «paladini dell'austerità» a Bruxelles.* I sussidi erogati tramite le politiche passive fluiscono quasi immediatamente ai cittadini destinatari del welfare. L'orizzonte temporale delle politiche di investimento sociale, invece, è molto più ampio: occorre molto più tempo prima di poter raccogliere i frutti degli investimenti nell'istruzione, ma anche nella conciliazione vita-lavoro e nelle politiche di attivazione. Come sottolineato da Maurizio Ferrera: «il disallineamento temporale tra le riforme di investimento sociale e i loro rendimenti richiede un grado di “pazienza politica” da parte sia degli attuali elettori che dei politici in carica che non è facilmente disponibile nelle democrazie contemporanee» [2017, traduzione degli autori].

Per ora, il potenziale della Ue come «facilitatore delle politiche di investimento sociale» è stato limitato dalla predominanza dell'*austerità* fiscale nella Ue(m). Dopo lo scoppio della crisi, è divenuto chiaro come l'appartenenza all'eurozona non fosse una benedizione in sé, e come le incoerenze intrinseche della Uem, accentuate dalla crisi dell'euro, abbiano favorito l'*austerità* e la riduzione delle spese invece di incoraggiare la ricalibratura verso l'alto nella direzione dell'investimento sociale.

Nel prossimo paragrafo entreremo più nel dettaglio dell'atteggiamento schizofrenico che hanno assunto le istituzioni europee rispetto all'obiettivo di lunga data di riconciliare prosperità economica e progresso sociale

– un’aspirazione che sembra essere andata persa negli anni turbolenti della crisi.

#### 4. *La Ue(m) tra «cheerleader» dell’investimento sociale e direttrice dell’austerità*

Alle istituzioni Ue, e in particolare alla Commissione, va riconosciuto il merito di aver alzato la posta dell’investimento sociale. In controtendenza rispetto alla logica dei *trade-off* in voga allora (cfr. il paragrafo introduttivo), sin dal summit di Amsterdam del 1997 la Commissione europea ha contribuito a gettare le basi dell’investimento sociale, dai primi importanti passi dell’Agenda di Lisbona del 2000 a un vero e proprio paradigma di welfare codificato nel *Social Investment Package* del 2013, molti spunti del quale sono stati recentemente ricompresi nel Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017. Tuttavia, per quanto la Commissione europea sia diventata la «cheerleader mondiale dell’investimento sociale», in tempi di crisi le istituzioni Ue sono arretrate un’altra volta su una posizione di difesa dell’*austerity* fiscale.

Per essere chiari, la situazione italiana caratterizzata da bassa occupazione e povertà in crescita ha radici interne. Tuttavia, il suo perpetuarsi a seguito del crac finanziario globale è strettamente legato al modo in cui la crisi dell’euro, giunta al suo culmine nel 2012, ha dato forma alle risposte di welfare all’interno della Ue(m). Il presupposto originale dell’unione monetaria era basato sull’assunto che il mandato alla Banca centrale europea (Bce) per la stabilità dei prezzi, insieme a un forte impegno di consolidamento fiscale attuato dal Patto di stabilità e crescita, avrebbe aumentato le pressioni di «riforma strutturale» sugli Stati membri. Col senno di poi, la crisi dell’eurozona ha evidenziato la debolezza di questi assunti ingenui.

Nei primi anni dell’euro, la Germania ha mancato il target di inflazione stabilito dalla Bce. Allo stesso tempo, i paesi mediterranei e l’Irlanda hanno lottato contro una forte inflazione a livelli bassi di crescita. Nonostante

Spagna e Irlanda abbiano continuato ad aderire al conservatorismo fiscale (bassa spesa pubblica, freno agli interventi statali e privatizzazioni), i bassi tassi di interesse e un facile accesso al credito hanno favorito una bolla edilizia, finanziata da un massiccio aumento del debito privato, che alla fine è scoppiata. Per Italia e Grecia, con le loro tormentate finanze pubbliche, si è prospettato uno scenario diverso. Una volta ottenuta l'entrata sicura nella Uem, sono venuti meno gli incentivi di riforma strutturale in quanto il finanziamento del debito pubblico è diventato eccessivamente conveniente. Paradossalmente, la Uem ha agito da «tranquillante delle riforme», riducendo invece di rafforzare le pressioni per avviare le riforme strutturali e portare ordine nel bilancio pubblico ove possibile. Di conseguenza, le riforme di investimento sociale non hanno mai preso piede, specie dove ce n'era più bisogno, ovvero nelle regioni meridionali, caratterizzate da mercati del lavoro più segmentati e sistemi di welfare gravati da uno sbilanciamento previdenziale a favore dei *male breadwinner* anziani. Sul fronte politico, all'indomani della crisi dell'euro i governi si sono trovati in gravi difficoltà, tra Scilla e Cariddi. Da un lato, le pressioni per la riduzione del deficit hanno limitato il margine fiscale per innovare sul versante dell'investimento sociale. Dall'altro, i governi populistici, forti del crescente consenso di elettorati disillusi, si sono sempre più rifiutati di attenersi ai compromessi di *austerity* definiti a Bruxelles. Le elezioni del 2018 in Italia sono un chiaro esempio di quanto sopra: il Movimento 5 Stelle ha formato un governo di coalizione con la Lega, basato su un programma che prevedeva l'espansione della spesa per la protezione sociale passiva invece di rafforzare gli investimenti sociali, e al prezzo di un deficit più elevato. L'indomani della crisi dell'euro solleva gravi perplessità sulla sopravvivenza o meno dell'investimento sociale europeo nello scontro tra *austerity* rafforzata della Uem e ascesa del populismo sovranista e illiberale.

Per cambiare l'andamento delle cose, alla Ue(m) serve un'agenda di riforme più assertiva sul piano sociale. Un'agenda che sappia rendere gli investimenti sociali a

lungo termine e il consolidamento fiscale a medio termine reciprocamente vantaggiosi, incentivando tutti i governi a perseguire una disciplina di bilancio credibile e una strategia di investimento sociale supportata dalla stessa Unione [Vandenbroucke, Hemerijck e Palier 2011; Hemerijck e Vandenbroucke 2012].

##### 5. *Rendere possibili gli investimenti sociali nell'eurozona*

Le idee di *policy* non collaudate non sono mai opportune. Ma diventano necessarie quando le contingenze politiche richiedono con forza una rottura dello *status quo*. Qualsiasi tentativo di cambio di rotta verso un regime di *governance* socioeconomico europeo più bilanciato dovrebbe partire da una diagnosi corretta del collasso finanziario del 2008 e della sua ricaduta inaspettata nella crisi dell'eurozona. Come suggerito dalle considerazioni teoriche ed empiriche avanzate in questo capitolo, la nostra posizione in merito è che le diagnosi prevalenti abbiano erroneamente (ma prevedibilmente) ignorato il più grande successo dell'ingegneria sociale di metà del XX secolo in Europa: il *welfare state* nazionale, un'invenzione che seguì alla grande depressione degli anni Trenta. Il mantra delle «riforme strutturali» incentrate sulla deregolamentazione del mercato del lavoro, sul taglio della protezione sociale, sulla privatizzazione del sistema previdenziale e dei servizi sociali, ha cavalcato l'onda della gestione emergenziale della crisi finanziaria dell'eurozona, ed ha allargato le disparità esistenti invece di alimentare la convergenza verso l'alto per l'intero continente in difficoltà. Esistono prove schiaccianti che i *welfare state* più attivi – e con una spesa sociale elevata – dell'Europa nord-occidentale sono stati meglio in grado di assorbire le scosse di assestamento economiche e sociali della contrazione globale del credito e la successiva crisi dell'eurozona. Ciò dovrebbe costituire una piattaforma di riferimento per esplorare nuove complementarità di *policy* post-crisi, efficaci e legittime in seno alla Ue(m) e ai singoli paesi.

Una prima proposta di riforma della Ue(m) in questo senso riguarda il rafforzamento della capacità assicurativa congiunta per l'eurozona. Posto che gli stati sociali inclusivi sono di gran lunga più forti nell'ammortizzare gli shock asimmetrici rispetto a qualsiasi strumento di risoluzione bancaria nell'ambito di una unione bancaria e dei mercati di capitali, molti economisti e *policy makers*, tra cui l'ex commissario László Andor e l'ex ministro belga degli Affari sociali e delle Pensioni Frank Vandenbroucke, hanno proposto una sorta di «schema di riassicurazione» per i sistemi nazionali di assicurazione sociale contro la disoccupazione, volto a dare un margine di respiro fiscale ai paesi colpiti da una possibile recessione [Dullien 2013; Beblavý, Gros e Maselli 2015; Andor 2016; Vandenbroucke 2017; Vandenbroucke, Barnard e De Baere 2017]. Secondo Andor e Vandenbroucke, lo schema sovranazionale di riassicurazione contro la disoccupazione dovrebbe riguardare l'eurozona. Ciò sembra ragionevole nella misura in cui la lezione (keynesiana) principale appresa dall'esperienza europea della grande recessione è stata la mancanza di uno strumento europeo di assorbimento degli shock. Un vantaggio strategico di tale proposta è la sua stretta affinità con argomentazioni sull'Unione bancaria e sull'Unione dei mercati di capitali, anch'essi sempre più esplicitamente inquadrati come dispositivi di riassicurazione dell'eurozona, non da ultimo dall'ex presidente della Banca centrale europea Mario Draghi [2018].

Tuttavia, è difficile portare a termine la realizzazione di una struttura dell'eurozona che riassicuri i sistemi nazionali di assicurazione sociale. Prima di tutto, uno strumento assicurativo europeo legato ad obblighi contributivi è di difficile legittimazione a livello nazionale. Il mito della sovranità nazionale dei sistemi di welfare è ancora profondamente radicato. Un secondo problema più pratico è che, come ammette Vandenbroucke [2017], qualsiasi ipotesi di ridisegno delle assicurazioni sociali obbligatorie si scontra con le differenze esistenti tra sistemi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione, in special modo per quanto riguarda la generosità e la capacità di sostenere fasce più o meno ampie di popolazione in età lavorativa. Un

livello seppur minimo di convergenza istituzionale sarebbe necessario per il buon funzionamento di questa ipotizzata riassicurazione contro la disoccupazione dell'eurozona, quanto a coperture, attivazione, salari minimi e protezione del reddito per i nuclei familiari più a rischio di sottooccupazione e dunque povertà.

Strettamente collegato a ciò, un terzo problema è di importanza cruciale per la proposta di *policy* avanzata in questo capitolo. I sistemi di assicurazione sociale vigenti sono generalmente più efficaci nell'offrire protezione agli «insider» che non agli «outsider» del mercato del lavoro (si pensi ai lavoratori precari, molto spesso giovani). La riassicurazione complementare a livello europeo può rivelarsi una soluzione efficace nell'ipotesi di futuri shock asimmetrici. In quanto tale, tuttavia, non sembra affrontare il problema dei dualismi accentuati dalla crisi dell'euro e dalla (mala)gestione ordoliberalista che l'ha caratterizzata. Verosimilmente, dal punto di vista degli attuali squilibri sociali, sono gli outsider, fra cui giovani, donne e disoccupati di lungo periodo, e non gli insider, ad aver accusato in modo sproporzionato il peso delle scosse sociali della crisi. E un meccanismo europeo di riassicurazione dei sistemi di assicurazione sociale nazionali vigenti andrebbe, nella migliore delle ipotesi, a beneficiare solo parzialmente gli outsider.

Procedendo da questa riflessione, una seconda proposta complementare per far tornare la Ue sui propri obiettivi sociali è quella di incorporare le politiche di investimento sociale dai criteri del Patto di stabilità e crescita e del *Fiscal Compact*, concedendovi uno spazio fiscale all'interno di un *range* dall'1 al 2% del prodotto interno lordo (Pil) per il decennio a venire [Hemerijck 2019]. Se ragioniamo sulle tre funzioni di *policy* dell'investimento sociale (*stock*, *flow* e *buffer*) in termini di una ripartizione sostenibile delle responsabilità tra l'Ue e gli Stati membri, gli ammortizzatori sociali (ovvero la funzione di «buffer») dovrebbero rientrare nelle competenze di livello nazionale. Essi infatti sono la prerogativa centrale del *welfare state* nazionale, consolidata nei decenni e gelosamente custodita dagli attori politici nazionali. La funzione «flussi» (*flows*), riguardante sia la regolazione del mercato del lavoro

che la contrattazione collettiva e le politiche di conciliazione e di pari opportunità, è valorizzata al meglio da processi di coordinamento aperto, che coinvolgono le amministrazioni nazionali, i relativi comitati di esperti Ue e le parti sociali nella condivisione delle pratiche – buone e cattive – volte a promuovere le riforme. Questo ci fa capire la primaria importanza della funzione di «stock» come fondamento di una nuova piattaforma di investimento sociale a livello europeo. Il riflesso dell'*austerità* dell'eurozona ha sferzato un duro colpo agli investimenti pubblici, soprattutto nell'ambito delle misure a favore del potenziale *stock* di capitale umano, dell'attivazione «capacitante», dell'istruzione, della formazione permanente e dei servizi di cura, con ricadute negative importanti sulla crescita futura, sull'occupazione e sulla produttività all'interno di economie che si trovano ad affrontare un'evoluzione demografica negativa. È qui che la Ue dovrebbe sfruttare il peso formidabile che esercita, senza invadere le prerogative dei *welfare state* nazionali.

Garantire un più ampio spazio fiscale (entro limiti ragionevoli) a quei paesi caratterizzati da eccessivi squilibri sociali e macroeconomici darebbe loro la possibilità di contare su finanziamenti orientati al futuro, per l'istruzione permanente, l'aggiornamento delle competenze e i servizi di cura prima che il peso dell'invecchiamento demografico diventi schiacciante. Esentare tali investimenti dal Patto di stabilità e crescita significherebbe offrire un più ampio margine fiscale agli Stati membri che optano per riforme di investimento sociale, senza però calpestare la normativa fiscale dell'eurozona. Per i paesi che faticano a raggiungere un bilancio equilibrato senza rinunciare agli impegni di protezione sociale in termini di ammortizzatori sociali e sostegno del reddito, tali esenzioni potrebbero comportare immediati vantaggi per il miglioramento dei servizi volti ad incentivare l'occupazione femminile ed un migliore equilibrio vita-lavoro, offrendo nel medio termine risultati positivi rispetto a crescita occupazionale e produttività e, di riflesso, un progressivo alleggerimento del fardello pensionistico grazie a un più alto tasso occupazionale (e, dunque, a un maggiore gettito fiscale).



Dal momento che per raccogliere appieno i frutti di qualsiasi strategia di riqualificazione del capitale umano è necessario attendere il tempo di una generazione, un impegno decennale nei confronti di questa strategia politica si rivelerebbe un'opzione promettente [*ibidem*]. È vero però che l'esenzione fiscale degli investimenti sociali dal Patto di stabilità e crescita non va considerata come una sorta di margine di manovra fiscale discrezionale su base annuale per i paesi in difficoltà di bilancio, come genericamente indicato dalle comunicazioni della Commissione in materia di flessibilità nella *governance* fiscale dell'Ue (2017). Data la sua sostanziale ambivalenza, sul piano politico l'attuale clausola di flessibilità è guardata con sospetto da alcuni degli Stati membri anseatici, fermi su posizioni pro-*austerity*. Al contrario, essendo rivolta a un impegno concreto volto a migliorare lo «stock» di capitale umano, la nuova proposta di riforma è più facile da monitorare e di conseguenza più incline ad essere percepita dagli Stati membri come intervento legittimo da parte dell'Ue, grazie anche al suo focus specifico sulle nuove generazioni e sulle famiglie. In tempi di recrudescente *welfare chauvinism* è di importanza strategica promuovere riforme che abbiano un forte ancoraggio nazionale. Ecco perché l'iniziativa della riforma spetta agli attori politici nazionali. In questo modo, Italia e Spagna potrebbero optare per la creazione immediata di posti di lavoro (soprattutto femminili) puntando su maggiori investimenti sui servizi di cura di qualità, mentre la Francia potrebbe perseguire un miglioramento radicale del proprio sistema di istruzione e formazione professionale seguendo l'esempio della Germania; Belgio, Olanda e Slovenia potrebbero intensificare i propri programmi di formazione permanente sulla scia del modello finlandese. L'ancoraggio nazionale di una nuova strategia europea di investimento sociale troverebbe d'altra parte un terreno fertile tra i cittadini (ed elettori) dei paesi membri. Un recente studio dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche) mostra infatti che la maggioranza dei cittadini dell'Ue non solo appare favorevole all'introduzione di uno schema europeo di condivisione del rischio di di-

soccupazione (lo schema di «riassicurazione» di cui sopra); in tutti i paesi, il consenso aumenta quando la proposta di tale schema viene associata a politiche di investimento sociale, compresi investimenti in istruzione e formazione [Vandenbroucke *et al.* 2018].

Va da sé che lo scorporo degli investimenti di «stock» di capitale umano dovrà essere monitorato da vicino nel corso del semestre europeo tramite un coordinamento aperto efficace, con riguardo a relazioni occupazionali che aiutino ad agevolare i «flussi» del mercato del lavoro per gli individui e le famiglie, insieme al progressivo rafforzamento di ammortizzatori sociali più inclusivi per tutti gli Stati membri. In questo modo, un'azione coordinata di livello europeo per gli investimenti sociali può contribuire alla progressiva convergenza istituzionale nelle funzioni «stock» e «flussi» nel nuovo sistema di welfare. Tale convergenza spianerebbe la strada anche alla messa in atto di una riassicurazione dei sistemi di assicurazione sociale nazionali, come proposto da László Andor e Frank Vandenbroucke, così da rafforzare ulteriormente la resilienza complessiva dell'unione monetaria.

La crisi economica ha lasciato una ferita aperta nel cuore politico del progetto di integrazione europea, oggi dilaniato da spinte centrifughe nazionaliste fomentate dall'arroccamento delle istituzioni europee su posizioni pro-*austerity*. Il rilancio di una dimensione sociale credibile e palpabile potrebbe dare a governi e cittadini di paesi membri molto diversi fra loro una percezione condivisa di solidarietà, e servire da antidoto al dilagare di euroscetticismo e nazionalismo nelle periferie dell'Ue (e non solo). Anche gli elettori (giovani) dei paesi membri dell'Est Europa avrebbero così finalmente una reale alternativa all'autocrazia illiberale, che ora tollerano per una mera mancanza di alternative concrete.

## CAPITOLO QUINTO

### RILANCIARE GLI INVESTIMENTI PUBBLICI E PRIVATI IN FAVORE DELLE INFRASTRUTTURE SOCIALI E DELLE RETI DI WELFARE TERRITORIALE

#### 1. *Investimenti e infrastrutture sociali nella crisi*

La crisi economica e i vincoli di bilancio imposti dalle istituzioni comunitarie hanno posto un freno all'espansione della spesa in favore delle politiche sociali, riducendo le risorse per gli investimenti sociali [Bonoli e Natali 2012; Hemerijck 2017]. Ciò è avvenuto soprattutto nei paesi più indebitati o sotto pressione per gli effetti ed i costi delle cosiddette riforme strutturali (cfr. il capitolo di Hemerijck e Ronchi in questo volume). Le incoerenze della *governance* macroeconomica europea hanno avuto conseguenze negative sul prolungamento della recessione e sull'aumento della disoccupazione e delle disuguaglianze sociali. Tuttavia, i problemi che oggi insistono sui sistemi di protezione sociale non riguardano solo gli effetti della crisi economica o gli effetti negativi dell'unione monetaria con le sue crescenti asimmetrie interne. Sulla tenuta del welfare si misurano questioni che riguardano da vicino anche i temi della crescita e della ripresa degli investimenti pubblici. La figura seguente (Fig. 1) mostra come in Europa (media Eu 28) tra il 2007 e il 2017 il peso degli investimenti fissi sul totale della spesa pubblica sia rimasto stagnante, se non in diminuzione in tutte le aree più importanti per i servizi sociali: infanzia, scuola, istruzione, offerta abitativa (in quest'ultimo caso con un calo particolarmente significativo). Il fatto che la spesa sociale totale sia rimasta «stabile» è un segno che l'Europa sociale è ancora viva. Il problema è piuttosto che l'estendersi della crisi economica, l'invecchiamento della popolazione e gli effetti delle trasformazioni strutturali sull'occupazione necessitano di un rafforzamento nella quantità e nella qualità

*Questo capitolo è di Andrea Ciarini e Edoardo Reviglio.*

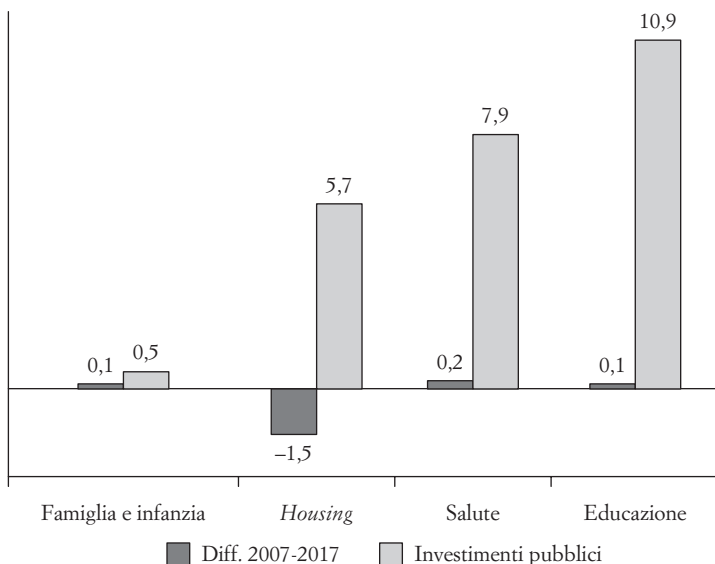


Fig. 1. Investimenti pubblici per le infrastrutture sociali, anno 2017 e diff. 2007-2017, valori % sul totale della spesa pubblica.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat, *Government statistics*.

del welfare europeo, e non soltanto una «modesta» tenuta dell'esistente [Prodi e Reviglio 2019; Hemerijck, Mazzucato e Reviglio 2020].

Le ripercussioni della dinamica negativa degli investimenti in infrastrutture sociali pesano sulla capillarità e qualità dei servizi sociali. Pesano però anche sulla crescita economica. Come colmare questo divario quando i vincoli di bilancio sottraggono risorse proprio agli investimenti? Come rilanciare questi ultimi su scuole, asili, ospedali, strutture sanitarie, reti di continuità assistenziale tra ospedali e domicilio, stante l'impossibilità ad agire oltre una certa misura sulla leva pubblica?

Le proposte di riforma, che sin qui sono state avanzate, toccano uno spettro ampio di soluzioni, alcune volte a liberare spazi di manovra all'interno dei bilanci pubblici, altre più orientate a coinvolgere risorse e investitori privati.

Tra le prime possiamo ricordare gli eurobonds [Favero e Missale 2010; Reviglio 2011; Vandenbroucke, Hemerijck e Palier 2011; cfr. anche Hemerijck 2017], vale a dire forme di mutualizzazione (ovvero condivisione) dei debiti pubblici per il finanziamento su larga scala delle aree di intervento chiave dell'investimento sociale, come politiche attive del lavoro, istruzione, servizi di cura e conciliazione. Il tutto al di fuori dei vincoli europei ma dentro uno stretto controllo della *governance* macroeconomica sulle scelte di investimento nazionali. Proposte come gli eurobonds hanno sicuramente il merito di puntare direttamente al rafforzamento degli investimenti pubblici, spingendo i diversi paesi a condividere da un lato i rispettivi debiti pubblici, dall'altro obiettivi comuni di dimensione europea. Tuttavia, le resistenze e le asimmetrie crescenti tra paesi in surplus di bilancio (con debito pubblico basso) e paesi indebitati (la maggioranza tra i paesi dell'area dell'euro) hanno reso sino a oggi questa opzione non praticabile.

Sulla stessa falsariga, ma senza alcuna necessità di arrivare alla «mutualizzazione», almeno di una parte dei debiti pubblici nazionali, si colloca invece la proposta di una «golden rule» per il sociale, un meccanismo di scorporo della spesa pubblica dai vincoli di bilancio europei (in particolare dal Patto di stabilità e di crescita) per investimenti strategici, tra cui anche le infrastrutture sociali [Hemerijck 2017].

Come ha bene riassunto Francesco Saraceno [2017], tale regola era stata introdotta per la prima volta sul finire degli anni Novanta nel Regno Unito al fine di scorporare gli investimenti pubblici dalla spesa corrente. La disciplina del Patto di stabilità e di crescita non ha previsto alcuna distinzione tra spesa corrente e investimenti. Essi di fatto devono essere finanziati con la prima, vale a dire con l'imposizione fiscale. Ma i vincoli di bilancio (soprattutto la regola del pareggio di bilancio, inserita in molte costituzioni, di recente anche in Italia con il governo Monti nel 2011) impediscono manovre espansive, anche sugli investimenti, se non al prezzo di un aumento del debito pubblico o di una maggiore tassazione per finanziare gli investimenti in capitale fisso. E un aumento della spesa pubblica ha effetti

controproducenti sui tassi di interesse per il «servizio del debito». In un quadro di stretti vincoli di finanza pubblica, sostiene Saraceno [*ibidem*], la regola aurea, soprattutto nella sua versione cosiddetta «aumentata» [Dervis e Saraceno 2014], avrebbe indubbi vantaggi. In primo luogo, perché contribuirebbe a rilanciare gli investimenti sia in conto capitale, vale a dire su reti e infrastrutture sociali, sia su alcune spese correnti, ad esempio quelle riguardanti il sostegno alla partecipazione attiva al mercato del lavoro, alla cura e conciliazione, alla sanità pubblica. A questi obiettivi si ispira la proposta di Hemerijck e Ronchi in questo volume relativa allo scorporo della spesa per gli investimenti sul capitale umano e sui servizi di cura e conciliazione. Uno «spazio fiscale» (almeno decennale), concesso agli Stati membri, pari ad 1,5-2,0% della spesa pubblica totale, permetterebbe di liberare risorse per investimenti nel sociale, determinando al contempo effetti positivi sulla crescita, sulla coesione sociale e sulla produttività del lavoro.

Per le infrastrutture sociali il discorso è analogo. Anche in questo ambito sono intervenute proposte volte a rilanciare gli investimenti pubblici e privati su orizzonti di tempo medio-lunghi. Appartiene a questa fattispecie ad esempio la recente proposta di Prodi e Reviglio [2019] relativa all'istituzione di un Fondo europeo per le infrastrutture sociali con un azionariato misto pubblico-privato partecipato dalla Bei (Banca europea per gli investimenti) insieme alle banche nazionali di promozione (in Italia Cassa depositi e prestiti, Caisse des Dépôts et Consignations in Francia, KfW in Germania per citare le più grandi nello spazio europeo) e da investitori istituzionali come fondi pensione e assicurazioni vita [*ibidem*]. Questi ultimi (fondi pensione, casse di previdenza, assicurazioni vita, fondazioni bancarie) sono investitori di lungo periodo. Le loro scelte di investimento necessitano un profilo rischio/rendimento che mantiene stabilmente nel tempo il valore dei propri investimenti. Si pensi ai fondi pensione e alle casse di previdenza. Siamo in presenza di una forte domanda di *safe asset*, ovvero investimenti il cui valore si preserva nel tempo con alta probabilità. Le infrastrutture possono intercettare una

parte di questa domanda. Secondo l'Oecd i cosiddetti *long-term investors* (compagnie di assicurazione, fondi pensione, pubblici e privati, fondi infrastrutturali, in Italia anche le fondazioni bancarie) hanno circa 130 trillioni di dollari di attività gestite a livello globale, di cui intorno ad un terzo in Europa. Essi investono circa l'1% dei loro investimenti in infrastrutture. Nel futuro potrebbero investire molto di più. In Canada ed in Australia essi investono in infrastrutture intorno al 15% [Della Croce e Yermo 2013; Röttgers, Tandon e Kaminker 2018; Bassanini e Reviglio 2015]. Da un lato sono quindi gli stessi gestori a cercare una maggiore diversificazione nella cosiddetta *asset allocation*, al fine di tutelare le attività dei loro associati e, nello stesso tempo, dare un contributo alla crescita dell'economia reale [Prodi e Reviglio 2019].

In questo schema di finanziamento l'opera viene realizzata a fronte di un «canone di disponibilità» versato anno dopo anno dall'ente pubblico. Il meccanismo è quello di un «leasing finanziario». Pago dal «conto economico» (spesa corrente) ogni anno un «canone» e alla fine del periodo, mi viene consegnata la proprietà dell'opera. Ma siamo sicuri che il suo costo, attraverso un «canone di disponibilità», non sia superiore a quello sostenuto attraverso meccanismi più semplici e tradizionali come un appalto diretto finanziato da un mutuo della Cdp e/o da un finanziamento di lungo periodo di una banca commerciale? Peraltro, in una fase, come quella attuale, di bassi tassi di interesse? Per evitare questa eventualità, la proposta di Prodi e Reviglio prevede di ridurre il costo diretto per l'amministrazione che finanzia l'opera attraverso un «canone» facendo ricorso al cosiddetto *blending*, ovvero la riduzione del costo del pagamento annuale del canone attraverso: incentivi fiscali, «spazio fiscale» concesso dalla Ue, un contributo dei fondi strutturali europei, conferimento di beni del patrimonio pubblico a titolo gratuito come terreni o immobili non utilizzati, garanzie europee e/o nazionali, fondo perduto nazionale e altro ancora. Il *blending* permetterebbe di abbattere il costo dei canoni di disponibilità senza incidere sulla crescita del debito degli enti che finanziano l'opera.

Nella strutturazione di questi complessi schemi finanziari le «banche nazionali di promozione» possono giocare un ruolo cruciale fornendo assistenza tecnica, soprattutto considerando le ormai scarse competenze della pubblica amministrazione a livello locale.

Quale può essere il contributo delle banche pubbliche in queste iniziative, tra cui in Italia Cdp? In generale, riguarda l'orizzonte temporale dei loro investimenti, ovvero la loro capacità di mobilitare «capitale paziente» per questo tipo di investimenti [Mazzucato e Jacobs 2017; Hemerijck, Mazzucato e Reviglio 2020]. Queste banche pubbliche sono istituzioni finanziarie possedute e controllate dagli Stati, ma formalmente operano al di fuori del perimetro della pubblica amministrazione secondo i criteri della contabilità europea. Non sono dunque soggette ai condizionamenti del Patto di stabilità e di crescita. Sono peraltro anche investitori istituzionali, in grado di finanziarsi sui mercati e chiamati altresì ad attrarre intorno a sé altri investitori privati e/o istituzionali [Mertens 2017].

Va ricordato che le infrastrutture sociali sono per circa il 90% finanziate da risorse pubbliche. Questo avviene in tutta Europa dove le infrastrutture sociali, a differenza di quelle economiche che si ripagano in larga parte con i flussi di cassa che provengono dalle tariffe, non producono reddito su cui finanziare la propria costruzione. Per questa ragione gli investimenti in infrastrutture sociali, proprio perché «garantiti» da pagamenti annuali dell'ente locale, hanno un rapporto rischio/rendimento che li rende attraenti per investitori di lungo periodo che devono mantenere il valore dei propri investimenti nel lungo periodo per soddisfare le esigenze dei propri associati, tra le quali pensioni e premi vita [Fransen, del Bufalo e Reviglio 2018].

## 2. *Strumenti finanziari a impatto per gli investimenti sociali: «Social Impact Bonds» e «Public Private Partnership»*

In tale ridisegno dei meccanismi di finanziamento di infrastrutture e servizi sociali vanno considerati anche altri



strumenti, alcuni rivolti a singole organizzazioni sociali, altri ad amministrazioni e autorità pubbliche che, strette nei vincoli di bilancio, sono spinte a sperimentare forme nuove di finanziamento. In alcuni paesi europei, diverse banche hanno lanciato forme di raccolta del risparmio, sotto forma di social bonds, da destinare in parte alla remunerazione del capitale investito, in parte al finanziamento di singole organizzazioni di terzo settore. Allo stesso modo, anche partenariati finanziari più complessi, come i *Social Impact Bonds* (Sibs), hanno iniziato a diffondersi. Introdotti inizialmente nel Regno Unito e successivamente promossi in diversi altri paesi europei (compresa di recente anche l'Italia), i *Social Impact Bonds* sono forme di investimento privato nel sociale che puntano a garantire un ritorno sul capitale investito attraverso le riduzioni di spesa prodotte dai progetti finanziati (in partenariato con le amministrazioni). Naturalmente trattandosi di un vero contratto tra due o più contraenti, il ritorno sul capitale dipende dal successo dei progetti selezionati. È infatti in conseguenza di ciò che le amministrazioni conseguono quei risparmi di spesa con i quali ripagare gli investitori. Al contrario, il fallimento o l'insuccesso del progetto nel raggiungimento degli obiettivi sociali posti alla base del partenariato, possono prevedere il mancato pagamento degli interessi sul debito contratto, con conseguenze negative per l'investitore. Da qui la centralità e l'importanza della valutazione d'impatto come strumento di governo dei nuovi rapporti pubblico-privato.

Dal punto di vista dell'architettura istituzionale i Sibs prevedono una vera e propria scommessa, tra chi mobilita capitali in cerca di rendimento e chi necessita di finanziare una prestazione sociale o un progetto, senza tuttavia disporre delle necessarie coperture economiche. Anche il finanziamento delle infrastrutture sociali (scuole, asili, ospedali, strutture sanitarie) ha incominciato ad utilizzare in Europa nuove forme di partenariati pubblico-privati (Ppp) conosciuti anche come partenariati pubblico-istituzionali o ancora pubblico-comunità. Nel 2013 il ricorso alle Ppps è stato per la prima volta inserito anche nella programmazione dei fondi strutturali (2014-2020), come uno degli

strumenti di investimento da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Secondo i dati dell'European Ppp Expertise Centre (2018), tra il 2000 e il 2017 sono state finanziate più di 1.800 Ppps in Europa per un valore totale di circa 370 miliardi di euro.

Tra i settori di investimento, sanità (49,9), istruzione (35), *housing* (7,4) e servizi pubblici (7,2) hanno raccolto investimenti pari 99,5 miliardi di euro, con una distribuzione territoriale, tuttavia, non omogenea. Il Regno Unito è il principale mercato in Europa, con più del 58% delle iniziative di Ppps [Fransen, del Bufalo e Reviglio 2018]. Segue la Francia con 37,8 miliardi di euro per un totale di 182 progetti finanziati (58 nel campo delle infrastrutture sociali). L'Italia ha un mercato di questi strumenti ancora relativamente ridotto. Tra sanità, educazione e *social housing* in Italia sono state finanziate 38 iniziative di Ppps tra il 2000 e il 2017 per un valore totale di 14,8 miliardi di euro [*ibidem*]. Sebbene in crescita, la finanza di progetto non ha ancora raggiunto dimensioni tali da prefigurare un sistema alternativo a quello degli investimenti diretti pubblici [Reviglio 2017]. In prospettiva, tuttavia, potrebbe crescere fino a raggiungere dimensioni ragguardevoli. Considerando le condizioni dei bilanci pubblici europei e le modeste prospettive future di crescita economica, un maggior ricorso a capitali privati e/o istituzionali nel finanziamento delle infrastrutture è inevitabile. Diventa, tuttavia, fondamentale, evitare gli errori del passato e soprattutto quelli del modello inglese, sia nella prima e sia nella seconda versione, dove troppo spesso il pubblico si è preso i rischi ed il privato i profitti (spesso eccessivamente alti).

Per un filone di letteratura [Dowling 2017; Streeck 2015; Mertens 2017] l'ingresso dei capitali finanziari nel finanziamento di infrastrutture e servizi sociali ha come principale effetto l'assoggettamento dell'offerta di protezione sociale a logiche finanziarie. In questa interpretazione, come scrive lo stesso Streeck [2015] «*austerity* permanente» e finanziarizzazione dell'economia sono elementi strettamente connessi, l'uno speculare all'altro, la prima impedendo manovre espansive attraverso il bilancio pubblico, la seconda

fornendo risorse private finalizzate a compensare i tagli alla spesa sociale, ma al prezzo di interessi che vanno a remunerare gli investitori. Ma esiste una buona finanza per il sociale? Se sì, con quali vincoli e destinazioni di risorse? Verso le singole organizzazioni? Verso le reti e le infrastrutture sociali? Secondo quali rapporti tra pubblico e privato?

Un fatto è certo: con debiti pubblici così alti, che rimarranno alti probabilmente ancora per molti anni, il futuro del finanziamento dei servizi sociali in Europa sta cambiando orientamento. La direzione di marcia è tuttavia aperta a diversi possibili esiti. Non mancano peraltro contraddizioni e zone di confine che tendono a sovrapporsi tra le diverse prospettive di intervento, sia in quella che guarda alla mobilitazione di capitali pazienti, sia nel caso della finanza ad impatto tipica di strumenti come i Sibs. Pensiamo al ruolo delle banche nazionali di promozione, la cui influenza è cresciuta molto in questi anni, a partire dal Piano Juncker (il piano europeo per gli investimenti lanciato nel 2014). In qualità di istituti nazionali di promozione esse hanno avuto una responsabilità diretta nella gestione degli investimenti, da un lato contribuendo attraverso la garanzia dello Stato alla realizzazione degli interventi promossi dalla Bei, dall'altro favorendo il coinvolgimento dei fondi strutturali europei e di altri fondi nazionali nelle piattaforme di investimento: società veicolo attraverso le quali i finanziamenti vengono canalizzati su specifici ambiti di intervento, tra cui anche le infrastrutture sociali.

Nei prossimi paragrafi concentreremo la nostra attenzione sulle trasformazioni che stanno interessando il finanziamento di servizi e infrastrutture sociali, con un'attenzione particolare ai principali filoni di letteratura che sono emersi nel corso degli ultimi anni, e ad alcuni casi nazionali: il Regno Unito, la Francia e l'Italia. Nella parte conclusiva riprenderemo le fila del ragionamento sul livello europeo. È infatti anche qui che emergono e si diffondono pressioni in direzione della finanziarizzazione, con soluzioni che però mantengono una certa variabilità interna e non tutte interpretabili secondo il tipico indirizzo anglosassone dei cosiddetti «risparmi futuri che ripagano l'investimento privato». In realtà, come è stato

in passato per diverse innovazioni promosse dall'Europa, convivono al suo interno diversi modi di intendere l'inclusione delle risorse private e finanziarie nel novero dei canali di finanziamento delle prestazioni sociali e dei servizi. È un campo che si sta formando e su cui si misurano diverse opzioni di *policy*, aperte a scenari differenti a seconda dei rapporti (di forza?) che si determineranno tra i vari soggetti, pubblici e privati, coinvolti.

### 3. *Il mercato sociale degli investimenti a impatto nel Regno Unito*

La ricerca di soluzioni alternative alla spesa pubblica è un fenomeno che taglia trasversalmente diversi ambiti di *policy* in un crescendo di sperimentazioni a cui possiamo ricondurre un'ampia varietà di strumenti finanziari, dalle Ppps ai Sibs, fino a forme ibride di investimento pubblico-privato in cui sono coinvolte le banche nazionali di promozione e altri investitori istituzionali. Il Regno Unito è, come già detto, il principale mercato europeo nel Ppp, con una incidenza crescente degli investimenti per le infrastrutture sociali, soprattutto nella sanità, nell'istruzione e nel *social housing* [Fransen, del Bufalo e Reviglio 2018]. Lo stesso vale per gli strumenti di finanza a impatto. Secondo un rapporto di Social Finance [2017] su 69 progetti di *impact investment* lanciati nel mondo nel 2016, 33 (circa la metà) sono stati avviati nel Regno Unito, di fatto il principale *hub* europeo della finanza ad impatto. Di recente è stata conclusa la sperimentazione del primo Sib lanciato nel 2010 tra ministero della Giustizia e un *pool* di 17 investitori volto a ridurre il tasso di recidiva in un gruppo di ex detenuti del carcere di Peterborough.

La valutazione d'impatto, condotta con un gruppo nazionale di controllo, ha certificato il raggiungimento dell'obiettivo in misura addirittura superiore a quanto concordato all'inizio tra i contraenti. Per gli investitori ciò ha significato non solo il ritorno sul capitale iniziale, ma anche una percentuale di dividendo annuo (3%) per l'intera durata del progetto [Anders e Dorset 2017].

Il Peterborough *Social Impact Bond* ha aperto la strada a un diffuso ampliamento di questi strumenti finanziari. La logica sottostante ai Sibs prosegue su una linea di intervento incentrata sul cosiddetto «pagamento a prestazioni» (*payment-by-results*, d'ora in poi Pbr). Che si tratti della recidiva (come nel caso del primo Sib) o della riduzione del tasso di disoccupazione o abbandono scolastico in aree svantaggiate come è stato per successivi Sibs, lo schema Pbr prevede il pagamento da parte dell'amministrazione sulla base dei risultati raggiunti dall'affidatario o dal gruppo di investitori che lo hanno finanziato.

Secondo alcune rilevazioni [Oecd 2016a], la maggior parte dei Sibs finanziati riguardano l'ambito delle politiche del lavoro, il reinserimento lavorativo e sociale delle fasce più svantaggiate: disoccupati di lungo periodo, Neet, senza fissa dimora, in ultimo la cura e l'assistenza in favore di minori e anziani. Un simile modo di regolare i rapporti tra i contraenti del contratto (l'amministrazione, il provider e il *pool* di investitori) porta con sé cambiamenti significativi, non ultima l'idea che l'esborso di spesa pubblica sia primariamente collegato a impatti sociali verificabili da terzi, generalmente un'agenzia indipendente.

Questa logica d'azione pubblica ha alle spalle una lunga serie di sperimentazioni che già negli anni dell'ultimo governo laborista erano state avviate al fine di razionalizzare la spesa pubblica, come parte del nuovo *Flexible New Deal* introdotto nel 2009 in sostituzione del precedente programma di politiche attive del lavoro degli anni Novanta [Department for Work and Pensions 2008; Sinclair *et al.* 2014]. Con il governo conservatore l'utilizzo di schemi Pbr è andato ulteriormente rafforzandosi, con l'obiettivo di ridurre la spesa sociale e favorire maggiore efficienza economica dei programmi di attivazione workfarista. Per effetto dei forti tagli alla spesa sociale che hanno riguardato anche il Regno Unito [Taylor-Gooby 2012] e a fronte dell'aumento della domanda di interventi, soprattutto dalle fasce di popolazione più a rischio, il coinvolgimento di capitali finanziari è andato di pari passo al rafforzamento delle metodologie di valutazione e misurazione degli impatti delle politiche, in un

disegno funzionale all'arretramento della spesa pubblica e di contro alla moltiplicazione di canali di investimento privati. Tutto questo presuppone il fatto che alle spalle delle politiche sia attiva una industria finanziaria capace non solo di garantire liquidità ma anche di piegare a logiche finanziarie il funzionamento delle politiche.

La «finanziarizzazione del sociale» porta con sé questioni molto complesse che implicano un ridisegno complessivo del ruolo del settore pubblico. Contrariamente, infatti, a quello che si potrebbe pensare, lo sviluppo della finanza a impatto non è da mettere in relazione a un semplice arretramento dello Stato dall'offerta di welfare. In realtà, soprattutto se ci riferiamo ancora una volta al Regno Unito, lo Stato è uno dei soggetti promotori della finanziarizzazione, agendo sia indirettamente, con una politica di vantaggi fiscali per gli investitori, sia direttamente, attraverso il ricorso a fondi misti (pubblico-privati) che finanziano i progetti di *impact investing*. Tra questi fondi possiamo ricordare il Dwp Innovation Fund, lanciato dal Department for Work and Pensions nel 2012 e teso a intervenire sui giovani *drop-out* e Neet residenti in aree particolarmente svantaggiate [Department for Work and Pensions 2014a; 2014b] e lo Youth Engagement Fund, basato sul precedente Dwp e introdotto per finanziarie azioni di contrasto alla marginalità nei confronti di 18.000 giovani compresi tra i 14 e i 17 anni in più di 100 scuole del paese. In entrambi i casi il Department for Work and Pensions è il principale committente degli interventi, attraverso l'attivazione di appositi Sibs, finanziati da fondi governativi, che in questo modo contribuiscono ad attrarre e canalizzare risorse finanziarie private sui singoli progetti.

Parallelamente, anche il mercato finanziario è andato strutturando un'offerta «dedicata» di capitali per il sociale. A questo fine è stata per esempio costituita nel 2013 un'apposita banca di investimento privata, la Big Society Capital's Social Investment Bank, con un budget iniziale di 600 milioni di sterline, garantito per il 66% da risorse tratte dai conti dormienti oltre i 15 anni e per il resto da un *pool* di gruppi bancari: Barclays, Hsbc, Lloyds Banking Group e Royal Bank of Scotland. L'ammontare di risorse

investite dalla banca – insieme a investitori privati e anche autorità pubbliche locali – ha raggiunto nel 2017 la cifra di 893 milioni di sterline (+52% rispetto al 2016) su un varietà di attività che spaziano dai social bonds in favore di singole organizzazioni non profit, ai Sibs e joint-venture finanziarie tra investitori privati e istituzioni pubbliche [Ciarini 2019].

Alla Big Society Capital's Social Investment Bank va aggiunta anche la costituzione di una «borsa» del sociale, il *Social Stock Exchange* (Sse) in cui imprese sociali e organizzazioni ibride (profit e non profit) possono scambiare azioni e cercare liquidità per canalizzare risorse finanziarie nei rispettivi ambiti di intervento. Il Sse, costituito nel 2013, segue l'esempio di altre «borse» del sociale attivate in varie parti del mondo, tra Canada, Singapore, Sud Africa, Brasile, all'insegna di una crescente apertura del settore non-profit, soprattutto delle sue componenti che più si sono «ibridate» con le organizzazioni private, al capitale finanziario e alla distribuzione di utili.

Non pochi sono gli studiosi [Azemati *et al.* 2013; Hazenberg e Hall 2016; Dowling 2017] che hanno espresso forti riserve riguardo a questo processo di «finanziarizzazione del sociale». Vi è innanzitutto il rischio di una nuova ondata di privatizzazioni e assoggettamento a logiche finanziarie dei servizi pubblici. In secondo luogo, il possibile prodursi di effetti di *creaming*, ovvero la selezione avversa nei confronti dei soggetti più vulnerabili e progetti più rischiosi. In terzo luogo, il ridursi della valutazione di impatto a una mera misurazione dei risultati sociali, più funzionale al rimborso del capitale investito, che non alla presa in carico dei beneficiari. Infine, il rischio di una eccessiva concentrazione degli investimenti su un gruppo ristretto di grandi provider privati e non profit, più attrezzati rispetto alle piccole organizzazioni sociali nell'intercettare e coagulare intorno a sé risorse finanziarie che richiedono strutture di gestione molto più strutturate e complesse rispetto al passato. Come è stato sottolineato da Azemati e colleghi [2013], la gestione di progetti complessi come i Sibs richiede capacità gestionali e finanziarie che spesso sono garantite solo dalle più grandi

organizzazioni non profit, mentre lascia ai margini le piccole realtà associative.

Le pressioni che emergono in questa direzione sono destinate ad avere effetti significativi sui rapporti tra pubblico e privato nel welfare. Non è da oggi, tuttavia, che i circuiti della finanza hanno iniziato a interagire con l'offerta di protezione sociale. Già Crouch [2009] con l'espressione «keynesismo privatizzato» aveva messo in evidenza i nessi di funzionalità reciproca tra finanziarizzazione dell'economia e tagli alla spesa sociale pubblica. Il riferimento va qui in particolare a quel sistema di crediti «facili» e liquidità a basso costo che per una lunga fase ha controbilanciato le spinte alla crescita delle disuguaglianze e alla diminuzione del potere d'acquisto dei ceti medio-bassi nel ciclo seguito alla crisi del compromesso keynesiano. In molti hanno in seguito enfatizzato questa connessione, mettendo in evidenza come il credito facile, in particolare nei paesi anglosassoni, abbia consentito di ridurre consistentemente la domanda di spesa pubblica per il welfare, funzionando come vero e proprio strumento di protezione sociale, soprattutto nei confronti delle fasce di popolazione più a rischio marginalità e dipendenti dai sussidi pubblici [Hay 2011; Smith e Hay 2013]. Detto in altri termini, con l'offerta pubblica sotto pressione, il credito a basso costo e la stessa bolla immobiliare trainata dalla finanza, hanno consentito di convogliare risorse private verso beneficiari privati di diritti sociali e forme di sostegno del reddito, ma messi nella condizione di accedere al consumo e anche a beni fondamentali come la casa, al prezzo però di un forte indebitamento privato. È stato questo, in effetti, il *trade-off* che si è manifestato con l'ascesa della finanza come mezzo di protezione sociale: da un lato la riduzione della spesa pubblica, dall'altro l'aumento, poi divenuto insostenibile, del debito privato [Hay 2011].

Rispetto a questa fase (che ha raggiunto il culmine negli anni immediatamente precedenti alla crisi del 2008) le pressioni verso la finanziarizzazione non sono diminuite. Si sono piuttosto riposizionate in direzione (anche) del finanziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali. Come passo ulteriore verso la privatizzazione e finanziarizzazione



dello spazio pubblico, il mercato degli investimenti a impatto in questo paese può essere dunque interpretato alla luce della compresenza tra un basso livello di spesa sociale e un sistema finanziario in grado di fornire liquidità non solo alle famiglie (per incentivare il consumo a debito) ma anche alle autorità pubbliche, spinte a indebitarsi per finanziare infrastrutture sociali e servizi altrimenti non disponibili a causa dei forti vincoli di bilancio.

#### 4. *Varietà dei mercati di investimento sociale. Italia e Francia a confronto*

A causa delle misure di consolidamento fiscale seguite alla crisi dei debiti sovrani e anche dei bassi tassi di interesse provocati dalle politiche monetarie espansive degli ultimi anni sono cresciute le spinte a ricorrere al capitale finanziario per realizzare servizi e infrastrutture sociali. E la crescente attenzione verso strumenti come i Sibs o le Ppps ne è una testimonianza diretta. Questo avviene però all'interno di differenze tra paese a paese che rimandano a questioni cruciali per l'analisi comparata, come il tipo di investitori prevalenti, la loro mission, la quantità e la natura delle risorse private investite, le metodologie di valutazione di impatto e la stessa nozione di impatto sociale, tutt'altro che comunemente diffusa e accettata. Tutto questo contribuisce a definire un campo non solo in rapida evoluzione ma anche estremamente disomogeneo. Non siamo di fronte a un mercato degli investimenti sociali che ha caratteristiche comuni nei diversi paesi, né che tende a evolversi secondo la direzione indicata dal contesto nel quale prima e di più è andato avanzando il processo di finanziarizzazione del sociale, ovvero il Regno Unito. Vi sono pressioni comuni che vanno in direzione dell'allargamento delle fonti di finanziamento private, comprese quelle di natura finanziaria, ma risposte istituzionali che continuano ad evidenziare una certa variabilità. Se nel Regno Unito esse possono essere riassunte in un doppio movimento di riduzione dell'offerta pubblica, da un lato, ed espansione degli investimenti pri-

vati finanziari, dall'altro, nel caso di Francia e Italia siamo di fronte a contesti istituzionali e strategie degli attori – a cominciare dallo Stato – alquanto diversi. E questo ha una influenza rispetto al tipo di soluzioni e investimenti pubblici e privati in favore delle infrastrutture sociali e degli attori dell'economia sociale.

In primo luogo, è bene sottolineare il fatto che in entrambi i paesi lo sviluppo del mercato degli investimenti a impatto è ancora in una fase preliminare, sebbene recentemente siano stati avviati alcuni progetti di finanza a impatto sociale, come i *contract à impact social* (Cis) in Francia. Introdotti nel 2016 i Cis rappresentano la versione francese dei Sibs, allo scopo ben preciso di favorire l'ingresso di investitori privati nel finanziamento delle organizzazioni di terzo settore e progetti di innovazione sociale, secondo il tipico schema *payment-by-results* alla base della finanza a impatto anglosassone. Alla stessa stregua, in Italia è stato lanciato nel 2017 il primo Sib, in partnership tra ministero di Grazia e Giustizia, Human Foundation e la Fondazione sviluppo e crescita controllata dalla Cassa di Risparmio di Torino (fondazione di origine bancaria azionista del gruppo Intesa-San Paolo). Da notare che il lancio di questo progetto ricalca negli obiettivi il primo Sib lanciato nel 2010 nel Regno Unito. Si tratta infatti anche in questo caso di un progetto finanziato per ridurre la recidiva. La logica sottostante riprende la filosofia di remunerazione del capitale investito in base al raggiungimento di risultati sociali stabiliti tra i contraenti del Sib. Se alla fine del progetto il tasso di recidiva sarà ridotto l'amministrazione sarà tenuta a ripagare l'investitore, sulla base del risparmio prodotto in termini di costi diretti (riduzione della spesa carceraria) e indiretti (minore spesa per il contrasto della criminalità e sicurezza urbana).

L'avvio del primo Sib italiano e dei Cis francesi è un fatto significativo, cui potrebbero seguire altre iniziative analoghe. Resta il fatto che siamo di fronte a esperienze ancora a uno stato embrionale, che non hanno raggiunto né una massa critica, né una caratterizzazione tale da identificare un modello di intervento compiuto. Questo vale in particolare per

i Cis francesi, di fatto in una fase di stallo dopo il primo lancio. Ad oggi solo due Cis sono stati lanciati in Francia. Altri tre progetti sono in fase di progettazione nel campo della creazione di lavoro e formazione per i disoccupati di lungo periodo per una spesa di 1,7 milioni di euro [Social Finance 2017]. Questo non significa che in Francia non siano presenti canali di investimento privato sui servizi di welfare. Al contrario, questo paese può contare su una vasta gamma di risorse non pubbliche per l'innovazione sociale e le politiche sociali territoriali. Nel complesso si tratta di un mix di canali privati «integrativi» diretti a finanziare investimenti sulle infrastrutture sociali, organizzazioni di terzo settore e ben delimitate aree di welfare, all'interno di un quadro normativo e uno spazio d'azione riconosciuto alle istituzioni pubbliche che differisce notevolmente da quello del Regno Unito. Queste risorse non pubbliche possono essere raggruppate in tre canali principali: *i*) le banche; *ii*) lo Stato attraverso i propri istituti finanziari pubblici; *iii*) il risparmio privato (*Épargne Solidaire*) – un sistema unico nel suo genere in Europa. Si tratta di strumenti di raccolta del risparmio che lo Stato canalizza, attraverso appositi incentivi, verso le organizzazioni dell'economia sociale. Questi piani, riservati alle aziende con oltre 50 dipendenti, prevedono investimenti ripartiti tra un 10% destinato a imprese sociali, e dal 2014 anche a imprese private che rispettano determinati requisiti (*entreprises solidaires d'utilité sociale*, vedi sotto), e il restante 90% in titoli quotati secondo principi di responsabilità sociale. Per questo motivo sono chiamati fondi 90/10. A oggi rappresentano il principale canale di investimento privato nell'economia sociale.

Per quanto riguarda l'intervento statale, vale la pena sottolineare due punti principali. Innanzitutto, il fatto che lo Stato francese abbia i propri istituti bancari coinvolti in questi diversi ambiti di intervento: Cdc (la banca nazionale di promozione francese) e Bpi, costituita nel 2012 a seguito della fusione di precedenti istituti finanziari pubblici (Oséo, Cdc Entreprises e Fsi) con il mandato di stimolare investimenti a sostegno delle Pmi e progetti strategici per la creazione di lavoro nell'economia sociale. I fondi d'investimento sociale

di Bpi sono costituiti da: prestiti agevolati (*prêt participatif social et solidaire*), fondi di investimento per imprese sociali (*fond coopératif*) e, dal 2015, un fondo per l'innovazione sociale (*fonds d'innovation sociale Fiso*) dotato di un budget di 500 milioni di euro per prestiti a tasso zero in favore di imprese sociali, associazioni, cooperative e anche società private con uno scopo sociale (*entreprises solidaires d'utilité sociale*). Secondo la legislazione francese (legge Fabius del 2014), al fine di ottenere la certificazione di imprese solidali, occorre rispettare specifici requisiti riguardanti la retribuzione dei dirigenti e dei dipendenti più pagati (non superiore a un plafond annuale tra le 7 e le 10 volte il salario minimo legale), il divieto di quotazione sul mercato finanziario e l'obbligo di destinare il 66% del bilancio aziendale alla missione sociale dell'impresa [Fraisie *et al.* 2016]. Al fine di migliorare gli investimenti a impatto, Cdc e un pool di banche private (Bnp Paribas, assicurazioni Cnp, Crédit Coopératif, Ircantec, Mutuelle Nationale Territoriale) hanno recentemente istituito un fondo (Novess) per prestiti a lungo termine finalizzati a sostenere progetti di innovazione sociale [European Commission 2016]. Di questo fondo è importante sottolineare il tipo di valutazione d'impatto per i prestiti agevolati, sintetizzato in una metodologia denominata Mesis (*Mesure et suivi de l'impact social*). La sua misurazione non è strettamente correlata alla riduzione della spesa pubblica, come nei sistemi *payment-by-results* nel Regno Unito. Piuttosto l'enfasi è posta su indicatori che riguardano principalmente la qualità dei posti di lavoro creati, il numero e il profilo dei beneficiari, le esternalità positive prodotte in termini di riduzione della disoccupazione di lunga durata e gli effetti sulla sostenibilità sociale e ambientale. A tale riguardo va anche segnalato il lancio da parte di Cdc di un apposito programma di emissioni obbligazionarie a medio-lungo termine (social bonds) del valore di 500 milioni di euro per raccogliere capitale (paziente) da investire su questi due specifici ambiti di intervento.

È interessante sottolineare che questo tipo di obbligazioni rispecchia analoghe forme di investimento già sviluppate da Cdp in Italia, nel suo ruolo di banca nazionale di promozione

e altresì soggetto responsabile degli investimenti promossi dalle istituzioni comunitarie (dal piano Juncker al nuovo piano InvestEU, su cui torneremo nel prossimo paragrafo). Dopo la prima emissione «social» del 2017 con cui sono stati raccolti 500 milioni di euro<sup>1</sup> per piccole e medie imprese localizzate in zone svantaggiate (in regioni con un Pil pro-capite inferiore alla media nazionale o in aree colpite da eventi sismici), nel 2018 è stato lanciato il primo *Green, Social and Sustainability Bond* per finanziare investimenti su infrastrutture e servizi pubblici locali, edilizia scolastica, piccole e medie imprese e sostenibilità ambientale [Cdp 2019].

Questa azione promozionale di Cdp si inquadra in un sistema di investimenti sociali che fino al più recente passato è stato influenzato dal ruolo preminente delle fondazioni di origine bancaria, anch'esse investitori istituzionali ma di diverso tipo rispetto a Cdp. In effetti, in Italia è stato soprattutto il sistema delle fondazioni bancarie a fornire e stimolare la partecipazione di risorse private destinate al finanziamento di servizi di welfare. Le 86 fondazioni di origine bancaria attualmente operanti in Italia erogano finanziamenti di varia natura in favore di attività culturali, del patrimonio artistico, di organizzazioni di terzo settore e anche del welfare locale, in particolare *social housing*, contrasto della povertà minorile e assistenza per gli anziani [Acri 2017]. Gli interventi di welfare hanno assorbito nel 2016 risorse pari a 293 milioni di euro, più 120 milioni per l'istituzione di un fondo espressamente dedicato al contrasto della povertà minorile [Agostini e Cibinel 2017]. Nel 2018 complessivamente il welfare ha assorbito 411 milioni di euro (il 40% delle erogazioni), di cui 291 milioni per servizi sociali e 119,7 per il contrasto della povertà educativa [Acri 2018]. In linea generale, investimenti di questo tipo tendono a supplire alle carenze dell'offerta pubblica locale, in special modo nelle aree di

<sup>1</sup> L'emissione del valore di 500 milioni di euro ha una durata di cinque anni (scadenza 2022) per una cedola annuale dello 0,75%, un rendimento questo compatibile con la ricerca di rendimenti bassi ma costanti nel tempo tipica degli investitori istituzionali.

intervento più sguarnite, o per mancanza di risorse o per la tradizionale assenza di servizi.

Negli anni passati le fondazioni di origine bancaria hanno sviluppato una stretta collaborazione anche con Cdp, di cui sono peraltro il secondo maggiore azionista dopo lo Stato. La principale area di intervento in questo ambito è stato il *social housing*. L'attuale Fondo investimenti per l'abitare – Fia, istituito nel 2009 e gestito da Cdp Investimenti Sgr, ha ricevuto 2,28 miliardi di euro (1 miliardo di euro da Cdp, 140 milioni di euro dal ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e 888 milioni di euro dalle banche, fondazioni e altre compagnie assicurative private) per 227 complessi residenziali, principalmente nel Nord Italia [Caruso 2017]. Va sottolineato che il fondo Fia rappresenta lo sviluppo a livello nazionale di un precedente fondo di investimento istituito da Fondazione Cariplo (la principale fondazione di origine bancaria italiana, azionista del più grande gruppo bancario italiano: Intesa-Sanpaolo) in Lombardia nel 2004.

Queste caratteristiche del mercato sociale degli investimenti non mettono le sperimentazioni in corso al riparo da asimmetrie interne, a cominciare da quelle territoriali. La maggioranza delle fondazioni bancarie si trova nelle regioni centro-settentrionali. E anche gli investimenti di Cdp sono concentrati in maggioranza al Nord rispetto al Mezzogiorno.

Le disuguaglianze territoriali sono un problema di lungo periodo in Italia, non strettamente dipendente dalla sola ricerca di soluzioni alternative alla spesa pubblica. Va detto tuttavia che questi processi, se non ricondotti dentro una logica di sistema, corrono il rischio di aumentare le distanze, già da tempo evidenti, tra regioni che possono contare su estese reti associative, servizi pubblici efficienti e oggi anche investitori finanziari – il Nord e il Centro-Nord [Ferrera 1996; Fargion 1997; Ascoli 2011; Ascoli e Pavolini 2015] – e le regioni del Sud, più deboli su tutti questi fronti e ancora più spinte verso i margini. Negli anni della crisi queste differenze interne sono peraltro aumentate, in conseguenza dei tagli alla spesa pubblica che si sono scaricati

soprattutto sugli enti locali [Del Pino e Pavolini 2015; Neri 2016]. Come Pavolini e colleghi hanno evidenziato [2015], i governi locali sono stati costretti ad accettare tagli significativi e un maggiore controllo dei loro bilanci da parte del governo centrale, pagando il prezzo più alto in termini di riduzione della spesa tra i diversi livelli amministrativi. Tra il 2007 e il 2015, il governo nazionale ha imposto 40 miliardi di euro in tagli ai trasferimenti nazionali verso regioni e autorità locali – 2,4% del Pil –, con l'obiettivo di rispettare il Patto di stabilità [Corte dei Conti 2015].

Dato questo contesto, le risorse private attivate dalle fondazioni di origine bancaria hanno teso a controbilanciare in qualche modo i tagli agli enti locali, ma senza ovviamente sostituire le risorse pubbliche ridotte dai tagli ingenti a livello locale, anche nelle regioni settentrionali. In secondo luogo, queste forme di finanziamento rischiano di produrre nuovi condizionamenti sulle amministrazioni pubbliche territoriali. Uno dei nodi critici riguarda infatti quanto e in che misura la programmazione sociale degli enti locali sia effettivamente espressione dei territori e non invece condizionata dagli obiettivi delle istituzioni finanziarie che mettono a disposizione risorse per l'innovazione sociale.

L'esito di questi processi dipende da tutta una serie di elementi che riguardano la misurazione e il tipo di impatti sociali da perseguire. In questo senso la presenza di investitori istituzionali come Cdp e di capitali pazienti da mobilitare su progetti a lungo termine può rappresentare un'alternativa alle logiche a breve termine tipiche di certi fondi di investimento privati. Ma anche in questo caso molto dipende dal sistema di incastri tra lo Stato, le amministrazioni territoriali e il *pool* di investitori istituzionali coinvolti. Di questo ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

##### 5. *Il rafforzamento della dimensione sociale dei piani di investimento europei*

Abbiamo già evidenziato come il risanamento dei bilanci pubblici durante la crisi abbia fortemente ridotto lo

spazio per gli investimenti nelle infrastrutture sociali, con la conseguenza di un *gap* sempre più ampio tra dotazioni infrastrutturali e bisogni sociali. Nel Rapporto Prodi sulle infrastrutture sociali [Fransen, del Bufalo e Reviglio 2018] il *gap* di investimenti fissi è stimato in 142 miliardi di euro al 2030, così ripartiti (cfr. tab. 1).

Allo stato dei fatti, i vincoli di finanza pubblica limitano i margini di manovra a disposizione degli Stati europei, soprattutto quelli più indebitati. Banche nazionali e investitori istituzionali possono concorrere a colmare questo deficit? E in che misura questo modello incentrato sui capitali pazienti e sulla mobilitazione di investimenti a lungo termine è alternativo all'opzione della finanza a impatto di matrice anglosassone?

Si tratta in effetti per molti aspetti di due modelli alternativi. Il primo, più coordinato, rimanda a un'azione promozionale delle istituzioni, attraverso il ricorso a capitali pazienti e investitori istituzionali messi a sistema di grandi piani di investimento *mission oriented*, senza che tutto questo sia subordinato alla riduzione della spesa pubblica, soprattutto quella in conto capitale (mobilitata direttamente e indirettamente dallo Stato) su reti e infrastrutture sociali. È all'interno di questo modello che si possono determinare le condizioni perché si arrivi a una sorta di *golden rule* del sociale, in un mix di investimenti diretti delle banche nazionali di promozione e investitori istituzionali (fondi pensione, casse di previdenza, assicurazioni vita, fondazioni bancarie) remunerati con canoni di disponibilità «calmierati» per non incidere sulla crescita del debito per gli enti locali come è nella proposta di Prodi e Reviglio [2019].

Il secondo modello punta diversamente all'ingresso di capitali finanziari *tout court* in sostituzione della spesa e investimenti pubblici, con tutto il suo corollario di metriche valutazioni d'impatto condizionate alla riduzione della spesa pubblica, come condizione necessaria per il pagamento degli interessi sul debito contratto. Accanto alle banche nazionali di promozione nazionale, allo Stato e a investitori istituzionali «prudenti» come fondi pensione, assicurazioni vita



TAB. 1. *Stima del gap di investimenti per le infrastrutture sociali 2018-2030, miliardi di euro*

Settore	Investimenti correnti	Gap annuale
Educazione e <i>life-long learning</i>	65	15
Sanità e <i>long-term care</i>	75	70 (20+50)
<i>Housing</i>	28	57
Tot.	168	142

Fonte: Franzen, del Bufalo e Reviglio [2018].

e fondazioni bancarie, vi sono infatti anche investitori più marcatamente orientati a prospettive estrattive e di mercato, che utilizzano la leva della finanza di progetto per agevolare l'ingresso di capitali finanziari laddove in precedenza era lo Stato a intervenire direttamente, come ha rimarcato Streeck [2017]. Strumenti come i Sibs rispondono a questa logica che, non è un caso, è speculare al ridimensionamento dell'intervento pubblico, diretto e indiretto.

Va detto che vi sono ambiguità e zone di confine che tendono anche a sovrapporre queste diverse prospettive, soprattutto a livello europeo. Nonostante gli obiettivi ambiziosi dell'agenda sociale europea, il sistema europeo non è riuscito a prescindere negli ultimi anni dalla riduzione di spesa pubblica. D'altra parte, di fronte al *gap* di investimenti che nella crisi è venuto acuendosi, le istituzioni europee hanno optato per soli meccanismi di incentivazione finanziaria in favore degli investimenti privati, con una dotazione di risorse pubbliche di bassa entità e comunque non tale da mettere a rischio la disciplina di bilancio. È stata questa la logica seguita nel Piano Junker e nel complesso dei fondi di investimento che a questo hanno fatto riferimento, come il Feis (Fondo strategico europeo per gli investimenti). Al di là del moltiplicatore stimato, quello che preme sottolineare riguarda due aspetti. Il primo rimanda all'architettura istituzionale di un piano compatibile con i forti vincoli alla limitazione della spesa pubblica. Il secondo riguarda la ricerca di soluzioni miste pubblico-private, nella forma di Ppps

– alternative al tradizionale finanziamento pubblico – come veicoli di trasmissione di liquidità a basso costo (aumentata anche per effetto del *quantitative easing* della Bce) per investimenti che coprono un ampio arco di settori, comprese le infrastrutture sociali.

In questa stessa linea d'azione (ma semplificando l'organizzazione dei vari fondi confluiti nel piano Juncker) si muove il nuovo programma europeo, InvestEU. Anche in questo caso l'obiettivo è quello di contribuire a colmare il persistente *gap* di investimenti che ancora interessa molti paesi europei, soprattutto quelli come l'Italia che sono ancora ben lontani dal riguadagnare i livelli precedenti alla crisi. Uno dei limiti del Piano Juncker e dei fondi a esso collegati (in particolare il Feis) è stato quello di avere contribuito a finanziare progetti che già sul mercato avrebbero trovato investitori. InvestEU, oltre a razionalizzare i fondi in un unico strumento, ha come priorità invece quella di finanziare progetti che sul mercato non troverebbero finanziatori perché troppo poco remunerativi. E tra questi ci sono sicuramente quelli relativi a infrastrutture sociali, *housing*, sostenibilità ambientale. Come per il Piano Juncker il plafond di risorse è garantito dalla Bei e dalle banche nazionali di promozione (in Italia Cdp), con la possibilità di far confluire anche parte dei fondi strutturali (fino al 5%). Nelle intenzioni della Commissione alla leva finanziaria iniziale di 47,5 miliardi dovrebbe corrispondere una mobilitazione di risorse pari a 650 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, da destinare prioritariamente (e anche questa è una novità) a quattro aree di intervento: «infrastrutture», «ricerca innovazione e digitalizzazione», «piccole e medie imprese», «investimenti sociali e competenze», ovvero istruzione, infrastrutture sociali (scuole, ospedali, *social housing*, servizi di cura e assistenza), reti dell'innovazione sociale, imprese sociali e forme emergenti di finanza sociale a impatto.

Il rafforzamento (potenziale) della dimensione sociale degli investimenti su scala europea è senz'altro una novità rispetto ai rigidi vincoli delle misure di *austerity* seguite alla crisi dei debiti sovrani. Lo stesso vale per quello che riguarda la mobilitazione di capitali pazienti (quelli tipici

degli investitori istituzionali) su grandi progetti per l'infrastrutturazione sociale dei paesi membri, riconosciuta come priorità non solo dal lato della risposta ai bisogni sociali emergenti ma anche come leva per contribuire a una crescita più bilanciata.

Restano tuttavia questioni aperte che possono determinare esiti molto diversi tra loro. La prima riguarda la scelta di optare per soli meccanismi di incentivazione finanziaria in favore degli investitori privati, con un ruolo solo indiretto delle istituzioni e un budget ancora limitato. Il secondo problema ha a che fare con le funzioni assegnate agli investitori privati. Il punto dirimente è se e quanto questo ingresso sia incardinato in una strategia di crescita complessiva della coesione sociale e della qualità della vita, delle dotazioni infrastrutturali e dei servizi di welfare; o al contrario, se sia condizionato dalla necessità di colonizzazione ed estrazione di rendita da parte dell'industria finanziaria alla ricerca di alternative di investimento (e di profitto). Da qui consegue una terza questione, ovvero le ricadute di questi processi sui tessuti sociali e territoriali su cui vengono indirizzati questi investimenti. Qui è cruciale il tipo di interazione tra istituzioni, attori sociali, territori nella definizione degli impatti sociali. Il caso del Regno Unito mostra su questo fronte tutta una serie di criticità legate a valutazioni d'impatto condizionate a riduzioni di spesa pubblica: il rischio di una ulteriore ondata di privatizzazioni e finanziarizzazione dei servizi pubblici; la selezione avversa nei confronti dei soggetti più vulnerabili e progetti più rischiosi; infine il rischio di una eccessiva concentrazione delle risorse private su un gruppo ristretto di grandi provider privati e non profit.

Ma l'impatto sociale può essere misurato anche sulla base di altri indicatori come la qualità dei servizi finanziati e dei posti di lavoro creati, il numero e il profilo dei beneficiari interessati, le esternalità positive prodotte in termini di riduzione delle disuguaglianze ed effetti sulla sostenibilità sociale.

La scelta non è tecnica, è «politica». Essa rimanda innanzitutto al tipo di disegno e obiettivi strategici che i *policy makers* intendono perseguire attraverso il rilancio

degli investimenti in favore del sistema di welfare, non solo attraverso la spesa pubblica ma anche con le proprie istituzioni finanziarie, a cominciare dalle banche nazionali di promozione. L'opinione convenzionale è che i beni pubblici sono tenuti a colmare il divario creato dalla mancanza di investimenti da parte del settore privato. Questo è un esempio tipico di Stato che gioca il ruolo del mercato. Tuttavia, il valore pubblico va oltre i beni pubblici [Mazzucato e Kattel 2019]. Piuttosto che chiederci quale divario o fallimento di mercato stiano colmando e risolvendo i beni e gli investimenti pubblici, dovremmo chiederci quali sono i risultati desiderati dalla società e come possiamo realizzarli. Molte azioni del governo consentono ai mercati di funzionare. I mercati sono co-creati da attori di tutti i settori, ma la teoria economica non considera gli attori pubblici come creatori e modellatori. Questo nuovo ruolo per i governi e per le banche nazionali di promozione come co-creatori di mercati, ha sostenuto Mazzucato [2019], consentirebbe di spostare non solo il tasso, ma anche la direzione della crescita economica attraverso un'azione di cui sono parte in causa le istituzioni e gli attori sociali verso cui impattano gli investimenti.

Nelle condizioni date sarebbe auspicabile il superamento dei vincoli che limitano l'azione promozionale dello Stato, sia diretta (investimenti pubblici) che indiretta, ovvero catalizzando investimenti privati su obiettivi strategici definiti a monte. Posto che la definizione di una strategia di investimento dall'alto è un ingrediente fondamentale di un ruolo più interventista (*market making*) dello Stato, non meno rilevante è tuttavia l'integrazione anche con il piano micro degli attori, con le loro strategie e i loro obiettivi (*agency*). Questi attori e i loro spazi di *agency* non possono essere assunti in un rapporto di dipendenza dai vincoli macro-istituzionali o dai progetti *mission oriented* dall'alto. Sono essi stessi in grado di produrre un cambiamento fino a risalire alle istituzioni, ma non tutti nella stessa direzione e allo stesso modo. E qui tornano a ricoprire un ruolo di primaria importanza le risorse di potere a cui gli attori sociali attingono per perseguire i propri obiettivi e

strutturare le coalizioni di interessi in grado di sostenere in una direzione o nell'altra il mutamento istituzionale [Pulignano 2017]. Ripensare il ruolo dello Stato ben oltre i fallimenti di mercato richiede dunque risorse e capacità di connessione e ri-radicalamento (si potrebbe dire con Polanyi) con le dinamiche sociali territoriali, le quali, se da un lato sono esposte a logiche estrattive, dall'altro portano con sé istanze di rinnovamento capaci di plasmare le istituzioni, sperimentando nuove soluzioni, rivendicando nuovi diritti e interventi pubblici. Ciò significa non solo respingere le pressioni in direzione dell'estrazione di valore come unico metro di valutazione degli investimenti, ma anche coinvolgere tutti i portatori di interesse sui territori nei processi di co-creazione degli obiettivi di politica pubblica. Produrre valore pubblico richiede collaborazione e cooperazione; il valore pubblico non può essere creato dall'alto verso il basso. Viceversa, esso richiede «partenariati mutualistici» [Hemerijck, Mazzucato e Reviglio 2020], tra Stato (incluse le banche nazionali di promozione nel ruolo di istituzioni che non semplicemente colmano i fallimenti del mercato ma che modellano il mercato), investitori, attori sociali, fondati su una progettualità condivisa, partecipata. Riprendendo ancora Mazzucato e Kattel [2019], quello che è necessario e che rimane da analizzare ai fini della saldatura tra «pressioni dal basso» e «risposte dall'alto» è la comprensione di come questa azione pubblica orientata al lungo periodo (*mission oriented*): coinvolge i cittadini nella definizione degli obiettivi (strutture partecipative); alimenta le capacità organizzative (competenze organizzative); valuta dinamicamente il valore creato (valutazione dinamica); infine garantisce che il valore sociale sia distribuito equamente (crescita inclusiva). Su pratiche di questo tipo abbiamo a disposizione ancora poche ricerche. È questo tuttavia un terreno di analisi fondamentale per capire e orientare il cambiamento, tanto più di fronte a processi che rimangono aperti a esiti diversi, da governare piuttosto che subire.



## CAPITOLO SESTO

### REDDITO MINIMO E TEMPO DI LAVORO NELLA SOCIETÀ PLURIATTIVA

#### 1. *Una nuova fase di sviluppo del modello di welfare europeo?*

La riflessione sui nuovi bisogni sociali emergenti e sulle nuove politiche attive di welfare ha rappresentato un momento di svolta nella lunga storia del *welfare state* in Europa. Questa nuova fase, che è stata definita di «ricalibratura» del modello di welfare europeo [Ferrera *et al.* 2000], è stata però connotata, in modo più o meno evidente negli anni più recenti, da una impronta «neo-liberista», conforme al credo economico dominante in molti paesi europei [Ferrera 2016; Ascoli, Ranci e Sgritta 2016]. Molte delle «politiche attive» inaugurate in questa fase, pur distinguendosi da quelle «passive» o «risarcitorie» precedenti, portano con sé un elemento contraddittorio, costituito dal fatto che il reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro produce spesso forme di occupazione insoddisfacenti sul piano della loro stabilità e remunerazione, dando vita a lavori precari, aventi uno «status minore» (ad esempio i cosiddetti *mini jobs* in Germania) e a nuove forme di povertà che si vanno a sommare a quelle preesistenti. In sostanza, la nuova fase di «ricalibratura» del welfare, in cui siamo entrati con le politiche di attivazione, ha spostato la protezione sociale dal piano puramente risarcitorio a quello del reinserimento attivo del lavoratore, ma non sembra avere eliminato il problema della precarietà del lavoro e della povertà. Questo anche perché nel campo delle politiche pubbliche, le riforme hanno teso in molti paesi a introdurre vari tipi di sussidi tesi a integrare i bassi redditi senza tuttavia contrastare più di tanto il rischio povertà associato al lavoro. La conseguenza diretta è che l'aumento dell'occupazione che così si è generata

*Questo capitolo è di Andrea Ciarini e Massimo Paci.*

spesso non ha comportato automaticamente una riduzione della povertà [Saraceno 2016].

La diffusione della «povertà nonostante il lavoro», ovvero il fenomeno del lavoro povero [*ibidem*], non dipende solo dalle politiche sociali. Non meno importanti sono stati i cambiamenti in negativo nella struttura delle disuguaglianze [Piketty 2016; Stiglitz 2019], così come il peso di nuovi dualismi che si sono formati nel mercato del lavoro e nell'accesso alle tutele del welfare come è stato mostrato negli studi di *political economy* comparata [Eichhorst e Marx 2012; Palier e Thelen 2012] e anche all'interno della letteratura critica sull'investimento sociale [Cantillon 2011; Cantillon e Van Lancker 2013; Bonoli, Cantillon e Van Lancker 2017].

A questi problemi si aggiunge poi la questione della polarizzazione, un fenomeno su cui di recente è andato crescendo il dibattito negli studi sul mercato del lavoro. Da diverse prospettive [Goos e Manning 2007; Autor 2015; Bachmann, Cim e Green 2019], si è soliti fare riferimento alla polarizzazione per descrivere il progressivo declino delle occupazioni mediamente qualificate e la crescita parallela della coda inferiore e superiore del mercato del lavoro. L'effetto spiazzamento che ne risulta contribuisce a rendere ancora più articolato e composito il mercato del lavoro. Accanto infatti al dualismo tra *high skilled* e *low skilled* riconducibile ai processi di terziarizzazione dell'economia [Eichhorst e Marx 2012; Palier e Thelen 2012] la polarizzazione aggiunge il problema dello scivolamento in basso delle fasce mediamente qualificate (e mediamente tutelate fin qui), con l'effetto più immediato di una concorrenza sempre più forte per svolgere medesimi lavori scarsamente qualificati [Marchal e Marx 2017] e dunque una spirale ancora più al ribasso nella diffusione del lavoro povero. I driver alla base di questo fenomeno sono diversi. Il primo riguarda la routinizzazione delle mansioni lavorative ad opera di tecnologie applicate al lavoro. Il secondo riguarda i processi di delocalizzazione, ovvero il progressivo spostamento di lavori prevalentemente manifatturieri e industriali a medio-basse qualifiche verso i paesi di nuova industrializzazione. Anche questo contribuisce a restringere le fasce medie del mercato



del lavoro, con l'effetto di un'accentuata competizione nel basso terziario per svolgere medesimi lavori.

Sia pure secondo forme e intensità diverse a seconda dei paesi, tutte queste trasformazioni concorrono ad allargare l'area del lavoro povero, con nuove domande di protezione sociale a cui le politiche sono chiamate a dare risposta. Abbiamo visto in uno dei precedenti capitoli (cfr. il capitolo di Ciarini, Girardi e Pulignano in questo volume) che le politiche sociali, segnatamente quelle di reddito minimo, corrono il rischio di alimentare questo circuito se orientate troppo in senso *work-first*, modificando e peggiorando nel complesso la qualità del lavoro che si crea o si favorisce (direttamente o indirettamente). Di fronte all'alternativa dei tagli secchi, le riforme degli schemi di reddito minimo hanno spesso optato per un innalzamento delle prove dei mezzi e dei criteri di selettività dei beneficiari, configurando un sistema basato su sussidi che legittimano e riproducono il lavoro povero. La domanda che ci poniamo a questo punto è la seguente: è possibile identificare un'alternativa a tale opzione? Qui veniamo al cuore dei problemi affrontati in questo capitolo. Di fronte al rischio di una convergenza al ribasso che lega il sostegno del reddito all'inserimento lavorativo purché sia, la riflessione che si intende sviluppare punta alla identificazione di interventi in grado di rendere compatibile l'investimento sociale – con il suo contributo intrinseco di attivazione ed *empowerment* [Paci 2005] – con la valorizzazione delle attività fuori mercato (cura, impegno civico e volontario, formazione). Tutto questo, però, non come condizione per accedere a una qualche prestazione sociale (un sussidio, un reddito minimo), ma come diritto universale del cittadino legato a una diversa combinazione «scelta» (non subita) tra tempi di vita e tempi di lavoro. Per diverse ragioni appaiono maturi oggi i tempi per una riconsiderazione di questo rapporto che, inevitabilmente, tocca anche il problema dell'orario di lavoro.

Il capitolo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo daremo conto delle coordinate teoriche del dibattito sulla polarizzazione e degli effetti che si stanno determinando sul mercato del lavoro, sotto l'impulso del

cambiamento tecnologico (il principale tra i driver alla base della polarizzazione). Il terzo paragrafo mette in relazione queste trasformazioni con le sfide che si pongono alle politiche di welfare. Da qui nel quarto paragrafo concentreremo l'attenzione sulle politiche di reddito minimo nelle loro diverse articolazioni in riferimento a quei filoni di letteratura che hanno posto a tema la questione dell'attivazione di mercato e fuori mercato. Il quinto e ultimo paragrafo richiama alcune considerazioni conclusive sulle questioni legate al bilanciamento tra tempi di vita e tempi di lavoro nel quadro di una agenda di riforme ispirate agli obiettivi dell'investimento sociale.

## 2. *Polarizzazione, innovazione tecnologica e trasformazioni del lavoro*

L'attenzione degli studiosi verso il fenomeno della polarizzazione è costantemente cresciuta in questi anni, sebbene si tratti di un fenomeno di medio-lungo periodo [Bachmann, Cim e Green 2019]. Ne è testimone il numero crescente di ricerche che sono state condotte a livello internazionale [Goos e Manning 2007; Autor 2015; Bachmann, Cim e Green 2019] e che in larga misura hanno posto l'accento sulle conseguenze della transizione tecnologica sul lavoro. Come è stato sottolineato da diversi autori [Autor 2010; 2015; Eichhorst *et al.* 2016] il cambiamento tecnologico non impatta genericamente sul lavoro, ma tende a differenziarsi a seconda del grado di replicabilità e standardizzazione delle diverse mansioni lavorative, a dispetto della loro natura intellettuale o manuale. Questo aspetto è molto importante ai fini della polarizzazione, perché è alla base della crescita sia delle mansioni più qualificate, sia di quelle meno qualificate ma necessariamente legate all'azione umana. Per effetto di queste trasformazioni diminuiscono invece le professionalità medie (nelle vendite, l'amministrazione, la produzione) più routinarie, replicabili e per questo motivo, sostiene Autor [2015], più facilmente sostituibili attraverso l'automazione o la diffusione di algoritmi. Il quadro occupazionale che

ne risulta tende a schiacciarsi nelle componenti a media qualificazione e a crescere in quelle ad alta e bassa qualificazione. Che il *trend* occupazionale tenda a restringere queste componenti è confermato anche da altre stime come quelle fornite dall'Oecd [2016b, fig. 1], secondo cui il grosso delle perdite occupazionali tra il 2002 e il 2014 ha riguardato in Europa e negli Stati Uniti i lavori più routinari a media qualificazione. Di contro anche in questo caso viene sottolineato come siano aumentate tanto le occupazioni più qualificate, quanto i lavori meno qualificati, molti dei quali nei comparti terziari a bassa produttività (commercio, ristorazione, ma anche cura) che ad oggi rappresentano una delle maggiori fonti di nuova occupazione, ancorché sottoposta a un problema crescente di bassi salari.

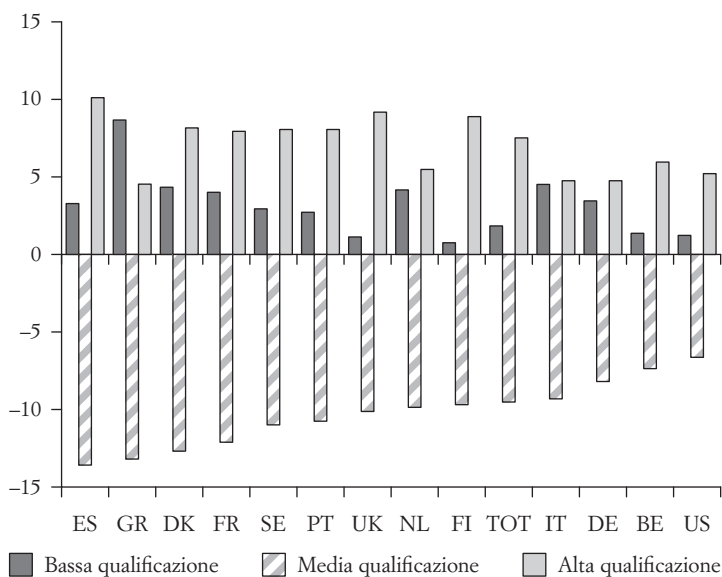


FIG. 1. Variazione percentuale dell'occupazione in Europa (media Eu 28) e negli Stati Uniti per livello di qualificazione delle occupazioni, valori %, anni 2002-2014.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Oecd.

Come mostra il grafico soprastante, l'Italia non sfugge a questa dinamica, in particolare per quello che riguarda la caduta delle qualificazioni medie e la crescita di quelle basse. Minore semmai è l'incremento delle professionalità più elevate, un problema quest'ultimo ripreso anche dall'Istat in un apposito rapporto sull'impatto della digitalizzazione sul mercato italiano [2017], in cui sono stati identificati quattro tipi di gruppi professionali:

- le professioni specializzate tecniche. Si tratta professioni qualificate in ambito tecnologico e scientifico, caratterizzate da competenze intellettuali-gestionali (risoluzione di problemi e analisi di sistemi) e tecnico-meccaniche;
- le professioni specializzate non tecniche, intellettuali ma con scarse competenze tecnologiche;
- le tecniche operative, di carattere manuale con competenze nell'utilizzo di macchinari e attrezzature;
- le professioni elementari, caratterizzate da un livello di qualificazione complessivamente basso.

Tra le professioni che stanno guadagnando occupati in Italia l'Istat [*ibidem*] segnala quelle legate ai servizi alle persone, alla logistica, commercio, ristorazione. Accanto a questo basso terziario che cresce di incidenza si rafforzano anche le professioni tecnico-intellettuali: servizi alle imprese, informatica, Ict, professioni sociali e sanitarie qualificate. Diminuiscono invece le professioni legate alle costruzioni, alle mansioni di ufficio (contabili, addetti alla funzione di segreteria, personale addetto a compiti di controllo e verifica, addetti all'immissione di dati). Riaggregati nei tipi sopramenzionati questi dati indicano trend occupazionali ascendenti e discendenti tra settori e nei settori. Alle professioni tecniche specializzate (tipo 1) è da ricondurre nel 2016 il 12,6% dell'occupazione, alle specializzate non tecniche (tipo 2) il 32,3%, alle tecniche operative (tipo 3) il 19,3%, alle elementari (tipo 4) il 35,8%. Nel corso degli ultimi anni le professioni tecniche-operative sono andate incontro a un costante restringimento (nel periodo 2011-2016, sostiene l'Istat, c'è stata una contrazione di 222 mila occupati). Di contro crescono le professioni elementari, a basse qualifiche (+215 mila unità) e quelle specializzate, con

un aumento di 70 mila occupati [*ibidem*]. L'occupazione in Italia cresce dunque alla base, nei lavori meno qualificati e in alto, nelle professioni a più alte qualifiche. Si tratta di una dinamica comune a molti altri paesi europei. Vi sono però anche specificità che acquiscono alcuni deficit strutturali dell'Italia. Il primo segnalato sempre dall'Istat [*ibidem*] è la bassa percentuale di lavoratori con competenze digitali elevate (il 23% contro una media Eu 28 del 32%). Il divario aumenta se si considera l'insieme della forza lavoro, con punte particolarmente critiche tra i lavoratori più anziani. Il secondo è la partecipazione ad attività formative (formali e informali), decisamente bassa in Italia, sia per gli uomini che per le donne.

Detto questo, se dai flussi e *stock* si sposta l'attenzione ai contenuti e alla organizzazione del lavoro emergono ulteriori questioni da approfondire. Questo aspetto è tanto più importante se si tiene conto delle diversità che tendono ad esempio a differenziare l'industria e i comparti manifatturieri, da una parte, e i servizi dall'altra, essi stessi distinguibili in sub-settori differenziati quanto a contenuti del lavoro, *skills*, e utilizzo delle tecnologie applicate al lavoro. Come notano giustamente Guarascio e Sacchi [2017], il riferimento all'automazione applicata alla produzione, segnatamente quella industriale, non è indicativo di un trend generalizzato, destinato a riprodursi con le medesime caratteristiche in altri settori. Nei servizi, ad esempio, la spinta alla moltiplicazione dell'offerta (determinata dalle tecnologie) non necessariamente va di pari passo con la valorizzazione delle competenze e della qualità del lavoro, come si può presumere per alcuni comparti industriali [*ibidem*]. Si pensi in questo caso ai problemi che devono fronteggiare i lavoratori delle piattaforme, per i quali diversi autori [Degryse 2016; Pulignano 2019] hanno messo in evidenza come la pressoché totale mancanza di regolamentazione in materia di diritti contrattuali (retribuzione, welfare, condizioni di lavoro) agevolata dalla rete espone questi lavoratori non solo a bassi salari ma anche a pressanti ritmi lavorativi tra il tempo (non pagato) da dedicare alla ricerca del lavoro o della commessa sulla piattaforma e la richiesta di svolgere

la prestazione in tempi rapidi (per il tramite della tecnologia) al fine di ottenere una retribuzione in linea con quella associata a un «normale» rapporto di lavoro.

La spinta alla deregolamentazione e disintermediazione che viene da questi contesti aumenta la pressione verso il basso del lavoro, con conseguenze negative in termini di crescita delle disuguaglianze, disparità di reddito e sicurezza del lavoro. Si tratta di problematiche a tutti gli effetti differenti da quelle che si possono riscontrare nell'industria, in cui la digitalizzazione può portare anche a un arricchimento dei contenuti del lavoro e a un miglioramento dei livelli di qualificazione, sia pure per un numero sempre più ridotto di lavoratori.

In un quadro così frastagliato e caratterizzato dalla compresenza di dinamiche così contrastanti quello che sappiamo con più certezza è che per il momento tendono ad emergere due tendenze (*upgrading* e polarizzazione) diverse ma non necessariamente contrapposte tra loro. Sotto l'impulso del cambiamento tecnologico, i mercati del lavoro sono sottoposti infatti a un cambiamento qualitativo che favorisce la creazione di lavoro ad alte qualifiche e alto valore aggiunto nelle fasce alte. Ma nel complesso è plausibile che tale processo abbia riguardato poche occupazioni come hanno ricordato Ambra e Pirro [2017]. Al contempo, la parallela riduzione delle occupazioni mediamente qualificate contribuisce a ingrossare le fila del lavoro poco qualificato e poco retribuito che già cresce nei settori del terziario a bassa produttività.

Entrambe le tesi, dell'*upgrading* e della polarizzazione, concordano su un punto, ovvero il fatto che i cambiamenti in corso andranno a incidere soprattutto sull'assottigliamento dei lavori «medi», delle competenze «medie» e in ultima analisi delle «classi medie». Su questo punto, entrambe le tesi sembrano convergere [*ibidem*], sebbene da punti di partenza diversi. Se infatti nel caso dell'*upgrading* siamo di fronte a un processo di miglioramento di *skills* e competenze che porta alcuni (pochi) a migliorare le proprie chance di mobilità nel mercato del lavoro, la polarizzazione schiaccia verso il basso parti consistenti delle tradizionali

classi medie. Le conseguenze di tutto questo per i sistemi di protezione sociale rischiano di essere serie. È intorno infatti alla centralità dei «ceti medi» che è stata costruita storicamente l'impalcatura dei regimi di welfare. E questo come ha fatto notare Palier [2019] sia per quanto riguarda i destinatari delle prestazioni, sia (non meno importante) per suo il finanziamento, sia esso a base contributiva o fiscale.

### 3. *Le sfide per il welfare di fronte alla transizione tecnologica*

Tali problemi pongono sfide significative ai sistemi di welfare europei. Se da un lato, infatti, una politica di welfare orientata alla produttività e alla qualificazione del lavoro è di cruciale importanza per una via alta alla competizione (come è nelle corde dell'approccio dell'investimento sociale), dall'altro, non mette di per sé al riparo dal problema del lavoro povero e precario che tende a riguardare a questo punto anche *mid-siders*, spinti ai margini del mercato del lavoro. Può bastare per questi soggetti la sola attivazione o una formazione orientata al rapido reinserimento lavorativo? È evidente che di fronte a questo problema assume ancora più rilevanza la presenza di una rete di sostegno del reddito strutturata accanto alle necessarie politiche passive del lavoro [Paci e Pugliese 2011]. Su questo punto ha insistito di recente anche Hemerijck [2017] nella sua riformulazione delle basi istituzionali dell'investimento sociale. Accanto al rilancio della spesa in favore di istruzione, ricerca e servizi di sostegno alla partecipazione attiva al mercato del lavoro Hemerijck [*ibidem*] aggiunge l'importanza delle misure di salvaguardia del reddito, volte a fronteggiare le diverse fasi di transizione lungo il ciclo di vita. Rispetto alle prime tematizzazioni sull'investimento sociale, c'è in questa nuova articolazione di interventi il riconoscimento della necessaria integrazione tra azioni a sostegno della transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto e misure di protezione del reddito sotto forma di reddito minimo garantito (cfr. anche il capitolo di Hemerijck e Ronchi in questo volume).

Ma anche rispetto al problema della polarizzazione questa idea di integrazione ha iniziato a farsi strada. Per temperarne gli effetti negativi alcuni studiosi [Oesch 2013] hanno proposto l'adozione di misure passive e attive integrate, da una parte investendo risorse pubbliche sull'istruzione terziaria, in modo da permettere alle imprese di avere a disposizione forza lavoro altamente qualificata e in grado di sfruttare appieno il progresso tecnologico, e dall'altra rafforzando l'istruzione secondaria superiore e la formazione professionale per i lavoratori meno qualificati e a bassi salari, supportando tali salari attraverso l'istituzione di un salario minimo [*ibidem*, 8-9]. In questa stessa linea di intervento anche il reddito minimo garantito (come misura dedicata di contrasto alla povertà) svolge una funzione cuscinetto, sostenendo nei redditi chi per varie ragioni si trova intrappolato in condizioni di lavoro povero. E non appare un caso che in molti paesi combinazioni di questo tipo (tra reddito minimo e salario minimo) tendano a profilarsi nel novero delle risposte da mettere in campo per contrastare il fenomeno del lavoro povero e precario<sup>1</sup>. Perfino l'Oecd [2019] nel suo rapporto sul futuro del lavoro ha riconosciuto la necessità di potenziare le reti di protezione del reddito scollegate dal meccanismo contributivo, così da fare fronte alle crescenti condizioni di insicurezza e precarietà che pervadono le varie forme del lavoro a termine, in particolare tra le zone grigie a cavallo della dipendenza e indipendenza emergono in misura crescente in diversi settori impattati dalle tecnologie, a cominciare dalle piattaforme.

Tutto questo ha evidenti implicazioni di *policy*. Sia essa relativa all'impatto della tecnologia sui gruppi sociali più a rischio sostituzione o al problema del lavoro povero nella transizione alla «società dei servizi», c'è una richiesta di potenziamento delle forme di protezione del reddito per i nuovi «esclusi» che interroga le politiche di welfare, a

<sup>1</sup> Per una rassegna più approfondita delle implicazioni relative alla combinazione tra reddito minimo e salario minimo nel contrasto della povertà si rimanda al capitolo secondo di Ciarini, Girardi e Pulignano in questo volume.



cominciare da quelle di reddito minimo. In effetti, su queste politiche si sono riversate molte aspettative, non solo quella (originale) di fare fronte alle situazioni di povertà estrema, ma anche il sostegno del reddito dei lavoratori poveri [Natili 2018]. Il loro potenziamento è una vera e propria priorità secondo Hemerijck e Ronchi (cfr. cap. quarto di questo volume), più dell'istituzione di una indennità di disoccupazione europea, per il fatto di non rivolgersi solo alle fasce *core* del mercato del lavoro (potremmo dire i tradizionali insider), ma al variegato gruppo di outsider privi di ammortizzatori sociali e di reti dedicate di protezione del reddito.

#### 4. *Reddito di partecipazione e società pluriattiva*

Il dibattito sulla revisione delle politiche di reddito minimo porta con sé questioni di diversa portata, alcune relative al design istituzionale con cui i diversi interventi vengono costruiti tra servizi, trasferimenti diretti, crediti fiscali, politiche attive del lavoro, forme di compartecipazione al sostegno dei costi per la casa, la salute e l'educazione dei figli [Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli 2018; Marchal e Marx 2017], altre di portata teorica più generale. A questo livello il reddito minimo porta con sé una duplicità interna (che era già presente fin da quando, molti anni or sono, esse erano comparse sulla scena): da un lato, infatti, il reddito minimo può essere considerato come una misura (condizionata) di lotta alla povertà rivolta ad alcune fasce di popolazione per far sì che esse superino una certa soglia di povertà definita per convenzione dalle autorità pubbliche (e, in Italia, non mancano gli esempi di questo tipo di misure: la pensione sociale, l'assegno di accompagnamento, il credito di imposta, l'assegno per i figli e, più recentemente, il «reddito di inclusione» e da ultimo il cosiddetto «reddito di cittadinanza»). Dall'altro, esso può essere considerato come una misura universale che riguarda cioè tutta la cittadinanza senza alcun condizionamento all'attivazione (ovvero libero da obblighi). Non

è accompagnato inoltre (come nel caso dei redditi minimi garantiti) da prestazioni accessorie sotto forma di contributi per il pagamento degli alloggi, cibo o altri beni di consumo [Van Parijs e Vanderborght 2017], ma fornisce una base individuale che nelle intenzioni dei proponenti concorre a liberare le persone dalla «trappola della disoccupazione» e dalla precarietà [*ibidem*].

Non aiuta in Italia il fatto che la corrente misura di contrasto della povertà sia stata chiamata reddito di cittadinanza, essendo in realtà rivolta a intervenire sulla popolazione che si trova in condizione di povertà. Ma non è questo il punto dirimente in questa parte. Per il momento è importante rimanere alla distinzione teorica generale. Nella sua prima accezione, il reddito minimo non presenta aspetti sostanziali di novità, rientrando anzi nel nucleo più antico delle politiche di welfare: quello dell'assistenza ai poveri e delle persone che si trovano in condizione di grave disagio socioeconomico, compresi oggi quelli che lo sono pur lavorando. Nella sua seconda accezione, invece, ci troviamo di fronte ad una effettiva «svolta di fase» nella storia del welfare: non sarebbero più soltanto i lavoratori o i poveri ad essere i referenti della nuova misura di protezione sociale, ma tutti i cittadini, ricchi e poveri, ancorché appartenenti a una determinata comunità nazionale. Nella proposta di Van Parijs [1995; cfr. anche Standing 2011] il «reddito di base», svincolato dal lavoro e dai meccanismi contributivi di finanziamento delle prestazioni sociali, è considerato una forma di intervento sociale emancipatoria, pensata cioè per favorire la mobilità scelta tra un lavoro e un altro e la liberazione di tempo da dedicare ad altre attività fuori mercato: istruzione, attività di cura, volontariato.

Già negli anni Ottanta, nella elaborazione teorica di alcuni autori, come André Gorz [1982] o Ralf Dahrendorf [1988], era emersa l'idea di una nuova «società delle attività», nella quale il lavoro di mercato assumeva addirittura un ruolo secondario. In seguito, una certa risonanza aveva ottenuto in particolare la proposta di Alain Supiot [2003] che, riprendendo l'idea del riconoscimento giuridico ed economico delle attività fuori mercato, proponeva il confe-

rimento di un «diritto di prelievo sociale» per le attività: «in cui il tempo speso per compierle può essere assimilabile al tempo di lavoro secondo il diritto del lavoro e della sicurezza sociale, come: l'attività di cura delle persone, l'attività di formazione e ricerca del lavoro e le attività di volontariato di interesse collettivo» [*ibidem*, 90].

La riflessione su queste attività fuori mercato, d'altra parte, si è accompagnata spesso con quella sulla riduzione del tempo di lavoro, tramite lo sviluppo dei congedi e soprattutto la diffusione del lavoro part-time. L'affermazione di una «società pluriattiva» [Paci 2005], da questo punto di vista, è congruente con la tendenza secolare alla riduzione del tempo dedicato al lavoro di mercato [Beck 2000].

Tra gli autori che hanno intrecciato la questione della pluriattività con quella del tempo di lavoro vale la pena ricordare Tony Atkinson [1996; 2015], con la proposta di «reddito di partecipazione» (*participation income*), come livello base (basso per non favorire effetti discorsivi sull'offerta di lavoro) di trasferimento universale da giustapporre a un reddito da lavoro di mercato. La proposta di Atkinson non esclude forme di condizionalità per l'erogazione del reddito di partecipazione. Esse però non sono legate all'attivazione nel mercato del lavoro, bensì in attività fuori mercato di volontariato, di cura e assistenza, di formazione continua e aggiornamento professionale.

Su una linea interpretativa analoga ma dentro una riflessione più ampia sui cambiamenti del lavoro in tutte le sue articolazioni si colloca infine il concetto di società «pluriattiva» [Paci 2005]. Con essa si intende sottolineare la necessità di riforme del welfare tese a ricomprendere al proprio interno, con opportune forme di riconoscimento giuridico e monetario, le molte sfere di attività fuori mercato che occupano già oggi uno spazio importante per i sistemi di welfare. Questa interpretazione non nega il valore e l'importanza del lavoro di mercato. Ma muove dal riconoscimento che non tutte le prestazioni sociali possono e devono essere erogate tramite servizi pubblici o di mercato.

L'interpretazione di Paci [*ibidem*, in part. 184 ss.] ci proietta verso una società «pluriattiva» caratterizzata da

un alto livello di innovazione e produttività, nella quale sono valorizzate, accanto al lavoro di mercato, una serie di attività fuori mercato, socialmente riconosciute, svolte dai cittadini, come: lo studio, l'apprendistato e la formazione; il lavoro di cura e assistenza ai minori e agli anziani; l'attività di volontariato; la partecipazione associativa; il lavoro artistico e culturale ed altre ancora. È anche sullo svolgimento di queste attività (oltre che sul lavoro di mercato) che si può fondare allora il diritto a un riconoscimento monetario, ma non come condizione per accedere a un sussidio. Bensì come diritto riconosciuto a tutti cittadini sulla base dei loro *desiderata*. Le modalità di questo riconoscimento sono di diverso ordine [*ibidem*, 156-167]. Da un lato si è trattato dell'ampliamento delle forme di «sospensione» del lavoro senza riduzione del salario o pericolo di perdita del posto di lavoro (congedi, distacchi, aspettative, sabbatici, ecc.). Dall'altro, si sono ampliate le indennità o i sussidi versati a chi svolge tali attività fuori mercato (come la possibilità di ricevere forme di riconoscimento monetario per l'attività di *caregiving* in connessione a piani integrati di assistenza per i beneficiari di cure al domicilio). In altri casi ancora si è trattato del riconoscimento di «contributi figurativi» a fini previdenziali o pensionistici per coloro che si prendono cura di familiari non autosufficienti o che si dedicano alla educazione dei figli. Questo processo di riconoscimento giuridico ed economico non riguarda solo le attività di formazione, studio e aggiornamento o quelle di *caregiving* familiare. Ma anche quelle di impegno e protezione civile; di intervento ecologico e ambientale come previsto in Italia con l'istituzione del servizio civile universale. È come se dal concetto generale (e generico) di «inattività» (o di «popolazione non attiva») si districasse via via un insieme di attività che restando fuori dal mercato del lavoro acquistano tuttavia una loro autonomia e una identità «para-lavorativa». In Francia di recente è stato introdotto uno schema (il *compte d'engagement citoyen*) che riconosce giuridicamente l'impegno dei cittadini in attività fuori mercato potendo beneficiare in questo modo di un monte annuale di formazione professionale a libera scelta

del cittadino (nei limiti di 720 euro annuali). Insieme ad altri due schemi, il *compte personel de formation* e il *compte professionnel de prévention*, fa parte di una serie di interventi che come ha scritto Ferrera di recente [2019] si basano su un diritto soggettivo del cittadino, assicurano l'accesso a iniziative accreditate di formazione, infine utilizzano una nuova misura per definire il contenuto delle tutele di welfare, il tempo, che consente ai beneficiari di coniugare meglio obblighi lavorativi e impegni fuori mercato.

##### 5. *Nuovi bisogni e nuovo lavoro: verso nuove politiche di welfare?*

Il dibattito sulle forme di pluriattività è strettamente collegato alle trasformazioni che abbiamo appena descritto. Tra processi di polarizzazione, lavoro povero e impatti della tecnologia è presumibile pensare che ci saranno conseguenze sulla quantità e qualità di lavoro disponibile. E alcune di esse sono già evidenti come abbiamo visto. In particolare, il problema principale è oggi la riduzione delle occupazioni mediamente qualificate, con la conseguenza di una maggiore concorrenza al ribasso per lo svolgimento di medesimi lavori. La tecnologia, tuttavia, non prefigura solo una distruzione di lavoro di mercato, ma anche una possibile liberazione di tempo data dal fatto che si produce di più con meno lavoro e in presenza di guadagni di produttività o quanto meno riduzione dei costi per le imprese. Questo aspetto chiama in causa diverse problematiche, relative alle disuguaglianze che così si producono, ad esempio tra chi subisce la polarizzazione e chi invece riesce a sfruttare l'*upgrading* verso i lavori più qualificati. Ma non meno importante è porsi il problema di come utilizzare o a cosa destinare questa maggiore produttività del lavoro.

Sulla base di quanto detto in precedenza, le varie ipotesi di riforma possono essere raggruppate in tre principali opzioni. La prima punta al rafforzamento degli ammortizzatori sociali e soprattutto delle politiche di contrasto della povertà, così da venire incontro alle richieste di protezione

di chi è più a rischio nella transizione in corso. La seconda riguarda l'istituzione di un reddito di base incondizionato per tutti, ovvero il *basic income*. La terza punta invece a una riduzione controllata dell'orario di lavoro di mercato e di conseguenza a una liberazione di tempo in altre sfere di attività fuori mercato – economicamente e giuridicamente riconosciute. Tale prospettiva non prefigura una strategia differenziata tra vincitori (pochi) e vinti della transizione tecnologica, speculare al doppio movimento di polarizzazione e *upgrading* di cui abbiamo detto in precedenza. Prevede semmai una riorganizzazione delle tutele (per tutti) dentro un quadro di riduzione controllata del tempo di lavoro per il mercato. D'altra parte, se è vero che sempre nel corso della storia le rivoluzioni tecnologiche hanno contribuito a creare nuove opportunità di lavoro, è altrettanto vero che nel lungo periodo anche l'orario di lavoro è andato costantemente riducendosi.

Oggi è impensabile pensare a una giornata lavorativa di 12 ore giornaliera per sette giorni consecutivi. Eppure, come ricordava già negli anni Ottanta Ralf Dahrendorf [1988], per molto tempo è stato così, in particolare per tutta una fase di sviluppo della società fordista o salariale [Castel 1995]. Anche qui tuttavia guadagni di produttività, nuove tecnologie (la catena di montaggio delle grandi fabbriche taylor-fordiste) e nuove istituzioni legate alla protezione del lavoro, dentro e fuori i luoghi di lavoro, hanno consentito di ridurre l'orario di lavoro, garantendo nuove prestazioni sociali. Senza considerare le 35 ore francesi (il principale tentativo di imporre per via legislativa la riduzione del tempo di lavoro) ci troviamo oggi in una situazione favorevole perché questa riflessione venga intrecciata con la prospettiva di una riduzione controllata – anche contrattata tra le parti sociali – dell'orario di lavoro a parità di salario. Si prenda ad esempio il recente accordo sperimentale stipulato in Germania nella regione del Baden Württemberg nel settore metalmeccanico (900 mila lavoratori interessati), con il quale è stata prevista una riduzione dell'orario di lavoro da 35 a 28 ore lavorative per un periodo minimo di 6 mesi e un massimo di 24, in

caso di necessità per cure familiari. L'accordo prevede che non più del 10% delle domande per singola azienda possa essere accolto ed un rafforzamento della flessibilità oraria fino a un massimo di 40 ore settimanali su base volontaria per compensare le aziende.

Accordi di questo tipo che puntano a riconoscere economicamente attraverso la via contrattuale le attività fuori mercato sono interessanti per gli effetti imitativi che ne possono scaturire. Presentano tuttavia anche dei limiti. È improbabile che possano riguardare settori produttivi più periferici o in cui la contrattazione è debole, se non assente. Da questo punto di vista, essi non sgombrano il campo dal prodursi di nuovi dualismi, in questo caso tra chi per collocazione professionale o tipo di azienda ha la possibilità di beneficiare di opzioni di questo tipo e chi, invece, rimane ai margini non solo rispetto al lavoro di mercato ma anche in quello fuori mercato, economicamente riconosciuto per via contrattuale. Diverso sarebbe se queste opzioni fossero inserite in una revisione generale dei rapporti tra tempi di vita e tempi di lavoro per tutti, a cui giustapporre anche la contrattazione tra le parti. In Italia l'orario di lavoro standard è fissato in 40 ore settimanali, uno dei livelli più alti in Europa. Di contro a fronte di un livello di disoccupazione ancora alto la riduzione dell'orario di lavoro è più spesso una opzione subita, ad esempio attraverso la crescita del part-time involontario. Come si può notare dalla figura 2, a fronte di una media di ore lavorate stabile – 36,5 tra il 2009 e il 2018, ma ancora al di sotto dei livelli precrisi [Istat 2019] – il part-time involontario è cresciuto per tutte le coorti di età, evidenziando un problema che, come ha sottolineato l'Istat [*ibidem*], penalizza soprattutto le donne. Circa i due terzi dell'aumento del part-time involontario riguardano infatti le donne, pari al 19,5% dell'occupazione femminile [*ibidem*], un'occupazione in aumento ma cattiva dal punto di vista della sua qualità.

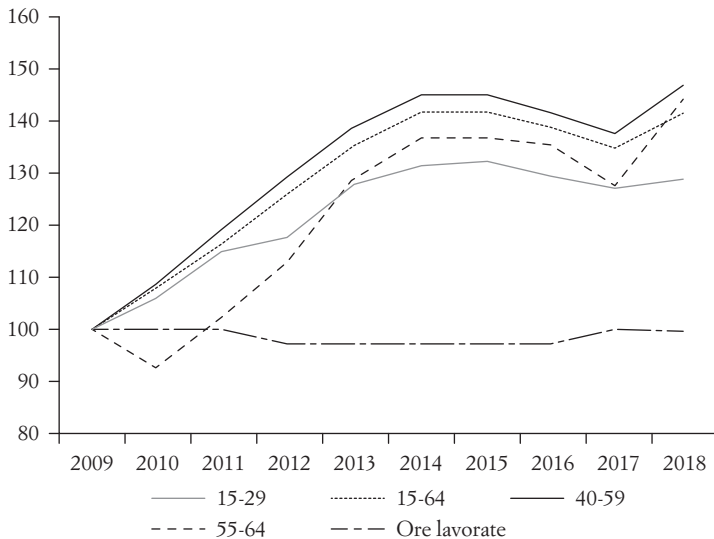


FIG. 2. Part-time involontario e ore lavorate in Italia, 2009=100, anni 2009-2018.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat e Istat.

Il paradosso è che a fronte di un elevato part-time involontario e di persone che lavorano poche ore ve ne sono altre che lavorano anche ben oltre le 40 ore settimanali, peraltro incentivate dalle misure di detassazione del lavoro straordinario adottate dai governi negli anni scorsi. Sull'altro fronte, quello del lavoro fuori mercato, i dati ci dicono che in questi stessi anni è aumentata anche l'attività di cura familiare, ma ancora soprattutto per le donne. Il rapporto Istat [*ibidem*] sui tempi della vita quotidiana segnala in proposito due aspetti interessanti. In primo luogo, il fatto che l'Italia sia il paese europeo con il divario di genere massimo nella distribuzione del lavoro di mercato e fuori mercato. Detto in altri termini, se gli uomini lavorano molto di più nel mercato del lavoro, le donne sono molto più presenti in famiglia (circa 3 ore in più al giorno rispetto agli uomini, pari al 75% del loro monte orario giornaliero). Questo



significa che oltre la metà delle donne sia sovraccarica di lavoro pagato e non pagato (il 54,7%) per un livello totale pari a 60 ore settimanali (tra gli uomini meno della metà, il 47,3%, raggiunge questi carichi). Detto questo, il tempo dedicato alla cura familiare è in crescita anche per gli uomini. Per molti di essi tale crescita è speculare alla riduzione del lavoro retribuito. Questo vale in particolare per coloro che hanno subito maggiormente gli effetti della crisi, ad esempio riducendo l'orario di lavoro pur di mantenere l'impiego [*ibidem*].

Dietro questi dati si celano le conseguenze negative della stagnazione economica, dal ritorno sui livelli precrisi dell'occupazione ma per un monte orario molto più basso (aumentano cioè gli occupati ma lavorando molte meno ore), al ruolo del part-time involontario come alternativa alla mancata occupazione. In termini generali, possiamo dire la prospettiva della società pluriattiva è più che concreta oggi, ma più come opzione subita, soprattutto per le donne, che non come l'esito di una libera scelta. Di fronte a tali e tante criticità una politica economica e fiscale per il rilancio degli investimenti e la qualità del lavoro è quanto mai necessaria. Non tutto però può essere riassunto in questi termini. Se si guarda infatti al mercato del lavoro, non solo per il lavoro di mercato che c'è, ma allargando l'analisi anche a quello fuori mercato, una redistribuzione controllata del tempo di lavoro sostenuta e riconosciuta con apposite politiche dal welfare non dovrebbe apparire una opzione irrealistica. Dovrebbe rientrare tra le misure da perseguire al fine di tutelare meglio e redistribuire il lavoro che c'è e ci sarà in futuro.

Lontano da approcci solo economicisti, il diritto a bilanciare lavoro di mercato e lavoro fuori mercato è una questione di allargamento della sfera dei diritti universali del cittadino. In secondo luogo, esso non è in alternativa con lo sviluppo di politiche orientate all'investimento sociale. Sono due livelli separati ma legati reciprocamente. Gli obiettivi posti dall'investimento sociale sono di fondamentale importanza al fine di migliorare il capitale umano e sostenere una continua qualificazione del lavoro e dei settori a più

alta produttività. La formazione e le politiche attive del lavoro assolvono una funzione strategica nel riorientamento necessario a rispondere alle pressioni della digitalizzazione. Dentro e fuori i luoghi di lavoro politiche di questo tipo possono contribuire a garantire il costante aggiornamento delle competenze, tanto più considerando il problema della più rapida (oggi) obsolescenza delle professionalità medie. Altrettanto importante però è investire nei servizi di welfare al fine di garantire prestazioni al passo con i bisogni sociali emergenti, siano essi legati alla cura, conciliazione o alle transizioni nel mercato del lavoro lungo il ciclo di vita. Questi investimenti hanno peraltro la possibilità di generare molta occupazione, sia indirettamente che direttamente. Una occupazione, quest'ultima (nei servizi), difficilmente delocalizzabile e in misura minore suscettibile di effetti *disruptive* per effetto dell'automazione, come ha scritto di recente Palier [2019] proprio in riferimento agli impatti della digitalizzazione sui sistemi di welfare. Per molti di questi servizi i problemi riguardano semmai la pressione al ribasso nel costo del lavoro (e di questo ci siamo occupati nei capitoli precedenti) e il fatto che non sono accessibili a tutti, soprattutto in alcuni paesi (e tra questi l'Italia occupa una posizione di particolare svantaggio).

Ma non è fornendo un reddito di base a tutti a fronte dello smantellamento del *welfare state*, come in certe interpretazioni neoconservatrici del *basic income*, che tutti gli individui saranno in grado di acquistare questi servizi sul mercato. Piuttosto, è investendo sui beni collettivi e sociali, sui servizi e sulle infrastrutture sociali che questi incastri al ribasso possono essere contrastati. Detto questo, una politica degli investimenti a lungo termine sulle aree strategiche dell'investimento sociale non esclude il fatto di investire anche sulla pluriattività degli individui, ovvero sul bilanciamento (non subito) tra le diverse sfere di attività, formali e informali, in parallelo a una riduzione del tempo di lavoro per il mercato.

Da più parti diverse ricerche hanno confermato un rapporto positivo tra riduzione dell'orario di lavoro e produttività, mentre al contrario sottolineano come orari lunghi,

oltre a maggiore stress e rischi per la salute fisica, portano nel lungo periodo a una minore produttività. Ora, se guardiamo a questi aspetti in una ottica più ampia, ovvero anche alla luce delle trasformazioni indotte dalla tecnologia, possiamo intravedere soluzioni praticabili, a patto però di riuscire a indirizzare l'innovazione e la produttività in direzione dei *desiderata* delle persone e non solo di chi queste innovazioni le introduce, cioè le imprese e i loro azionisti di riferimento. Se d'altra parte l'automazione riduce o rischia di ridurre il lavoro, almeno in alcuni ambiti, i guadagni di produttività e la riduzione dei costi che questo permette possono costituire una base per il finanziamento di nuovi schemi capaci di sostenere economicamente e giuridicamente il tempo di lavoro che si «libera».

L'alternativa è non governare questi processi, lasciando alla tecnologia il compito di riorganizzare i tempi di vita e di lavoro, senza alcun dividendo e margini di produttività da distribuire sotto forma di tempo. Come in altre fasi di transizione si pone anche in questo momento un problema di ripensamento degli assetti generali della produzione e della riproduzione. D'altra parte, se lo sviluppo tecnologico e l'automazione consentiranno di produrre di più con un apporto relativamente più basso di persone, al pari della discussione sulla formazione continua (per adeguare le competenze ai nuovi contesti produttivi), va affrontato anche il nodo relativo alla equa distribuzione dei benefici apportati dalla digitalizzazione, a partire da coloro che nelle condizioni date proprio per effetto dei progressi tecnologici rischiano di essere spiazzati o schiacciati in condizioni di bassi salari, flessibilità totale, immediata disponibilità al lavoro e assenza di tutele di welfare.

Lo spiazzamento del lavoro o la sua precarizzazione non è il destino naturale dei processi di digitalizzazione. E lo stesso vale per le disuguaglianze [Pennacchi 2018]. Detto in altri termini, non siamo di fronte a trasformazioni «neutre», depoliticizzate, sui cui esiti i margini d'azione degli attori sono ininfluenti. Al contrario il campo di confronto è politico. «Lavorare meno, lavorare tutti» è stato uno slogan in passato utilizzato per redistribuire il lavoro

di mercato. Non è detto che in futuro «lavorare meno» non possa essere associato a un impegno in sfere di attività fuori mercato da riconoscere non con un salario, ma con apposite tutele (sul piano economico e giuridico) tese a valorizzare la pluriattività degli individui.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acri [2017], *Fondazioni di origine bancaria. XXII Rapporto Annuale 2016*, Roma, Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio SpA.
- [2018], *Fondazioni di origine bancaria. XXIII Rapporto Annuale 2017*, Roma, Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio SpA.
- Agostini, C. e Cibinel, E. [2017], *Il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà. Ottavo capitolo del Terzo Rapporto sul secondo welfare*, Torino, Centro Luigi Einaudi.
- Alber, J. e Heisig, J.P. [2011], *Do New Labour Activation Policies Work? A Descriptive Analysis of the German Hartz Reforms*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Wzb).
- Ambra, M.C. e Pirro, F. [2017], *Digitalizzazione e lavoro: nuove sfide per il social investment approach*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 79-94.
- Anders, J. e Dorsett, R. [2017], *Peterborough Social Impact Bond: Final Report on Cohort 2 Analysis*, London, Ministry of Justice.
- Andor, L. [2016], *Towards Shared Unemployment Insurance in the Euro Area*, in «IZA Journal of European Labor Studies», vol. 5, n. 1, pp. 1-15.
- Andreß, H.J. e Lohmann, H. [2008], *The Working Poor in Europe: Employment, Poverty and Globalisation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Angermann, A. e Eichhorst, W. [2012], *Eldercare Services – Lessons from a European Comparison*, Bonn, Iza Research Report, n. 45.
- Arlotti, M. e Ranci, C. [2017], *Riformare diritti sociali iniqui con uno sguardo all'Europa? La sfida dell'indennità di accompagnamento*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 63-78.
- Armingeon, K. [2012], *The Politics of Fiscal Responses to the Crisis of 2008-2009*, in «Governance», vol. 25, n. 4, pp. 543-565.

- Armington, K. e Bonoli, G. [2006], *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, London-New York, Routledge.
- Ascoli, U. [2011] (a cura di), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Ascoli, U. e Pavolini, E. [2015], *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Bristol, Policy Press.
- Ascoli, U., Ranci, C. e Sgritta, G.B. [2016] (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Atkinson, A.B. [1996], *The Case for a Participation Income*, in «The Political Quarterly», vol. 67, n. 1, pp. 67-70.
- [2015], *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano, Raffaello Cortina.
- Autor, D. [2010], *The Polarization of Job Opportunities in the US Labor Market: Implications for Employment and Earnings*, Center for American Progress and The Hamilton Project, April.
- [2015], *Why Are There Still so Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation*, in «The Journal of Economic Perspectives», n. 3, pp. 3-30.
- Avlijaš, S. [in corso di pubblicazione], *Explaining the Contrasting Social Investment Trajectories of the Baltic and Visegrád Countries*, in J.L. Garrizmann, S. Häusermann e B. Palier (a cura di), *The World Politics of Social Investment*, vol. II: *Political Dynamics of Reforms*, Oxford, Oxford University Press.
- Azemati, H., Belinsky, M., Gillette, R., Liebman, J., Sellman, A. e Wyse, A. [2013], *Social Impact Bonds: Lessons Learned So Far*, in «Community Development Investment Review», vol. 9, n. 1, pp. 22-32.
- Baccaro, L. e Benassi, C. [2014], *Softening Industrial Relations Institutions, Hardening Growth Model: The Transformation of the German Political Economy*, in «Stato e Mercato», n. 3, pp. 369-395.
- Bachmann, R., Cim, M. e Green, C. [2019], *Long-Run Patterns of Labour Market Polarization: Evidence from German Micro Data*, in «British Journal of Industrial Relations», vol. 57, n. 2, pp. 350-376.
- Bakker, V. e Van Vliet, O. [2019], *Social Investment, Institutional Complementarity and Employment: A Comparative Analysis Across 26 Oecd Countries*, Department of Economics Research Memorandum 2019/01, Leiden University.



- Baldini, M., Busilacchi, G. e Gallo, G. [2018], *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, in «La rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 189-211.
- Barbier, J.C. e Ludwig-Mayerhofer, W. [2004], *Introduction: the Many Worlds of Activation*, in «European Societies», vol. 6, n. 4, pp. 423-436.
- Barbieri, P., Cutuli, G. e Scherer, S. [2018], *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disuguaglianza sociale?*, in «Stato e Mercato», n. 3, pp. 419-460.
- Bassanini, F. e Reviglio, E. [2012], *Financing Long Term Investment after the Crisis: A View from Europe*, in P. Bolton, F. Samama e J.E. Stiglitz (a cura di), *Sovereign Wealth Funds and Long-Term Investing*, New York, Columbia University Press.
- [2015], *From the Financial Crisis to the Juncker Plan*, in P.E. Garonna e E. Reviglio (a cura di), *Investing in Long-Term Europe. Fixed, Re-launching Fixed, Fixed, Network and Social Infrastructure*, Roma, Luiss University Press.
- Bastagli, F., Coady, D. e Gupta, S. [2012], *Income Inequality and Fiscal Policy*, Washington, DC, Imf.
- Beblavý, M., Gros, D. e Maselli, I. [2015], *Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes*, Brussels, Centre for European Policy Studies.
- Beck, U. [1986], *Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- [2000], *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e impegno civile*, Torino, Einaudi.
- Benassi, D. e Morlicchio, E. [2020], *Le tendenze dell'in-work-poverty in Europa e in Italia nell'ultimo decennio*, in E. Mingione (a cura di), *Annale 2020 Fondazione Feltrinelli. Il cambiamento del lavoro*, Milano, Feltrinelli, in corso di pubblicazione.
- Beramendi, P., Häusermann, S., Kitschelt, H. e Kriesi, H. [2015], *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bernardi, F. [2005], *Public Policies and Low Fertility: Rationales for Public Intervention and a Diagnosis for the Spanish Case*, in «Journal of European Social Policy», vol. 15, n. 2, pp. 123-138.
- Bettio, F. e Mazzotta, F. [2011], *The Future of Care in Europe. Exploring the Trade-offs That Are Driving Change*, in «Kurswechsel. Journal of the Committee for Socio-economic and Environmental Alternatives», n. 4, pp. 36-48.

- Bode, I. e Chartrand, S. [2011], *Home Care Provision in Germany. The State of Things and Recent Developments*, Kassel Institute of Social Work and Social Welfare, Universitaat Kassel.
- Boeri, T. [2019], *Audizione Presidenza Senato*, Roma, 4 febbraio.
- Bonoli G. [2005], *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States*, in «Policy & Politics», vol. 33, n. 3, pp. 431-449.
- [2012], *Active Labour Market Policies and Social Investment: A Changing Relationship*, in Morel, Palier e Palme [2012, 181-204].
- Bonoli, G., Cantillon, B. e Van Lancker, W. [2017], *Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy*, in Hemerijck [2017, 66-76].
- Bonoli, G. e Natali, D. [2012], *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S. e Vanhercke, B. [2015], *Social Investment in Europe. A Study of National Policies*, Brussels, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Brilli, Y., Del Boca, D. e Pronzato, C.D. [2016], *Does Child Care Availability Play a Role in Maternal Employment and Children's Development? Evidence from Italy*, in «Review of Economics of the Household», vol. 14, n. 1, pp. 27-51.
- Brynjolfsson, E. e McAfee, A. [2014], *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, New York, W.W. Norton & Company.
- Bundesfinanzministerium [2016], *Der Vierte Tragfähigkeitsbericht des BfM*, Berlin, Bfm.
- Burroni, L. [2016], *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, Bologna, Il Mulino.
- Cabinet Office [2016], *Social Impact Bonds*, London.
- Caisse des Dépôts et Consignations [2019], *Framework Green, Social and Sustainability Bonds*, Paris, 10 maggio.
- Calleman, C. [2015], *Clean Home on Dirty Conditions? Regulation and Working Conditions in the Domestic Work Sector in Sweden*, in Carbonnier e Morel [2015, 129-149].
- Cantillon, B. [2011], *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, in «Journal of European Social Policy», vol. 21, n. 5, pp. 432-449.
- Cantillon, B., Parolin, Z. e Collado, D. [2019], *A Glass Ceiling on Poverty Reduction? An Empirical Investigation into the*

- Structural Constraints on Minimum Income Protections*, in «Journal of European Social Policy», 25 novembre, <https://doi.org/10.1177/0958928719880500>.
- Cantillon, B. e Vandenbroucke, F. [2014], *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Cantillon, B. e Van Lancker, W. [2013], *Three Shortcomings of the Social Investment Perspective*, in «Social Policy and Society», n. 12, pp. 553-564.
- Carbonnier, C. e Morel, N. [2015] (a cura di), *The Political Economy of Household Services in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Caruso, N. [2017], *Policies and Practices in Italian Welfare Housing*, Milano, Springer Briefs.
- Castel, R. [1995], *Les Métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Cdp [2019], *Cdp Green, Social and Sustainability Bond Framework*, Report, 8 marzo.
- Ciarini, A. [2016], *Policies to Boost Services and Employment in the Long-Term Care Sector. A Downward Convergence Towards Low-Wage Service Jobs in the European Welfare State?*, in «Stato e Mercato», n. 1, pp. 119-151.
- [2018], *Germania*, in Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli [2018, 45-55].
- [2019], *Trajectories of Welfare Financialisation in Europe: A Comparison between France, Italy and the United Kingdom*, in «International Revue of Sociology», 15 ottobre, <https://doi.org/10.1080/03906701.2019.1672347>
- Ciarini, A. e Pennacchi, L. [2017], *Il futuro dei diritti sociali in Europa: investimenti, attori e nuove politiche per un (diverso) modello sociale europeo. Nota introduttiva*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 9-24.
- Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. e Vandelanooote, D. [2016], *The End of Cheap Talk about Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap While Maintaining Work Incentives*, Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Colombo, F., Nozal, A.L., Mercier, J. e Tjadens, F. [2011], *Help Wanted? Providing and Paying for LTC*, Paris, Oecd.
- Corte dei Conti [2015], *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizio 2015*, vol. I: *Risultati della gestione finanziaria*, Roma, Corte dei Conti, Sezione delle autonomie.

- Cour des Comptes [2014], *Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie*, Paris, Juillet.
- Crouch, C. [2009], *Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime*, in «British Journal of Politics and International Relations», n. 3, pp. 382-399.
- Cunha, F. e Heckman, J. [2007], *The Technology of Skill Formation*, in «The American Economic Review», vol. 97, n. 2, pp. 31-47.
- Dahrendorf, R. [1988], *Per un nuovo liberalismo*, Roma-Bari, Laterza.
- Dares [2018a], *Les salariés des services à la personne: comment évoluent leurs conditions de travail et d'emploi?*, Paris, Dares analyses.
- [2018b], *Les services à la personne en 2016. L'activité se stabilise*, Paris, Dares analyses.
- Da Roit, B. e Sabatinelli, S. [2013], *Nothing on the Move or Just Going Private? Understanding the Freeze on Child and Eldercare Policies and the Development of Care Markets in Italy*, in «Social Politics», n. 3, pp. 430-453.
- Da Roit, B. e Weicht, B. [2013], *Migrant Care Work and Care, Migration and Employment Regimes: A Fuzzy-set Analysis*, in «Journal of European Social Policy», n. 5, pp. 469-486.
- De Deken, J. [2017], *Conceptualizing and Measuring Social Investment*, in Hemerijck [2017, 184-193].
- Degryse, C. [2016], *Digitalisation of the Economy and Its Impact on Labour Markets*, Brussels, Etui, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Digitalisation-of-the-economy-and-its-impact-on-labour-markets>.
- De la Porte, C. e Jacobsson, K. [2012], *Social Investment or Recommodification? Assessing the Employment Policies of the Eu Member State*, in Morel, Palier e Palme [2012, 117-152].
- Del Boca, D., Locatelli, M. e Vuri, D. [2005], *Child-Care Choices by Working Mothers: The Case of Italy*, in «Review of Economics of the Household», vol. 3, n. 4, pp. 453-477.
- Della Croce, R. e Yermo, J. [2013], *Institutional Investors and Infrastructure Financing*, Paris, Oecd.
- Del Pino, E. e Pavolini, E. [2015], *Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis*, in «European Journal of Social Security», vol. 17, n. 2, pp. 246-270.

- Dengler, K. [2013], *Effectiveness of Sequences of One-Euro-Jobs. Is It Better to Do More One-Euro-Jobs or to Wait?*, Iab Discussion Paper Articles on labour market issues, n. 16.
- Department for Work and Pensions [2008], *Raising Expectations and Increasing Support: Reforming Welfare for the Future*, London, The Stationery Office.
- [2014a], *Innovation Fund Programme Specific Provider Guidance Round One*, London, The Stationery Office.
- [2014b], *Innovation Fund Programme Specific Provider Guidance Round Two*, London, The Stationery Office.
- Dervis, K. e Saraceno, F. [2014], *An Investment New Deal for Europe*, Brookings Blogs-Up Front, 3 settembre.
- Devetter, F.X. e Lefebvre, M. [2015], *Employment Quality in the Sector of Personal and Household Services: Status and Impact of Public Policies in France*, in Carbonnier e Morel [2015, 150-172].
- Diop-Christensen, A. [2018], *Beating the «Unemployable» with a Stick: The Effect of Economic Incentives on Unemployed Immigrants and Their Social Welfare Workers*, in M. Kamala e J.H. Jönsson (a cura di), *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work: Current and Future Challenges*, London, Routledge, pp. 205-215.
- Dowling, E. [2017], *In the Wake of Austerity: Social Impact Bonds and the Financialisation of the Welfare State in Britain*, in «New Political Economy», vol. 22, n. 3, pp. 294-310.
- Draghi, M. [2018], *Risk-reducing and Risk-sharing in Our Monetary Union*, discorso tenuto da Mario Draghi, presidente della Banca centrale europea, all'Istituto Universitario Europeo, Firenze, 11 maggio.
- Drees [2014], *Le compte de la dépendance en 2011 et à l'horizon 2060*, Paris.
- [2017], *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution. Édition 2017*, Paris.
- [2019], *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution. Édition 2019*, Paris.
- Dullien, S. [2013], *A Euro-area Wide Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Who Benefits and Who Pays*, Paper preparato per la Commissione europea, dicembre.
- Eichhorst, W., Hinte, H., Rinne, U. e Tobsch V. [2016], *How Big is the Gig? Assessing the Preliminary Evidence on the*

- Effects of Digitalization on the Labor Market*, Iza Policy Paper, n. 117, Bonn.
- Eichhorst, W. e Marx, P. [2012], *Whatever Works: Dualisation and the Service Economy in Bismarckian Welfare States*, in Emmenegger, Häusermann, Palier e Seeleib-Kaiser [2012, 73-99].
- Eichhorst, W., Marx, P. e Tobsch, V. [2013], *Non-Standard Employment across Occupations in Germany: The Role of Replaceability and Labour Market Flexibility*, Bonn, Institute for the Study of Labor (Iza).
- Emin [2015], *Toward Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in Europe. Analysis of Minimum Income Schemes and Roadmaps in 30 Countries Participating in the EMIN Project*, Brussels, European Union.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. e Seeleib-Kaise, M. [2012], *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. [1996], *Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy*, in Id. (a cura di), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, Sage, pp. 66-87.
- [2000], *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino.
- [2002], *A Child-Centered Social Investment Strategy*, in Esping-Andersen, Hemerijck, Gallie e Myles [2002, 1-51].
- Esping-Andersen, G., Hemerijck, A., Gallie, D. e Myles, J. [2002] (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- European Commission [2012], *Staff Working Document on Exploiting the Employment Potential of the Personal and Household Services*, Brussels.
- [2015], *Social Investment in Europe. A Study of National Policies 2015*, Brussels, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- [2016], *Mapping Study on Social Enterprise Eco-systems. Updated Country Report on France*, Brussels, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- [2018], *An Analysis of Personal and Household Services to Support Work Life Balance for Working Parents and Carers*, Brussels, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Centre of Expertise (Ece).

- European Investment Bank [2019], *European Investment Bank Group Sustainability Report 2018*, Brussels.
- Fargion, V. [1997], *Geografia della cittadinanza sociale in Italia. Regioni e politiche assistenziali dagli anni Settanta agli anni Novanta*, Bologna, Il Mulino.
- Favarque, N. [2013], *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, Brussels.
- Favero, C.A. e Missale, A. [2010], *EU Public Debt Management and eurobonds*, in *Euro Area Governance. Ideas from Crisis Management Reform*, Brussels, DG Internal Policies.
- Ferrera, M. [1996], *The «Southern Model» of Welfare in Social Europe*, in «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 1, pp. 17-37.
- [1998], *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.
- [2012], *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in «Stato e Mercato», n. 1, pp. 3-36.
- [2016], *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza.
- [2017], *Impatient Politics and Social Investment: The EU as Policy Facilitator*, in «Journal of European Public Policy», vol. 24, n. 8, pp. 1-19.
- [2019], *La società del quinto stato*, Roma-Bari, Laterza.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. e Rhodes, M. [2000], *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora.
- Finansol [2019], *Zoom sur la finance solidaire 2019*, Paris.
- Fondazioni Astrid e Circolo Fratelli Rosselli [2018], *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta*, Bologna, Il Mulino.
- Förster, M., Llena-Nozal, A. e Nafilyan, V. [2014], *Trends in Top Incomes and their Taxation in Oecd Countries*, Paris, Oecd.
- Fraisse, L., Gardin, L., Laville, J.L., Petrella, F. e Richez-Battesti, N. [2016], *Social Enterprise in France: At the Crossroads of the Social Economy, Solidarity Economy and Social Entrepreneurship?*, Liege, Icsem Working Papers n. 34.
- Fransen, L., del Bufalo, G. e Reviglio, E. [2018], *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe*, Brussels, High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe.
- Frazer, H. e Marlier, E. [2010], *In Work Poverty and Labour Market Segmentation in the EU: Key Lessons*, Brussels, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

- Frey, C.B. e Osborne, M.A. [2017], *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?*, in «Technological Forecasting and Social Change», n. 114, pp. 254-280.
- Gallo, G. e Sacchi, S. [2019], *Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale*, Roma, Inapp.
- Giddens, A. [1994], *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Cambridge, Polity Press.
- [1998], *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Girardi, S., Pulignano, V. e Maas, R. [2019], *Activated and Included? The Social Inclusion of Social Assistance Beneficiaries Engaged in «Public Works»*, in «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 39, n. 9-10, pp. 738-751.
- Goos, M. e Manning, A. [2007], *Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain*, in «The Review of Economics and Statistics», vol. 89, n. 1, pp. 118-133.
- Gorz, A. [1982], *Addio al proletariato. Oltre il socialismo*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Grady, J. [2017], *The State, Employment, and Regulation: Making Work Not Pay*, in «Employee Relations», vol. 39, n. 3, pp. 274-290.
- Granaglia, E. e Bolzoni, M. [2016], *Il reddito di base*, Roma, Ediesse.
- Gualmini, E. e Rizza, R. [2011], *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in «Stato e Mercato», n. 2, pp. 195-222.
- Guarascio, D. e Sacchi, S. [2017], *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, Inapp.
- Guiraudon, V. e Ledoux, C. [2015], *The Politics of Tax Exemptions for Household Services in France*, in Carbonnier e Morel [2015, 39-59].
- Hansen, M. [2019], *The Moral Economy of Activation: Ideas, Politics and Policies*, Bristol, Policy Press.
- Hay, C. [2011], *Pathology Without Crisis? The Strange Demise of the Anglo-Liberal Growth Model*, in «Government and Opposition», vol. 46, n. 1, pp. 1-31.
- Hazenbergh, R. e Hall, K. [2016], *Public Service Mutuals: Towards a Theoretical Understanding of the Spin-out Process*, in «Policy & Politics», vol. 44, n. 3, pp. 441-463.



- Heckman, J.J. [2006], *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, in «Science», vol. 312, n. 5782, pp. 1900-1902.
- Hemerijck, A. [2012], *Two or Three Waves of Welfare State Transformation?*, in Morel, Palier e Palme [2012, 33-60].
- [2013], *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- [2014], *Social Investment «Stocks», «Flows» and «Buffers»*, in «Politiche Sociali», vol. 1, n. 1, pp. 9-26.
- [2017] (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford, Oxford University Press.
- [2018], *Social Investment as a Policy Paradigm*, in «Journal of European Public Policy», vol. 25, n. 6, pp. 810-827.
- [2019], *Making Social Investment Happen in the Eurozone*, Firenze, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Eui.
- Hemerijck, A., Burgoon, B., Di Pietro, A. e Vydra, S. [2016], *Assessing Social Investment Synergies (ASIS)*, Brussels, Rapporto redatto per la Commissione europea, DG Employment.
- Hemerijck, A., Mazzucato, M. e Reviglio, E. [2020], *Social Investment and Social Infrastructure*, in F. Saraceno (a cura di), *Outlook of European Investments*, London, Open Book.
- Hemerijck, A. e Ronchi, S. [in corso di pubblicazione], *Beyond «Frozen» Welfare States. The Social Investment Turn in Europe*, in E. Ferlie e E. Ongaro (a cura di), *The Oxford International Handbook of Public Administration for Social Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck, A. e Vandenbroucke, F. [2012], *Social Investment and the Euro Crisis: The Necessity of a Unifying Social Policy Concept*, in «Intereconomics», vol. 47, n. 4, pp. 200-206.
- Hohmeyer, K. e Wolff, J. [2012], *A Fistful of Euros: Is the German One-Euro Job Workfare Scheme Effective for Participants?*, in «International Journal of Social Welfare», vol. 21, n. 2, pp. 174-185.
- Immervoll, H. e Pearson, M. [2009], *A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the Oecd*, Paris, Oecd.
- Inps [2017], *XVI Rapporto annuale*, Roma.
- [2019], *Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, Nuclei beneficiari al netto dei decaduti dal diritto*, <https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/redcit/index.jsp#>.

- Istat [2017], *L'impatto sul mercato del lavoro della quarta rivoluzione industriale*, Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva al Senato della Repubblica, Roma, 12 luglio.
- [2019], *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, Roma.
- Istat-Cnel [2016], *Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa*, Roma.
- Iversen, T. e Wren, A. [1998], *Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy*, in «World Politics», vol. 50, n. 4, pp. 507-546.
- Jenson, J. [2012], *Redesigning citizenship regimes after neoliberalism. Moving towards social investment*, in Morel, Palier e Palme [2012, 61-90].
- Judt, T. [2005], *Postwar: A History of Europe since 1945*, New York, Penguin Books.
- Kazepov, Y. e Ranci, C. [2017], *Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case*, in «Journal of European Social Policy», vol. 27, n. 1, pp. 90-104.
- Kenworthy, L. [2008], *Jobs with Equality*, Oxford, Oxford University Press.
- Korpi, W., Ferrarini, T. e Englund, S. [2013], *Women's Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class, and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-examined*, in «Social Politics: International Studies in Gender, State & Society», vol. 20, n. 1, pp. 1-40.
- Krebs, T. e Scheffel, M. [2013], *Macro-economic Evaluation of Labor Market Reform in Germany*, in «IMF Economic Review», vol. 61, n. 4, pp. 664-701.
- Kroos, D. e Gottschall, K. [2012], *Dualization and Gender in Social Services: The Role of the State in Germany and France*, in Emmenegger *et al.* [2012, 100-123].
- Kuitto, K. [2014], *Trends of Social Investment and Compensating Welfare Policies in Europe: A Life Course Perspective*, Greifswald Comparative Politics Working Paper, n. 8.
- Kvist, J. [2015], *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes in Denmark*, Brussels, European Social Policy Network.

- Larsen, P.K. [2017], *EMIN Context Report Denmark. Developments in Relation to Minimum Income Schemes*, Copenhagen, European Minimum Income Network Denmark.
- Lebrun, J.F. [2015], *Les services à la personne (SAP o PHS in english) en France*, Presentazione Percorsi di Secondo welfare, Italia Camp, Roma.
- Lehwess-Litzmann, R. e Nicaise, I. [in corso di pubblicazione], *Surprisingly Small: The Dynamic Effects of «Generous» Social Protection on Employment and Poverty*, in «Journal of International and Comparative Social Policy».
- León, M. [2017], *Social Investment and Childcare Expansion: A Perfect Match?*, in Hemerijck [2017, 118-127].
- Leonardi, S. e Arlotti, M. [2012], *Welfare contrattuale e bilateralismo*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 77-114.
- Lødemel, I. e Trickey, H. [2001] (a cura di), *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol, Policy Press.
- Lohmann, H. e Marx, I. [2018] (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Lori, M. e Pavolini, E. [2016], *Cambiamenti organizzativi e ruolo societario delle organizzazioni di Terzo settore*, in «Politiche Sociali», n. 1, pp. 41-63.
- Maestripieri, L. e Ranci, C. [2016], *Non è un paese per laureati. La sovra-qualificazione occupazionale dei lavoratori italiani*, in «Stato e Mercato», n. 3, pp. 425-450.
- Maino, F. e Rizza, R. [2018], *Le piccole e medie imprese incontrano il welfare: nuove opportunità di tutela dei lavoratori e di crescita per l'azienda e il territorio?*, in «Stato e Mercato», n. 2, p. 197.
- Marchal, S. e Marx, I. [2017], *Stemming the Tide: What Have EU Countries Done to Support Low-Wage Workers in an Era of Downward Wage Pressures?*, in «Journal of European Social Policy», vol. 28, n. 1, pp. 18-33.
- Marchal, S. Marx, I. e Van Mechelen, N. [2016], *Minimum Income Protection in the Austerity Tide*, in «Iza Journal of European Labor Studies», vol. 5, n. 1, pp. 1-20.
- Marchal, S., Marx, I. e Verbist, G. [2017], *Income Support Policies for the Working Poor*, Bonn, Institute of Labor Economics.

- Marchal, S. e Van Mechelen, N. [2017], *A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes*, in «Social Policy & Administration», vol. 51, n. 1, pp. 171-194.
- Marx, I. e Nolan, B. [2012], *In-Work Poverty*, Amsterdam, Aias.
- [2014], *In-work Poverty*, in Cantillon e Vandenbroucke [2014, 131-156].
- Matsaganis, M. [2013], *The Crisis and the Welfare State in Greece: A Complex Relationship*, in A. Triandafyllidou, R. Gropas e H. Kouki (a cura di), *The Greek Crisis and European Modernity. Identities and Modernities in Europe*, London, Palgrave Macmillan.
- Mazzucato, M. [2013], *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector*, London, Anthem Press.
- [2019], *Governing Missions in the European Union*, Brussels, Report for the European Commission.
- Mazzucato, M. e Jacobs, M. [2017] (a cura di), *Ripensare il capitalismo*, Roma-Bari, Laterza.
- Mazzucato, M. e Kattel, R. [2019], *Getting Serious about Public Value*, Iipp Policy Brief, 7 giugno.
- Mazzucato, M. e Macfarlane, L. [2017], *Patient Strategic Finance: Opportunities for State Investment Banks in the UK*, Ucl Institute for Innovation and Public Purpose.
- McHugh, N., Sinclair, S., Roy, M., Huckfield, L. e Donaldson, C. [2013], *Social Impact Bonds: A Wolf in Sheep's Clothing?*, in «Journal of Poverty and Social Justice», vol. 21, n. 3, pp. 247-257.
- Meagher, G. e Szebehely, M. [2013], *Long-Term Care in Sweden: Trends, Actors, and Consequences*, in C. Ranci e E. Pavolini (a cura di), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*, New York, Springer, pp. 55-78.
- Mertens D. [2017], *Borrowing for Social Security? Credit, Asset-based Welfare and the Decline of the German Savings Regime*, in «Journal of European Social Policy», n. 5, pp. 1-17.
- Mingione, E. [1997], *Sociologia della vita economica*, Roma, Carocci.
- Mingione, E. e Pugliese, E. [2009], *Il lavoro*, Roma, Carocci.
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali [2019], *Detassazione. Deposito contratti*, Roma.
- Morel, N., Palier, B. e Palme, J. [2012], *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

- Morel, N. e Palme, J. [2017], *A Normative Foundation for the Social Investment Approach?*, in Hemerijck [2017, 150-159].
- Morlicchio, E. [2012], *Sociologia della povertà*, Bologna, Il Mulino.
- Murray, C. [1990], *The Emerging British Underclass*, London, Institute of Economic Affairs.
- Myles, J. [2002], *A New Social Contract for the Elderly?*, in Esping-Andersen *et al.* [2002, 130-172].
- Natili, M. [2017], *Reddito minimo nel Sud Europa. Quali sviluppi con la Grande Recessione?*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 119-133.
- [2018], *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*, London, Palgrave Macmillan.
- [2019], *Worlds of Last-resort Safety Nets? A Proposed Typology of Minimum Income Schemes in Europe*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», 31 luglio, <https://doi.org/10.1080/21699763.2019.1641134>.
- Nelson, M. e Stephens, J.D. [2012], *Do Social Investment Policies Produce More and Better Jobs?*, in Morel, Palier e Palme [2012, 205-234].
- Neri, S. [2016], *Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi comunali per l'infanzia*, in «Politiche Sociali», n. 3, pp. 441-458.
- Nicholls, A. e Emerson, J. [2015] (a cura di), *Social Finance*, Oxford, Oxford University Press.
- Nicholls, A., Simon, J., Gabriel, M. e Whelan, C. [2015] (a cura di), *New Frontiers in Social Innovation Research*, Basingstoke, Palgrave.
- Nieuwenhuis, R., Need, A. e Van Der Kolk, H. [2012], *Institutional and Demographic Explanations of Women's Employment in 18 Oecd Countries, 1975-1999*, in «Journal of Marriage and Family», vol. 74, n. 3, pp. 614-630.
- Nolan, B. [2013], *What Use Is «Social Investment»?*, in «Journal of European Social Policy», vol. 23, n. 5, pp. 459-468.
- Nussbaum, M.C. [2002], *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, Il Mulino.
- Oecd [1994], *The Oecd Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris, Oecd.
- [2011], *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris, Oecd.

- [2016a], *Social Impact Bonds. State of Play & Lessons Learnt*, Paris, Oecd.
- [2016b], *Automation and Independent Work in a Digital Economy*, Paris, Oecd.
- [2019], *Oecd Employment Outlook 2019. The Future of Work*, Paris, Oecd.
- Oesch, D. [2013], *Occupational Change in Europe. How Technology and Education Transform the Job Structure*, Oxford, Oxford University Press.
- [2015], *Welfare Regimes and Change in the Employment Structure: Britain, Denmark and Germany since 1990*, in «Journal of European Social Policy», vol. 25, n. 1, pp. 94-110.
- Okun, A.M. [1975], *Equality and Efficiency, the Big Tradeoff*, Washington, Brookings Institution.
  
- Paci, M. [1992], *Il mutamento della struttura sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- [2005], *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Paci, M. e Pugliese, E. [2011] (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, Il Mulino.
- Palier, B. [2013], *Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis*, in «Stato e Mercato», n. 1, pp. 37-66.
- [2019], *Work, Social Protection and the Middle Classes: What Future in the Digital Age?*, in «International Social Security Review», vol. 72, n. 3, pp. 113-133.
- Palier, B. e Thelen, K. [2010], *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, in «Politics & Society», n. 1, pp. 119-148.
- [2012], *Dualization and Institutional Complementarities: Industrial Relations, Labour Market and Welfare State Changes in France and Germany*, in Emmenegger et al. [2012, 201-225].
- Pasquinelli, S. e Rusmini, G. [2013], *Quante sono le badanti in Italia*, in «Qualificare», n. 37, <http://www.qualificare.info/home.php?list=archivio&id=678>.
- Pavolini, E., León, M., Guillén, A.M. e Ascoli, U. [2015], *From Austerity to Permanent Strain? The Eu and Welfare State Reform in Italy and Spain*, in «Comparative European Politics», n. 1, pp. 56-76.
- Pavolini, E., Mirabile, M.L. e Ascoli, U. [2013], *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Pennacchi, L. [2018], *Lavoro e innovazione per un nuovo umanesimo*, in L. Pennacchi e R. Sanna (a cura di), *Lavoro e*

- innovazione per riformare il capitalismo*, Roma, Ediesse, pp. 29-69.
- Petmesidou, M. e Guillén, A.M. [2014], *Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery*, in «South European Society and Politics», vol. 19, n. 3, pp. 295-307.
- Pierson, P. [1994], *Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- [2001], *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Piketty, T. [2016], *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani.
- [2017], *Capitale e disuguaglianza. Cronache dal mondo*, Milano, Bompiani.
- Prodi, R. e Reviglio, E. [2018], *Un New Deal per l'Europa. Rilanciare le infrastrutture sociali*, Roma, Astrid.
- [2019], *A New Fund for Europe. The Creation of a New European Social Bond Would Help EU Member States Meet Their Infrastructure Needs Without Exacerbating Public Debt*, in *OMFIF Global Public Investor*, London-Singapore.
- Pulignano, V. [2017], *Divari sociali e mercato del lavoro: un approccio «macro-micro» e «micro-macro»*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 45-61.
- [2018], *Precarious Work, Regime of Competition and the Case of Europe*, in A.L. Kalleberg e S.P. Vallas (a cura di), *Precarious Work*, Bingley, Emerald, pp. 33-60.
- [2019], *Work in Deregulated Labour Markets: A Research Agenda for Precariousness*, Brussels, European Trade Union Institute.
- Ranci, C. [2002], *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Reviglio, E. [2011], *Gli eurobonds e il debito sovrano europeo: rischi e opportunità*, Roma, Astrid, 2 febbraio.
- [2017], *Il finanziamento delle infrastrutture sociali in Europa*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 149-164.
- Reyneri, E. e Pintaldi, F. [2013], *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Bologna, Il Mulino.
- Ronchi, S. [2018a], *The European Social Model in the Time of Crisis: Which Roads Towards Social Investment?*, Università di Duisburg-Essen, [https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico\\_mods\\_00047982](https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00047982).

- [2018b], *Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000-2014)*, in «Journal of Social Policy», vol. 47, n. 3, pp. 459-478.
- Ronchi, S. e Terlizzi, A. [2018], *Reddito minimo garantito: il dibattito europeo tra schemi nazionali e linee guida comunitarie*, in «Quaderni di rassegna sindacale – Lavori», n. 3, pp. 97-114.
- Rosanvallon, P. [1995], *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil.
- Rothgang, H. [2011], *Social Insurance for Long-Term Care: An Evaluation of the German Model*, in J. Costa-Font (a cura di), *Reforming Long-term care in Europe*, Chichester, Wiley-Blackwell, pp. 78-102.
- Röttgers, D., Tandon, A. e Kaminker, C. [2018], *Oecd Progress Update on Approaches to Mobilising Institutional Investment for Sustainable Infrastructure*, Paris, Oecd.
- Sacchi, S., Guarascio, D. e Vannutelli, S. [2019], *Esposizione al rischio di disoccupazione tecnologica e politiche redistributive*, in «Stato e Mercato», n. 1, pp. 125-156.
- Saraceno, C. [2013], *Three Concurrent Crises in Welfare States in an Increasingly Asymmetrical European Union*, in «Stato e Mercato», n. 3, pp. 339-358.
- [2016], *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli.
- [2017], *Family Relationships and Gender Equality in the Social Investment Discourse: An Overly Reductive View?*, in Hemerijck [2017, 59-65].
- Saraceno, F. [2017], *Regole di bilancio e investimento pubblico: per una politica industriale europea*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 135-147.
- Schmid, G. [2018], *Inclusive Growth: The Case of Germany*, IZA Policy Paper, n. 139, giugno.
- Sen, A. [2000], *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori.
- Simonazzi, A. [2009], *Care Regimes and National Employment Models*, in «Cambridge Journal of Economics», n. 2, pp. 211-232.
- Simonazzi, A.M. e Picchi, S. [2013], *Affordability of Care and Quality of Work: New Trends in Elderly Care*, in F. Bettio, J. Plantenga e M. Smith (a cura di), *Gender and the European Labour Market*, London, Routledge, pp. 108-132.
- Sinclair, S., McHugh, N., Donaldson, C., Roy, M. e Huckfield, L. [2014], *Social Impact Bonds: Shifting the Boundaries of*



- Citizenship*, in K. Farnsworth, Z. Irving e M. Fenger (a cura di), *Social Policy Review 26: Analysis and Debate in Social Policy*, Bristol, Policy Press, pp. 111-128.
- Smith, N. e Hay C. [2013], *The Resilience of Anglo Liberalism in the Absence of Growth: The Uk and Irish Cases*, in V.A. Schmidt e M. Thatcher (a cura di), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 289-312.
- Social Finance [2017], *Impact Bond Global Database*, <http://sibdatabase.socialfinance.org/#>.
- Standing, G. [2011], *La nuova classe esplosiva*, Bologna, Il Mulino.
- [2014], *A Precariat Charter: From Denizens to Citizens*, London, Bloomsbury Academic.
- Stiglitz, J.E. [2017], *Disuguaglianza e crescita economica*, in Mazzucato e Jacobs [2017, 216-248].
- [2019], *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, New York, W.W. Norton & Company.
- Streeck, W. [2015], *The Rise of the European Consolidation State*, Köln, Max Planck Institute Discussion Paper, 15/1.
- [2017], *A New Regime. The Consolidation State*, in D. King e P. Le Galès (a cura di), *Reconfiguring European States in Crisis*, New York, Oxford University Press, pp. 139-157.
- Supiot, A. [2003], *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro*, Roma, Carocci.
- Taylor-Gooby, P. [2004] (a cura di), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- [2012], *Root and Branch Restructuring to Achieve Major Cuts: The Social Policy Programme of the 2010 Uk Coalition Government*, in «Social Policy & Administration», n. 46, pp. 61-82.
- Thompson, H. [2013], *UK Debt in Comparative Perspective: The Pernicious Legacy of Financial Sector Debt*, in «British Journal of Politics and International Relations», vol. 15, n. 3, pp. 476-492.
- Tinbergen, J. [1975], *Income Distribution: Analysis and Policies*, Amsterdam, North Holland.
- Toso, S. [2017], *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, Il Mulino.
- Vandenbroucke, F. [2017], *Structural Convergence Versus Systems Competition: Limits to the Diversity of Labour Market Poli-*

- cies in the European Economic and Monetary Union*, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs.
- Vandenbroucke, F., Barnard, C. e De Baere, G. [2017] (a cura di), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vandenbroucke, F., Burgoon, B., Kuhn, T., Nicoli, F., Sacchi, S., van der Duin, D. e Hegewald, S. [2018], *I cittadini europei e la condivisione del rischio in caso di disoccupazione: un'analisi del sostegno per uno schema europeo di condivisione del rischio di disoccupazione (EURS)*, Inapp, dicembre.
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. e Palier, B. [2011], *The EU Needs a Social Investment Pact. Observatoire Social Européen*, Brussels.
- Van Kersbergen, K. e Kraft, J. [2017], *De-universalization and Selective Social Investment in Scandinavia?*, in Hemerijck [2017, 216-226].
- Van Parijs, P. [1995], *Real Freedom for All*, Oxford, Oxford University Press.
- [2018] (a cura di), *Basic Income and the Lft*, London, Social Europe.
- Van Parijs, P. e Vanderborght, Y. [2017], *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, Il Mulino.
- Vaughan-Whitehead, D. [2015] (a cura di), *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing Its Soul?*, Elgaronline.
- Verbist, G. [2017], *Measuring Social Investment Returns: Do Publicly Provided Services Enhance Social Inclusion?*, in Hemerijck [2017, 194-205].
- Vesan, P. e Pavolini, E. [2018], *The Italian Labour Market Policy Reforms and the Economic Crisis: Coming Towards the End of Italian Exceptionalism?*, in S. Theodoropoulou (a cura di), *Labour Market Policies in the Era Of Pervasive Austerity: A European Perspective*, Bristol, Policy Press, pp. 69-90.
- Walker, A. [2002], *A Strategy for Active Ageing*, in «International Social Security Review», vol. 55, n. 1, pp. 121-139.
- Wolff, J. e Stephan, G. [2013], *Subsidized Work Before and After the German Hartz Reforms: Design of Major Schemes, Evaluation Results and Lessons Learnt*, in «IZA Journal of Labor Policy», 2, articolo n. 16.
- Wright, E.O. e Dwyer, R. [2003], *The Patterns of Job Expansions in the Usa: A Comparison of the 1960s and 1990s*, in «Socio-Economic Review», n. 1, pp. 289-325.

## GLI AUTORI

ANDREA CIARINI è professore associato di Sociologia dei processi economici, organizzativi e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma, dove insegna Sociologia economica e Sociologia del welfare.

COLIN CROUCH è professore emerito nell'Università di Warwick, Regno Unito, e membro scientifico esterno dell'Istituto Max Planck per lo studio delle società a Colonia, Germania. In passato è stato un docente nella London School of Economics, nell'Università di Oxford e nell'Istituto universitario europeo.

SILVIA GIRARDI è ricercatrice presso il Luxembourg Institute for Socio-Economic Research (Liser) e dottoranda presso il Centre for Sociological Research della KU Leuven (Belgio). In precedenza, ha lavorato all'Irvapp, l'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche (2010-2015).

ANTON HEMERIJCK è professore di Scienza politica e Sociologia presso l'Istituto universitario europeo di Fiesole. Tra il 2009 e il 2013 è stato preside della Facoltà di Scienze sociali della Vrije Universiteit di Amsterdam. Dal 2013 al 2017, è stato Centennial Professor of Social Policy alla London School of Economics and Political Science (Lse).

MASSIMO PACI è professore emerito di Sociologia dei processi economici, organizzativi e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma. È stato presidente dell'Inps.

VALERIA PULIGNANO è professoressa di Sociologia presso il Centro di ricerca sociologica (Ceso) dell'Università KU Leuven (Belgio). Attualmente è Principal Investigator del progetto Erc Advanced Grant, *Resolving Precariousness: Advancing the Theory and Measurement of Precariousness Across the Paid/Unpaid Continuum*.

EDOARDO REVIGLIO è responsabile dei Progetti europei ed internazionali presso la Cassa depositi e prestiti (Cdp) dove è stato capo economista dal 2008 al 2015. Ha insegnato economia alla Luiss Guido Carli di Roma e attualmente è presidente e docente all'International University College di Torino.

STEFANO RONCHI è assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Milano nell'ambito del progetto Erc SOLID (*Policy Crisis and Crisis Politics. Sovereignty, Solidarity and Identity in the Eu Post-2008*). È stato Max Weber Fellow presso l'Istituto universitario europeo di Fiesole, Jos Berghman Visiting Scholar a KU di Lovanio e InGrid Visiting Fellow al Centre for Social Policy di Anversa.



Finito di stampare nel mese di aprile 2020  
presso LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)



