

STUDI E RICERCHE

*Sociologia*

620.



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

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)**

WELFARE  
E PROMOZIONE DELLE CAPACITÀ

a cura di

Massimo Paci e Enrico Pugliese



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

IL MULINO



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

ISBN 978-88-15-23303-5

---

Copyright © 2011 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/edizioni/fotocopie](http://www.mulino.it/edizioni/fotocopie)

# INDICE

Presentazione, *di M. Paci e E. Pugliese* p. 9

## CONCETTI E DEFINIZIONI

I. Le politiche di emancipazione sociale e promozione delle capacità, *di M. Paci* 17

1. Lo sviluppo delle politiche di attivazione sociale in Europa. - 2. Libertà sostanziale e livelli di empowerment del cittadino. - 3. Il «welfare delle capacità» nello sviluppo di lungo periodo dei sistemi di welfare. - 4. Il caso italiano nel quadro delle varianti europee.

II. Approccio delle capacità, teoria dell'azione e welfare state, *di G. Busilacchi* 51

1. Microfondamenti del welfare post-fordista: le ragioni di una ricerca. - 2. Approccio delle capacità, teoria dell'azione e sociologia economica. - 3. Meccanismi di uscita dalla marginalità e welfare state. - 4. Welfare delle capacità gli effetti di policy.

## LA DOMANDA DI NUOVE POLITICHE

III. Instabilità del lavoro e transizione alla vita adulta: quali politiche per l'emancipazione giovanile, *di A. Gentile* 75

1. I giovani e la transizione alla vita adulta. - 2. Diversi modi di definire le politiche per l'emancipazione. - 3. La condizione giovanile-adulta in Italia: sindrome del ritardo e familismo. - 4. Flessibilità e precarietà nei percorsi di emancipazione. - 5. Promozione delle capacità ed emancipazione adulta.

- IV. Coniugare famiglia e lavoro in Italia: vincoli alla procreazione, *di A. Sabbatini e L. Palombo* p. 99
1. I modelli di genere della cura. - 2. Risorse e negoziabilità dei nuclei familiari. - 3. Micro-articolazioni: tradizione o continuità? - 4. Tradizione senza alternativa. - Appendice: I nuclei familiari oggetto di indagine.

#### L'INSERIMENTO NEL LAVORO

- V. Le politiche di inserimento lavorativo in Italia, Francia e Regno Unito, *di A. Ciarini* 119
1. Versioni dell'attivazione. L'influenza dei fattori strutturali sugli esiti delle riforme. - 2. Il caso inglese tra attivazione e working poor. - 3. Insider e out-sider nel caso francese. - 4. L'Italia tra de-regolazione e mancate riforme «dedicate». - 5. Politiche di attivazione e domanda di lavoro.
- VI. Le politiche per il lavoro in Italia e Finlandia: somiglianze formali, differenze reali, *di S. Scarpa* 143
1. Quali indicatori di convergenza tra le politiche nazionali per il lavoro e l'assistenza sociale? - 2. Il mercato del lavoro in Italia e Finlandia dopo la crisi dei primi anni Novanta. - 3. Le riforme delle politiche per il lavoro: 1990-2005. - 4. Nuove misure di assistenza sociale e nuovi strumenti di policy. - 5. Vincoli socio-strutturali e politiche di attivazione.
- VII. Occupazione e politiche di attivazione nel Mezzogiorno, *di Annarita Fasano* 167
1. Il lavoro come percorso e le politiche come supporto personalizzato. - 2. Quale attivazione: concetti e strumenti. - 3. L'attivazione nel Mezzogiorno: alcuni dati preliminari. - 4. La formazione al lavoro. - 5. Lavoro e sviluppo: un binomio imprescindibile. - 6. Esiti occupazionali del programma L&S. - 7. Attivare gli attori istituzionali. - 8. Oltre la teoria: criticità e prospettive delle politiche attive del lavoro.

VIII. Le politiche attive per il reinserimento lavorativo degli invalidi del lavoro, *di M.C. Ambra* p. 193

1. Cambiamenti e resistenze nel sistema di welfare italiano. Le politiche del lavoro. - 2. L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. - 3. La riforma dell'Inail: nuove politiche e nuovo modello organizzativo. - 4. Caratteristiche del nuovo approccio Inail. - 5. I risultati della sperimentazione del modello Inail. - 6. Politiche attive, domanda di lavoro e disuguaglianze territoriali.

LA CONCILIAZIONE TRA FAMIGLIA E LAVORO

IX. Lavoro e cura dei figli in Europa e in Italia, *di L. Salmieri e O. Giancola* 215

1. Tra lavoro e figli piccoli. - 2. I confronti tra i paesi europei. - 3. L'analisi delle corrispondenze multiple. - 4. Divergenze e similitudini: i «cluster» di paesi europei. - 5. Il caso italiano. - 6. Quattro diseconomie.

X. Le politiche di conciliazione in Svezia, Olanda, Francia e Germania, *di Alessandra Fasano* 239

1. Le misure di riallineamento tra cura e lavoro. - 2. Il lavoro a tempo parziale. - 3. I congedi per la cura. - 4. I servizi per l'infanzia. - 5. I servizi per gli anziani non autosufficienti. - 6. L'orientamento delle politiche nelle diverse strategie nazionali. - 7. Modelli di politiche: dalla conciliazione alla condivisione.

XI. Il sostegno al «caregiving» familiare in Italia e in Europa, *di A. Ciarini* 269

1. La cura familiare e le politiche sociali. - 2. Donne, lavoro e famiglia nell'analisi comparativa. Cautele di metodo. - 3. Francia, Germania e Olanda. - 4. Italia. - 5. Regno Unito. - 6. Svezia. - 7. Una tipologia dei sistemi di cura e conciliazione nazionali.

XII. Cambiamenti demografici, lavoro di cura e donne immigrate in Italia, *di E. Pugliese* 303

1. L'attività di cura come banco di prova dei moderni sistemi di welfare. - 2. I cambiamenti nella struttura

demografica italiana e l'invecchiamento della popolazione. - 3. I cambiamenti nella famiglia. - 4. Sistema di welfare, domanda di assistenza per gli anziani e donne immigrate. - 5. Le badanti, il loro peso nella immigrazione e il loro lavoro. - 6. Anziani, badanti e familismo. - 7. Lavoro, famiglia e conflitti. - 8. Lavoro di cura e welfare delle capacità.

Riferimenti bibliografici

p. 329



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

## PRESENTAZIONE

Il libro che presentiamo si occupa dei problemi dell'inserimento lavorativo e della conciliazione tra famiglia e lavoro e delle politiche sociali sviluppate dai governi nazionali nei loro confronti, in Italia e in Europa.

Si tratta di problemi accumulati da più aspetti: essi hanno anzitutto una connotazione individuale, nel senso che riguardano le opportunità di benessere del singolo cittadino che vede nel lavoro e nella famiglia due aspetti cruciali di realizzazione della propria vita. Ma si tratta anche di problemi che coinvolgono grandi masse o ampie quote di popolazione: essi riguardano in particolare le nuove generazioni di giovani che cercano un inserimento nel lavoro e le donne che vogliono conciliare famiglia e lavoro, un problema quest'ultimo, tra l'altro, che si è evoluto in questi ultimi anni in termini più ampi come conciliazione tra vita e lavoro e che in tal modo perde la sua connotazione di genere e interpella la società nel suo insieme.

Con questi problemi si confronta una nuova generazione di politiche sociali. Esse hanno fatto la loro comparsa circa due decenni fa, connotate inizialmente da un'ottica più ristretta: si trattava allora di premiare il lavoro (quale che esso fosse) al fine di risparmiare sulla spesa in sussidi e in assistenza ai disoccupati. Queste politiche tuttavia, soprattutto nella riflessione scientifica, ma poi anche nelle pratiche di policy, sono state criticate per il loro approccio «minimalista» e in diversi casi hanno modificato il loro obiettivo fino ad investire i temi della promozione delle capacità del cittadino, della sua autorealizzazione lavorativa e del padroneggiamento (o *empowerment*) della sua vita.

Questo libro è l'espressione di un lavoro collettivo, portato avanti inizialmente in modo informale da un gruppo di giovani ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi della Facoltà di Sociologia della Università «Sapienza» di Roma (con qualche

«diramazione» sviluppatasi presso altre università italiane ed estere), i quali, a partire dal 2007 hanno dato vita parallelamente al corso di Sociologia del lavoro (svolto inizialmente da Massimo Paci e poi da Enrico Pugliese) ad una esperienza di «seminari» sui temi indicati, discutendo «work in progress» o ricerche concluse. Questi seminari hanno acquistato gradualmente un carattere permanente, a cadenza mensile, facilitando l'omogeneizzazione analitica e permettendo l'approfondimento empirico di alcuni filoni di ricerca. È stato possibile, in tal modo, dare a questa iniziativa un carattere più strutturato, costituendo una associazione di fatto denominata «SemPer – Seminario permanente sulle politiche sociali e l'*empowerment* del cittadino» e dando vita nel 2009 a un Laboratorio universitario di ricerca, presso il DiSS (Dipartimento di Scienze Sociali) dell'Università «Sapienza». (Sulle finalità, i collaboratori, l'organizzazione, le informazioni relative ai seminari e ai testi prodotti, vedi il sito del SemPer: <http://www.dies.uniroma1.it/pagina.asp?id=2974&lang=ita>.)

Il «filo rosso» dell'attività del SemPer si è dipanato attorno al concetto di *empowerment* del cittadino. Questo concetto è di particolare rilevanza nelle politiche di attivazione, inserimento lavorativo e conciliazione vita/lavoro. Esso ha costituito, pertanto, il perno della riflessione programmatica che il gruppo del SemPer ha prodotto e che è sfociato in un testo (o, se si vuole, in un «manifesto») di riferimento per i partecipanti alla iniziativa. In questo testo, le nuove politiche sociali vengono esaminate nelle loro potenzialità «democratiche» di rafforzamento della condizione del cittadino, nei confronti non solo dei rischi del mercato, oggetto delle tradizionali politiche sociali, ma anche degli aspetti di dipendenza insiti nelle stesse istituzioni e politiche del welfare state. L'interesse delle nuove politiche sociali, da questo punto di vista, è nella possibilità che esse offrono di rendere effettivamente fruibili diritti e misure sociali, spesso formalmente garantiti, ma altrettanto spesso non direttamente «agibili» dal singolo cittadino.

Nel «manifesto» del Semper si identificavano tre livelli o «gradini» di *empowerment*. Anzitutto veniva attirata l'attenzione sulla importanza delle politiche «passive» di mantenimento del reddito del lavoratore disoccupato o del cittadino in stato di bisogno. Queste politiche non sono superate o sostituite dalle

nuove politiche di attivazione e di promozione delle capacità dell'individuo. Le garanzie offerte contro i rischi della vita dalla politiche assicurative «storiche» (o «di prima generazione»), come anche l'offerta di servizi universali e le misure di contrasto della povertà e sostegno del reddito delle politiche sociali «di seconda generazione», sviluppatasi soprattutto nel secondo dopoguerra, costituiscono a ben vedere una base insostituibile, che non può essere eliminata, dallo sviluppo delle politiche attuali, «di terza generazione» o di promozione delle capacità del cittadino.

In secondo luogo, ai cittadini deve essere dato un potere di scelta e di co-decisione rispetto all'offerta di prestazioni e servizi, sia che tale offerta sia pubblica, sia che sia di «mercato sociale» (cioè provvista da fornitori privati accreditati dalle autorità locali). Questo secondo livello di *empowerment* è rilevante, in particolare, nel settore delle politiche di inserimento lavorativo, dove diventa cruciale la possibilità data all'individuo di partecipare, su un piede di parità con i servizi per l'impiego, alla definizione del progetto relativo al proprio inserimento. Ma esso è importante anche nel settore delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro, dove sono ancora «ai loro albori» le politiche di condivisione del lavoro di cura tra i coniugi e dove le misure offerte (congedi, lavoro part-time, sostegni al *caregiving* familiare) sono concepite spesso «al femminile», con esiti incompleti di *empowerment* delle donne coinvolte.

Infine, esiste un terzo livello o «gradino» di *empowerment* ed è quello connesso con la partecipazione del cittadino singolo, direttamente o, più spesso, tramite una associazione della società civile, alle istanze istituzionali pubbliche di programmazione e deliberazione delle prestazioni e dei servizi sociali a livello locale, come è previsto che avvenga, in Italia, in base alla legge 328 di riforma dell'assistenza del 2000, dove si prevede che alla costruzione dei piani sociali di zona debbano partecipare anche i cittadini singoli o associati. Di questo «terzo livello» di *empowerment* non si occupa il libro che qui presentiamo, dedicato, come detto, alle politiche di inserimento lavorativo e di conciliazione. Di esso, invece, si è occupato specificamente il gruppo del SemPer, nella prima fase della sua attività, tramite una ricerca condotta sulla costruzione dei piani sociali a Roma, culminata nella pubblicazione del volume (a cura di Massimo

Paci), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, 2008. (A tale volume rinviamo per approfondimenti sul tema della partecipazione sociale, come aspetto del processo di *empowerment* del cittadino.)

Le politiche di inserimento lavorativo e quelle di conciliazione tra famiglia e lavoro (o, meglio, tra vita e lavoro) riguardano dunque il secondo livello di *empowerment* del cittadino. A questo fine esse vanno valorizzate essenzialmente come politiche di promozione delle capacità dell'individuo, dei suoi talenti, delle sue attitudini e delle sue aspirazioni. Il cittadino, cioè, dovrebbe essere messo in grado, da queste politiche, di seguire il suo personale percorso di inserimento lavorativo o di conciliazione vita/lavoro, in una interazione costruttiva con i servizi pubblici a ciò deputati. La definizione di queste politiche come politiche di promozione delle capacità va misurata, tuttavia, non tanto sulla base di una generica «apertura» dei servizi nei confronti dei progetti di lavoro e di vita del cittadino, ma anche sulla base concreta delle informazioni e degli strumenti operativi messi a disposizione del cittadino per la realizzazione delle sue scelte. Solo così queste politiche sono effettive politiche di «capacitazione» dell'individuo, nel senso dato da Sen a questo termine (vedi il cap. 2).

Le politiche di promozione delle capacità riguardano in prima istanza i giovani alla ricerca di lavoro e le donne costrette a difficili equilibri per conciliare famiglia e lavoro. Esse hanno in Italia un target macroscopico, sia per la rilevanza quantitativa di queste due categorie sociali, sia per le difficoltà che esse incontrano sul terreno della loro emancipazione. Alla domanda sociale proveniente da queste due grandi categorie è dedicata, quindi, la Seconda parte di questo volume. Ciò non vuol dire, tuttavia, che il libro non si occupi anche di altre specifiche categorie, che sperimentano particolari difficoltà di inserimento lavorativo, come i giovani di certe aree del Mezzogiorno, gli inabili al lavoro, le donne immigrate (vedi i capp. 7, 8 e 12). Ma certamente nel nostro paese esiste un problema di promozione delle capacità dei giovani e delle donne, come fenomeno di massa, legato alla arretratezza dell'intervento pubblico e al ruolo di supplenza svolto dalla famiglia in questo campo.

Una presentazione articolata dei vari contributi che compongono questo volume è fornita nel primo capitolo. Qui è

importante tuttavia accennare ad un punto di cui si era meno consapevoli inizialmente, ma che è emerso poi, con evidenza, «in corso d'opera», a seguito della situazione di crisi economica e finanziaria che è sopraggiunta a livello mondiale. Questa situazione, infatti, con il riacutizzarsi della disoccupazione e della povertà, ci ha mostrato che anche le politiche cosiddette «passive», di assistenza e sostegno del reddito, sono importanti ed anzi vanno considerate una base necessaria per lo sviluppo delle stesse politiche sociali di attivazione e promozione delle capacità. Occuparsi delle nuove politiche, come si fa in questo libro, non costituisce, insomma, «una fuga in avanti» (verso livelli più avanzati di *empowerment* del cittadino), dimenticandosi che nel frattempo sono riemersi problemi di disoccupazione generalizzata e di sopravvivenza economica delle famiglie. Questo ha significato il recupero delle dinamiche del mercato del lavoro e delle politiche della domanda come dimensioni importanti di analisi (così come era stato nei primi studi sul welfare state in Italia). In particolare, nei primi due capitoli della Terza parte, dedicati all'analisi comparativa delle politiche di attivazione e inserimento lavorativo in Italia ed in alcuni paesi europei, si mostra come queste politiche abbiano assunto modalità diverse nei paesi esaminati, in relazione alle dinamiche del mercato del lavoro e alle misure di sostegno del reddito di volta in volta poste in essere. Resta il fatto che in questo volume il nostro obiettivo è stato quello di mostrare le lacune e le debolezze dell'intervento pubblico italiano nel campo delle politiche di attivazione e promozione delle capacità, come emerge nei vari capitoli, sia quelli dedicati ai problemi dell'inserimento, sia quelli dedicati alla conciliazione tra famiglia e lavoro.

Società editrice il Mulino,  
Bologna

MASSIMO PACI E ENRICO PUGLIESE



## CONCETTI E DEFINIZIONI



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna



## LE POLITICHE DI EMANCIPAZIONE SOCIALE E PROMOZIONE DELLE CAPACITÀ

### 1. *Lo sviluppo delle politiche di attivazione sociale in Europa*

#### 1.1. *Le politiche di inserimento lavorativo*

Un ampio dibattito si è sviluppato, ormai da alcuni anni, attorno al tema delle nuove politiche sociali di attivazione e inserimento lavorativo, di conciliazione tra lavoro e famiglia e, più in generale, di promozione delle capacità del cittadino. I concetti e le definizioni che in questo contesto sono stati utilizzati solo in parte coincidono, anche se molti si sovrappongono [vedi, ad esempio, Barbier 2005a; Van Berkel 2005; Bonvin 2007; Borghi e Van Berkel 2007; Lewis 2009]. Qui non ci proponiamo, però, di passare in rassegna le varie posizioni che sono state espresse. Preferiamo invece partire dalle proposte di riforma in questo campo, formulate alla fine degli anni Novanta dall'Unione europea e ricordare alcune critiche che sono emerse nei loro confronti.

Il riferimento è in particolare alla «Strategia Europea per l'Occupazione» (SEO) lanciata dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 e alla concezione di un nuovo «Welfare state attivo e abilitante» introdotta dal vertice di Lisbona del 2000. Nel primo caso, l'accento era posto soprattutto sul concetto di «occupabilità» dei lavoratori, che si trattava di migliorare e sviluppare tramite il ricorso a misure di politica attiva del lavoro: questo obiettivo era indubbiamente preminente rispetto agli altri tre indicati dalla SEO (l'imprenditorialità; l'innovazione dell'organizzazione del lavoro e la promozione del capitale umano; le pari opportunità). Nel secondo caso (la strategia di Lisbona), più che sulla «occupabilità», l'accento era posto sulla «occupazione per tutti» e sulla necessità di promuovere l'innalzamento della partecipazione al lavoro, in particolare per le donne, i giovani

e i soggetti svantaggiati. In entrambi i casi, dunque, pur con qualche diversità di accenti, è al lavoro che si guardava come fulcro del nuovo indirizzo di welfare e come fonte primaria di integrazione dell'individuo e di coesione sociale. Da questo punto di vista, l'approccio dell'Unione europea rimaneva nella scia del precedente sistema di welfare «bismarckiano-fordista» che, sia pure con diverse accentuazioni nei paesi europei continentali e in quelli scandinavi, aveva fatto del lavoro il perno della cittadinanza sociale. Rispetto a quel sistema, tuttavia, si trattava adesso di combattere più energicamente, e soprattutto con altre armi, la disoccupazione e l'inoccupazione, andando al di là delle politiche «passive» o «risarcitorie» tradizionali, ancorate ai sussidi o al semplice sostegno del reddito, favorendo un inserimento «attivo» nel lavoro.

Questo approccio dell'Unione europea alle politiche di attivazione è andato incontro a numerose critiche. Una di queste è stata quella di essere ispirato ad una visione di «colpevolizzazione» dell'individuo in caso di insuccesso dell'inserimento lavorativo. La attivazione dell'individuo, in effetti, se – da un lato – può costituire un momento di promozione delle sue capacità, dall'altro, può scaricare su di lui tutte le responsabilità, soprattutto quando il percorso di attivazione è monitorato attraverso obblighi stringenti che ne sanzionano i comportamenti giudicati scorretti. Su questo punto si è aperto un dibattito che ha portato molti autori ad individuare una contrapposizione di fondo tra, da un lato, un approccio di tipo *workfare* (ispirato all'orientamento iniziale del governo conservatore inglese in questo campo), caratterizzato dall'obiettivo di ridurre la spesa, dall'enfasi sugli incentivi monetari e sulle sanzioni in caso di non adempienza da parte del lavoratore del percorso di inserimento previsto; dall'altro lato, un approccio processuale (più vicino alle tradizionali politiche del lavoro dei governi scandinavi), aperto alla interazione o alla reciprocità tra assistito e servizi per l'impiego [Valkenborg 2005] e alla valorizzazione delle capacità dei lavoratori [Bonvin e Farvaque 2005].

La politica attiva del lavoro che ha suscitato più attenzione è stata certamente quella rivolta al potenziamento del ruolo della formazione professionale. Come osservava già Ferrera [1998, 114], dopo il Consiglio europeo di Lussemburgo: «L'istruzione e la formazione professionale sono l'ingredien-

te forse più importante della nuova offensiva istituzionale a promozione della occupabilità». È questo il terreno dei corsi di formazione per i disoccupati, degli stage in azienda, dei tirocini formativi e delle borse di studio per i giovani. Una «formazione purchessia», però, non risolve i problemi: ai fini di uno stabile inserimento lavorativo una formazione troppo rapida o episodica non produce effetti positivi. In effetti, molti programmi di attivazione, di tipo *workfare*, sono stati viziati da una urgenza di inserimento o reinserimento immediato del disoccupato nel lavoro: questo è comprensibile, se si devono risolvere al più presto gravi problemi di disoccupazione o anche di inoccupazione giovanile, ma si comprende meno se l'obiettivo è quello di un investimento strategico, al fine di favorire la crescita di un'occupazione stabile e di buona qualità. Come osservava Duncan Gallie alcuni anni fa [2002, 116-117]:

I programmi di *workfare* sono stati giudicati in base al loro successo nel reinserire in tempi brevi i disoccupati. Questo ha costituito un limite per lo sviluppo di programmi di lungo periodo di riqualificazione dei lavoratori, perché ciò avrebbe dato risultati troppo lenti in termini di accesso all'occupazione [...] Ma proprio questo spiega i risultati deludenti dei programmi di *workfare* sul piano dell'occupazione stabile. In tutta l'Unione europea i disoccupati hanno una altissima probabilità di accedere a lavori temporanei. Nel Regno Unito, ad esempio, il 14% dei lavori ottenuti con questi programmi sfocia nelle dimissioni, il 22% nel licenziamento e il 24% con la fine di un lavoro temporaneo.

All'inizio la maggioranza dei governi europei si è orientata a favore: «Di una visione dell'attivazione focalizzata sul rapido reinserimento nel mercato del lavoro, piuttosto che sull'*empowerment*» [Van Berkel 2005, 237]. Le misure di attivazione furono introdotte nell'ambito di programmi nazionali caratterizzati da un approccio burocratico o *top-down* in cui i problemi da risolvere e i modi di risoluzione erano già predefiniti e non c'era molto spazio per calibrare l'intervento a misura del singolo destinatario o per dargli margini di negoziazione sui contenuti del progetto di inserimento [Valkeburg 2005, 13]. Più recentemente, però, in vari paesi europei, e in particolare in Inghilterra con il secondo governo Blair, sono state effettuate riforme dei servizi dell'impiego, all'interno delle quali è stato possibile favorire il decentramento delle decisioni ed un

maggiore ricorso a misure di attivazione formativa e lavorativa aperte al coinvolgimento attivo del beneficiario, diversificando tra programmi obbligatori (in cui valgono le forti condizionalità al reinserimento tipiche del *workfare*) e programmi volontari in cui non è previsto il taglio dei benefit in caso di abbandono. In questo quadro, anche la Francia merita una particolare attenzione (vedi il cap. 5 di Ciarini in questo volume). Sebbene all'interno di un perdurante dualismo nel mercato del lavoro tra insider e out-sider (con programmi di inserimento e condizionalità differenziati a seconda della collocazione nel mercato del lavoro) la via francese all'attivazione si segnala oltre che per la più alta spesa sociale, anche per la più consolidata esperienza di programmi di inserimento lavorativo per i soggetti più marginali nel mercato del lavoro, quelli più a rischio di intrappolamento nel lavoro povero.

Ma è soprattutto nei paesi scandinavi, a governo socialdemocratico, che queste nuove misure alternative ai sussidi si sono sviluppate, in un quadro nazionale di politiche del lavoro già tradizionalmente orientato a favore della mobilità, del ricollocamento attivo delle forze di lavoro, senza mai comportare una riduzione dei sussidi o una compressione dei diritti dei disoccupati. In questo caso, di forte integrazione tra politiche dell'offerta e politiche della domanda (vedi ad esempio il caso della Finlandia, nel cap. di Scarpa in questo volume), lo stato ha avuto un ruolo importante perché, pur considerando queste nuove politiche attive una forma di investimento produttivo per l'economia nazionale, non le ha subordinate alle istanze immediate del mercato, ma ha tenuto conto altresì della esigenza di favorire le attitudini dei soggetti, la loro libertà di scelta e di autorealizzazione [Lodigiani 2008, 22-23]. Per quanto riguarda l'Italia, invece, non si può dire che politiche nazionali di attivazione e inserimento lavorativo abbiano avuto uno grande sviluppo (vedi il par. 4.2 in questo cap. e i capp. 5, 7 e 8 rispettivamente di Andrea Ciarini, Annarita Fasano e Concetta Ambra).

## 1.2. *Le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro*

Un'altra critica all'approccio dell'Unione europea in questo campo ha riguardato l'inadeguata integrazione, in tale approccio,

tra il principio dell'occupazione per tutti e quello delle pari opportunità di genere (che pure veniva affermato). Nel momento in cui si assumeva come obiettivo prioritario la piena occupazione, infatti, questo obiettivo non veniva collegato alla questione di genere, generalizzando il modello dell'attivazione alle donne senza problematizzarlo o, come è stato detto [Lodigiani 2008, 64]:

Tenendo fuori dal campo di intervento di policy la complessità della questione della riproduzione sociale e [...] dimenticando che le responsabilità familiari di cura continuano ad essere per lo più declinate al femminile, anche nelle famiglie a doppia carriera o *dual earner*.

Certo, recentemente, a livello dell'Unione europea, un posto di rilievo è stato occupato dalle politiche di conciliazione, relative ad un complesso di interventi (congedi parentali, lavoro part-time, servizi ai minori ed agli anziani) volti a rendere più compatibile lo svolgimento di attività di cura nella famiglia con la partecipazione al mercato del lavoro (su questo vedi i capp. 9, 10 e 11 di Fasano, Ciarini, e Giancola e Salmieri in questo volume). I percorsi e gli approcci dei paesi europei in questo campo delle politiche di conciliazione mostrano un'ampia varietà, anche se emergono alcuni possibili «modelli» (su questo vedi il cap. di Giancola e Salmieri). Tuttavia molto resta da fare ancora nel campo delle politiche volte ad incentivare la condivisione del lavoro di cura da parte dei coniugi o dei partner della coppia, per favorire la loro parità di partecipazione alla vita attiva. Una riflessione contestuale, in grado di collegare le politiche di attivazione lavorativa con quelle di condivisione del lavoro di cura tra i coniugi, a sostegno di un modello di famiglia *dual earner and carer* [Pfau-Effinger 2004], è ancora ai suoi inizi e certamente non è stata sviluppata dal discorso *mainstream* o istituzionale europeo delle politiche di attivazione (vedi più oltre il par. 4.3).

La condivisione del lavoro di cura può essere facilitata forse dallo sviluppo, che si è avviato da qualche anno, di misure di «riconoscimento giuridico ed economico» del lavoro di cura svolto nella famiglia (vedi il cap. 11 di Ciarini). L'obiettivo delle pari opportunità di genere, infatti, dovrebbe comportare contemporaneamente l'incremento della partecipazione delle donne al lavoro di mercato e quello degli uomini al lavoro di cura [Paci 2009c]. Questo permetterebbe l'affermarsi di un

modello di società in cui, a seconda delle capacità e delle preferenze di ognuno, la grande maggioranza dei cittadini sarebbe occupata, con orari opportunamente modulati, su entrambi i versanti della famiglia e del mercato del lavoro. Un modello questo non nuovo [vedi ad esempio Supiot 2003], che ho definito di «società pluriattiva» [Paci 2005], fondato su tre linee di politica sociale: il riconoscimento giuridico ed economico del lavoro di cura; l'incentivazione anche per gli uomini del lavoro part-time e dei congedi dal lavoro; la promozione delle aspirazioni e delle capacità di ognuno di dedicarsi sia al lavoro di mercato, che a quello di cura nella famiglia.

## 2. *Libertà sostanziale e livelli di empowerment del cittadino*

### 2.1. *La «libertà sostanziale» secondo Amartya Sen*

Prima di procedere oltre, nell'analisi delle caratteristiche delle nuove politiche sociali e del cambiamento che esse inducono nel sistema di welfare attuale, ci sembra opportuno richiamare brevemente la influente concezione di Amartya Sen [1985; 2000] che tanto interesse ha suscitato tra gli studiosi in questo campo, fino ad essere vista: «Come il punto archimedeo di una prospettiva di riforma sociale» [Veca 2002, 173].

Tale concezione, in effetti, è apparsa subito fortemente innovatrice rispetto alla difesa tradizionale dei diritti sociali del cittadino. Sen va al di là della rivendicazione dei diritti sociali formalmente sanciti. Egli non mira tanto all'eguaglianza dei cittadini sul piano giuridico formale, quanto alla possibilità concreta di implementazione o agibilità di tali diritti, sicché diventa essenziale per lui una nozione di «libertà sostanziale», come effettivo accesso del cittadino ai beni e alle risorse che i diritti garantiscono, e, più in generale, come possibilità di realizzare ciò che egli reputa importante per il suo benessere [Sen 2000, 46]. Questa libertà è definita anche da Sen «libertà di funzionare», cioè di «conseguire determinati stati di essere o di fare» (o «funzionamenti»), cui l'individuo, a ragione, attribuisce valore. Secondo Sen, inoltre, questa libertà di funzionare presuppone da parte dell'individuo anche un'altra libertà: quella di poter operare una scelta autonoma e senza interferenze tra

le opportunità che gli si aprono dinanzi. La libertà sostanziale, in altre parole, come libertà di conseguire determinati stati di benessere, è legata all'ampiezza delle scelte possibili, cioè alla disponibilità di un «menù» più o meno ampio di alternative. Stando così le cose, l'intervento pubblico è chiamato allora, sia a provvedere un adeguato «spazio informativo» circa le opportunità a disposizione dell'individuo, sia a permettere all'individuo stesso di realizzare effettivamente le scelte fatte (vedi il cap. di Gianluca Busilacchi in questo volume).

Da quanto appena detto, è evidente che l'approccio di Sen è altamente compatibile con un modello di welfare state orientato a favorire la possibilità che il cittadino realizzi se stesso; un welfare state «attivo» e «abilitante», che punta ad accrescere l'*empowerment* del cittadino, inteso come processo tramite il quale egli acquisisce il potere e le risorse necessarie per esercitare una cittadinanza attiva e padroneggiare la propria vita.

## 2.2. *Livelli di empowerment e «universalismo» delle nuove politiche sociali*

L'avvento delle nuove politiche sociali di *empowerment* del cittadino e di promozione delle capacità non comporta necessariamente l'eliminazione delle precedenti politiche «passive» di assistenza fondate sulla erogazione di benefici monetari. Del resto, tali benefici discendono spesso da diritti non condizionabili, frutto della prima fase di sviluppo del welfare state in Europa. Essi non vanno visti in contraddizione con il nuovo *active and enabling welfare state* lanciato a Lisbona nel 2000, ma ne costituiscono un presupposto. Il diritto alla sussistenza economica o, come diceva Polanyi, alla «sopravvivenza dell'uomo» va considerato, dunque, come il primo, ineliminabile gradino di una ipotetica «scala» di *empowerment* del cittadino. È su tale primo «gradino» che si possono innestare poi le nuove politiche di attivazione e promozione delle capacità del cittadino<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Più precisamente, è possibile individuare tre gradini in questa scala: in effetti, dopo quello dei diritti sociali di garanzia del reddito e quello delle politiche di emancipazione e promozione delle capacità del cittadino, si può

In caso di crisi economica, la rete di protezione sociale fondata sulle tradizionali politiche «passive» di sostegno del reddito recupera dunque la sua importante funzione di «pre-requisito» rispetto alle politiche di attivazione e promozione delle capacità. Queste ultime, in effetti, acquistano rilievo specifico solo nel quadro di una più generale politica per il lavoro, come è illustrato bene, storicamente, dal caso dei paesi scandinavi e, in particolare, della Svezia, durante i governi socialdemocratici tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta del secolo scorso. Nella impostazione di Olof Palme ad esempio (il quale soleva ripetere che: «Ogni ministro del mio governo è un ministro alla piena occupazione»), il lavoro era al centro di un insieme di politiche tra loro complementari o, come si direbbe oggi «integrate»: politiche economiche di espansione della domanda e di crescita dell'occupazione; politiche di concertazione tra sindacati e governo di compressione del ventaglio salariale e difesa del salario minimo; politiche di sostegno del reddito per i disoccupati e di assistenza economica per i cittadini in stato di bisogno; e infine politiche dei servizi per l'impiego, l'aggiornamento professionale e la mobilità dei lavoratori, che costituivano a ben vedere un esempio *ante-litteram* delle odierne politiche di attivazione e inserimento [su Palme, vedi Quirico 2009].

Un altro punto che va chiarito è quello relativo alla natura «mirata» o «dedicata» di queste politiche. Su questo non si è riflettuto abbastanza, correndo il rischio di considerare queste politiche, come «particolaristiche», in quanto rivolte a soggetti specifici, spesso marginali o comunque «diversi» dal resto della cittadinanza. Si è visto in esse, insomma, politiche volte a reintegrare questi soggetti all'interno di un corpo sociale destinato, da parte sua, a restare immutato. Ma così non è:

riconoscere la possibilità di un terzo gradino di *empowerment*, relativo alla partecipazione del cittadino, in via individuale o associativa, alla progettazione e realizzazione dei programmi sociali che lo riguardano, nel quadro della diffusione di forme di democrazia partecipativa del welfare locale [Paci 2008a]. Il principio generale della partecipazione sociale è presente nelle politiche raccomandate dall'Unione europea, in particolare in materia di lavoro. Per quanto riguarda il nostro paese, assai puntuale è in proposito il dettato della legge 328/2000 di riforma dell'assistenza, che associa le organizzazioni dei cittadini al processo di programmazione dei servizi sociali a livello locale.

l'emancipazione di soggetti che si trovano in una condizione di subalternità o di compressione delle proprie capacità, infatti, incide inevitabilmente su un insieme di ruoli sociali e quadri culturali sedimentati, pure ai quali si chiede un cambiamento. Ad esempio, l'affrancamento delle donne dalla condizione che le discrimina nella partecipazione al lavoro e nella vita professionale comporta – come si è detto – anche la ridiscussione delle relazioni di genere nella famiglia e nei luoghi di lavoro. Fare spazio nel mondo del lavoro a soggetti socialmente marginali, dando ad essi la possibilità di realizzare, almeno in parte, le loro attitudini ed aspirazioni, ha un effetto rilevante sulle modalità in cui il lavoro è organizzato, nei suoi tempi e nei suoi luoghi, finora fatti a misura del lavoratore tipico o «standard», maschio, adulto, autoctono e normodotato.

D'altra parte, la questione della realizzazione di se stessi nel lavoro e nella vita, non riguarda evidentemente solo le categorie di soggetti sfavoriti o emarginati. Essa riguarda in realtà una larga maggioranza dei cittadini e dei lavoratori delle nostre società, per i quali realizzare le proprie capacità e padroneggiare la propria vita è un traguardo difficile da raggiungere (vedi la domanda di politiche di emancipazione e promozione delle capacità dei giovani che vivono ancora con i genitori o delle coppie con figli piccoli, che emerge dalle indagini presentate nei capp. 3 e 4, di Gentile e di Sabbatini e Palombo in questo volume). Da questo punto di vista, dunque, i confini dell'uguaglianza sociale si spostano in avanti: dopo le importanti conquiste dei diritti sociali, legate alle lotte di emancipazione dei lavoratori e alla costruzione dei moderni welfare state, si apre oggi un piano di azione per una emancipazione ulteriore, che ha caratteristiche più sottili e insieme più profonde: quelle della agibilità effettiva dei diritti sociali formalmente sanciti e del pieno dispiegamento delle capacità individuali ancora compresse o sotto-utilizzate per una larga parte della popolazione. In questi termini appare evidente la natura «universalistica» delle nuove politiche, come politiche per la promozione delle capacità e l'*empowerment* di tutti i cittadini. Il principio universalistico dunque è costitutivo dell'approccio di queste nuove politiche<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Proseguendo questa linea di riflessione, è possibile fare un accostamento tra queste nuove politiche sociali e quelle relative ai problemi di natura bio-

### 3. *Il «welfare delle capacità» nello sviluppo di lungo periodo dei sistemi di welfare*

#### 3.1. *Il modello di welfare «bismarckiano-fordista» e il cambiamento in atto*

A seguito della stagione di riforme che ha preso piede in Europa nelle ultime due decadi, si delinea in molti paesi un cambiamento importante nella configurazione del welfare state nazionale. Particolarmente coinvolti da questo cambiamento sono i welfare state europei appartenenti al modello «conservatore» o «corporativo» di *welfare capitalism* [Esping-Andersen 1990]. Questo modello è quello più antico e quello che ha interessato il maggior numero di paesi europei: nella sua versione originaria esso era applicabile, secondo Esping-Andersen, oltre che ai paesi europei continentali, anche a quelli mediterranei. Tale modello, com'è noto, nasce con le assicurazioni sociali dei lavoratori, introdotte da Bismarck nella seconda metà dell'Ottocento, per svilupparsi in seguito in un vasto e articolato sistema previdenziale, che si rafforza con l'affermazione, nel corso del Novecento, della grande industria fordista e raggiunge il suo apice nei «trenta anni gloriosi» del secondo dopoguerra. Per questo esso è stato chiamato anche modello di welfare «bismarckiano-fordista» o semplicemente «fordista».

Questo modello, accanto al «pilastro» delle assicurazioni sociali bismarckiane e a quello dell'occupazione nella grande industria, si fondava su un terzo «pilastro»: quello della famiglia nucleare formata dal capofamiglia (il *male breadwinner*) ed i membri da lui dipendenti sul piano economico e – spesso – giuridico. Si dava vita così ad un sistema di welfare fortemente integrato, fondato su tre componenti tra loro complementari: la grande industria tendeva a privilegiare l'occupazione relativamente stabile e a tempo pieno dei capifamiglia maschi; le

etica, come in particolare i problemi connessi con il «fine vita» e la fecondazione assistita. A questo proposito ci sembra di poter dire che l'approccio di politica sociale orientato alla promozione delle capacità del cittadino, come libertà di scelta e come padroneggiamento della propria vita, sia fondamentale per affrontare anche questo tipo di questi problemi.

assicurazioni sociali pubbliche si fondavano sui contributi versati da questi lavoratori e garantivano loro prestazioni in caso di disoccupazione, malattia e vecchiaia; la famiglia nucleare, infine, fondata su una precisa divisione di genere dei ruoli, affidava alla donna il lavoro di cura e di assistenza dei suoi membri<sup>3</sup>.

Questo modello di welfare, così articolato, è risultato per molti anni uno strumento assai valido per lo studio dei welfare state nazionali e per la loro comparazione. Il suo valore paradigmatico è da vedersi nella integrazione che esso realizzava tra il piano macro del welfare state e quello micro delle motivazioni e delle azioni degli attori (il lavoratore della grande industria, come procacciatore di reddito, e la famiglia come agenzia informale di assistenza). Esso permetteva una spiegazione o una teoria *microfondata* del welfare state come fenomeno macro-istituzionale, tramite il riferimento a comportamenti con esso congruenti di individui e famiglie. Da questo punto di vista è possibile «leggere» il sistema di welfare fordista, utilizzando il modello della cosiddetta *Coleman boat* per individuare i «meccanismi generativi», a livello micro, dei fenomeni osservati a livello macro [Coleman 2000]. La «robustezza» teorica del modello di welfare fordista, in conclusione, derivava dal fatto che esso si fondava su assunti congruenti a livello micro, relativi alla domanda di sicurezza proveniente dalla società, in un quadro storico caratterizzato da una relativa stabilità di occupazione dei capifamiglia e dal lavoro gratuito di assistenza e di cura svolto dalle donne, sulla base di una divisione di genere dei ruoli nella famiglia (vedi il cap. 2 di Busilacchi, in questo volume).

Tuttavia, nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale, si è verificata, dove prima, dove dopo, in molti paesi

<sup>3</sup> Va detto che, inizialmente, negli studi condotti in Europa in questo campo, il ruolo della famiglia come terzo elemento costitutivo del sistema di welfare non è stato adeguatamente tematizzato: tale ruolo, a lungo «occultato» sul piano sociale e culturale, lo è stato altrettanto nelle analisi degli studiosi. Lo stesso Esping-Andersen [1999] inserisce la famiglia, come componente del sistema di welfare complessivo, soltanto nove anni dopo aver formulato la sua tipologia dei regimi di *welfare capitalism*. Solo in Italia, a nostra conoscenza, i modelli di welfare sviluppati in questo campo [Ardigò 1984; Paci 1982; 1989] furono fin dall'inizio modelli «tripartiti», cioè fondati sullo stato sociale, sul lavoro stabile nella grande industria e sulla famiglia (alla quale venivano accostati, inoltre, i soggetti del terzo settore).

europei, una crescita dell'offerta pubblica di servizi sociali e sanitari e di programmi più comprensivi di lotta alla povertà. Una serie di misure finanziate direttamente dallo stato per via fiscale, in particolare nel settore della assistenza sociale e della garanzia del reddito minimo, hanno reso la protezione sociale del cittadino meno dipendente dal suo ruolo di lavoratore dipendente coperto dalle assicurazioni sociali. Inoltre, va ricordato che nel secondo dopoguerra, la promulgazione della Carta dei diritti dell'uomo da parte dell'Onu, così come quella delle nuove Costituzioni nazionali presso alcuni paesi europei, come l'Italia o la Francia, hanno dato forte rilievo – accanto ai diritti sociali a base assicurativa dei lavoratori – a nuovi diritti sociali «universali», come il diritto al lavoro e quello alla parità di genere, i quali del resto sono stati ripresi ed inseriti di recente anche nel Trattato di Costituzione europea. Da questo punto di vista, potremmo parlare qui dello sviluppo di politiche e diritti sociali «di seconda generazione», rispetto a quelli originari a base assicurativo-contributiva<sup>4</sup>.

Contemporaneamente a questi sviluppi sul piano della legislazione e della politica sociale occorre tenere presente anche il cambiamento sociale e culturale indotto a livello micro (o dell'agire del soggetto), dal processo secolare di modernizzazione e individualizzazione della società europea. Qui è importante fare riferimento soprattutto a due aspetti di questo cambiamento: da un lato, la crescita di una domanda di autorealizzazione lavorativa da parte di nuove generazioni più istruite, le quali non appaiono più disposte ad accettare facilmente schemi dequalificati di lavoro, come fecero i loro padri quando entrarono nella industria taylor-fordista e, dall'altro, la secolarizzazione della famiglia e l'emancipazione delle donne dal ruolo premoderno di casalinghe [Paci 2005]. Gli assunti sociali

<sup>4</sup> Questo ha costituito una innovazione importante soprattutto presso i sistemi di welfare più nettamente «bismarckiani», cioè più caratterizzati dal ruolo delle assicurazioni sociali dei lavoratori. Inizialmente questo sviluppo è stato visto come un processo secondario o incrementale, che seguiva un modello di «path dependency» e non modificava sostanzialmente la configurazione del modello di welfare tradizionale di questi paesi [Pierson 1994]. Più recentemente, però, appare che il cambiamento in atto è tale da caratterizzare almeno alcuni welfare state «bismarckiani» tradizionali in direzione di modelli «misti» [per la Francia vedi: Palier 2008; per la Francia e l'Italia vedi Paci 2009a].

su cui si basava a livello micro il welfare fordista (l'accettazione del lavoro frammentato e ripetitivo nella grande industria e la divisione di genere del lavoro di cura nella famiglia) stanno venendo meno e al loro posto nuove motivazioni e nuove aspirazioni emergono, nuove capacità di autodeterminazione dell'individuo chiedono di essere riconosciute.

Il problema che si pone attualmente, di fronte a questi cambiamenti, è quello relativo alla natura non sempre effettivamente usufruibile dei nuovi diritti sociali del cittadino. Questi diritti, infatti, come il diritto al lavoro o quello alla parità di genere, pur essendo sanciti formalmente nelle leggi e nelle Costituzioni, hanno la natura di principi generali che possono essere fatti valere sul piano giurisdizionale, ma non sono diritti immediatamente esigibili. In particolare il diritto al lavoro, desumibile all'art. 1 e dall'art. 3 della Costituzione italiana, rappresenta – come diceva già Calamandrei – un «impegno» o una «promessa», che i padri costituenti hanno voluto, per l'ulteriore sviluppo della nostra società. Analogamente, la legge italiana che ha affermato il diritto della parità di trattamento tra uomo e donna in materia di lavoro (legge 903/1977), così come quella che ha cancellato la presunzione legale del ruolo di cura della donna nella famiglia (legge 53/2000), devono assai spesso essere oggetto di ulteriore azione legale o sindacale per essere effettivamente usufruite dalle donne italiane [Paci 2009b]. Nasce dunque da qui l'esigenza di nuove politiche sociali di attivazione e promozione delle capacità, volte, nei termini di Sen, a garantire una «libertà sostanziale» al cittadino (vedi sopra il par. 2.1). Questo avviene, come abbiamo detto, sulla base di una spinta sociale e culturale, connessa con l'emancipazione delle donne dal ruolo premoderno di «casalinga» e con l'affacciarsi sul mercato del lavoro di nuove generazioni, dotate di maggiori aspirazioni lavorative: questi soggetti chiedono politiche che rendano i diritti sociali formalmente sanciti nelle leggi e nelle costituzioni effettivamente usufruibili. *Da questo punto di vista, dopo le politiche sociali legate alle assicurazioni dei lavoratori e quelle volte ad offrire servizi e prestazioni sociali universali, siamo di fronte oggi all'emergere di una terza generazione di politiche sociali: quelle di promozione delle capacità.*

### 3.2. *L'impatto della crisi economica e finanziaria attuale*

Prima di concludere questo paragrafo dedicato allo sviluppo di lungo periodo dei sistemi di welfare, è necessario aprire una breve parentesi sull'impatto che l'attuale crisi economica e finanziaria può avere sulle nuove politiche sociali di emancipazione e promozione sociale. Affrontare questo tema, infatti, in un'ottica di progresso sociale e di ulteriore sviluppo del sistema di welfare, può apparire velleitario se non utopistico, nel contesto di una crisi mondiale non ancora superata e i cui effetti sull'occupazione e sullo standard di vita della popolazione sono assai gravi. Come preoccuparsi del pieno dispiegamento delle capacità individuali e del padroneggiamento della propria vita, quando incombe il problema della difesa del posto di lavoro e sono in gioco spesso le stesse possibilità di sussistenza economica delle famiglie?

Per rispondere, almeno in parte, a queste preoccupazioni occorre forse situare la questione sul piano dei processi sociali di lungo periodo. La crisi attuale, infatti, per quanto di grande rilevanza e destinata a produrre conseguenze forse per più di un decennio, non può bloccare processi storici che si dipanano nell'arco dei secoli. Ci riferiamo qui al processo storico di individualizzazione della società, fulcro della modernizzazione occidentale a partire almeno dal secolo dei Lumi e delle grandi Dichiarazioni dei diritti dell'uomo. Questo processo ha origine nella progressiva emancipazione dalle forme di «appartenenza obbligata» dell'individuo e di controllo sociale proprie della società tradizionale e trova il suo fondamento strutturale nella moltiplicazione dei gruppi di possibile appartenenza dell'individuo che caratterizza la modernizzazione occidentale. Sul piano culturale e micro-sociale esso si manifesta nella ricerca da parte dell'individuo di una maggiore autonomia e realizzazione di sé in una ampia serie di ambiti: dalle relazioni di intimità a quelle di amicizia, a quelle di lavoro, di consumo e di tempo libero. Nel complesso, esso rappresenta, nelle parole di Habermas [1987] il tentativo di realizzare la promessa dell'Illuminismo di una progressiva «autocoscienza, autodeterminazione e autorealizzazione dell'uomo» [su tutto ciò vedi, più estesamente, Paci 2005].

Nonostante che la questione sia molto dibattuta, non è irragionevole ritenere che tale processo continui oggi a produrre i

suoi effetti. Le difficoltà che dagli anni Settanta del Novecento hanno iniziato a interessare i welfare state europei, innescando un po' ovunque una stagione di riforme, possono essere spiegate, in effetti, con la necessità di un aggiornamento di fondo del modello dominante di welfare che conteneva (e in gran parte tuttora contiene) elementi di compressione dell'individuo e della sua domanda di autonomia e realizzazione di sé. Le nuove politiche sociali, dunque, nella misura in cui sono mirate alla promozione delle capacità e all'*empowerment* dell'individuo, possono essere interpretate come espressione di un processo secolare di modernizzazione e individualizzazione, al quale esse continueranno ad essere legate nel lungo periodo, anche al di là della attuale fase di crisi economica e finanziaria mondiale. Ecco perché la riflessione su tali politiche non è inutile, né velleitaria: si tratta di una riflessione comunque necessaria, se si vuole decifrare il volto del welfare di domani.

#### 4. *Il caso italiano nel quadro delle varianti europee*

##### 4.1. *La domanda di emancipazione dei giovani e di parità di genere nella coppia*

Le nuove politiche sociali di cui ci occupiamo in questo volume appaiono diffuse in modo differenziato nei vari paesi europei. In alcuni, esse sono state introdotte in modo organico, seguendo una strategia consapevole: in altri, esse presentano ancora un carattere episodico e preliminare. In tutti i paesi esse si innestano su un quadro culturale e istituzionale del welfare state nazionale che dà loro connotazioni specifiche. L'Italia si caratterizza, in genere, per la assenza di una visione organica e per la sua «arretratezza», intesa come scarsità o assenza di interventi e misure adeguate. Non che manchi, nel nostro paese una domanda sociale in tal senso. I due contributi inclusi nella seconda parte del volume (vedi i capp. di Gentile e di Sabbatini-Palombo), dedicati rispettivamente ai giovani-adulti che vivono ancora con i genitori e alle coppie con figli piccoli, mostrano infatti che questa domanda sociale esiste ed è forte, anche se assume tratti caratteristici, connessi con il peso che conservano nel nostro paese i legami familiari

tradizionali. Quello che manca in Italia è una politica all'altezza dei compiti.

I «giovani adulti» (tra i 25 e i 34 anni circa) costituiscono ormai una precisa categoria sociale nel nostro paese. Forse ancora più «consolidata» di quanto accade altrove in Europa a causa delle maggiori difficoltà che incontra la transizione alla vita adulta. Questo è vero in particolare per i giovani più qualificati o laureati intervistati da Gentile (vedi il cap. 3). Essi costituiscono un segmento sociale dai contorni sufficientemente netti, che pur avendo investito negli studi post-obbligo e superiori, conosce una diffusa precarietà lavorativa. Questo è accentuato in Italia dall'assenza di «meritocrazia» nell'accesso al lavoro e alle carriere, sicché il periodo che intercorre tra la laurea e il lavoro è assai lungo (e il lavoro, una volta trovato, spesso non corrisponde al titolo di studio). La gioventù, insomma, si afferma nel nostro paese come «una nuova fase della vita, stabile e duratura, da cui non si esce in maniera facile e definitiva» [ivi].

Le famiglie di classe media o medio-alta, inoltre, tendono a mantenere i figli al loro stesso status socio-economico. D'altra parte, in Italia, i figli si conformano al modello convenzionale di emancipazione al quale sono stati socializzati, che prevede una certa rigidità nella sequenza delle fasi di transizione alla vita adulta: la fine del processo formativo; un impiego stabile nel sistema produttivo; un domicilio proprio; una relazione di coppia duratura e infine la paternità/maternità. Per varie ragioni, in molti paesi europei la rigidità di questa sequenza è oggi fortemente incrinata, se non del tutto saltata. Ma nel nostro paese, essa sembra resistere di più, forse a causa della assenza, nel nostro paese, di politiche per i giovani che rendano le loro scelte più autonome dalla famiglia. Come dice Gentile [ivi], nel nostro paese l'emancipazione del giovane «si risolve privatamente». È la famiglia che se ne fa carico, sicché la transizione alla vita adulta, più che l'espressione di un progetto individuale, è la riproduzione di un modello di conservazione delle differenze sociali di partenza.

Questo, d'altra parte, è uno dei motivi principali per cui il nostro paese è quello in cui l'uscita definitiva dalla famiglia di origine avviene più tardi in Europa: il 62% dei celibi/nubili tra i 25 e il 29 anni e il 30% di quelli tra i 30 e i 34 anni

infatti abitano ancora con i genitori [ivi]. L'età media in cui almeno il 50% dei giovani ha compiuto questa transizione in Italia (29,7 anni per gli uomini e 27,1 per le donne) è la più alta dell'Unione europea a 15 [Mauceri e Valentini 2010, 113]. Come osservano questi autori [ivi, 114], in Italia, a differenza dei paesi dell'Europa centrale e settentrionale, mancano le «varie opportunità» che dovrebbero contrassegnare la fase di passaggio alla vita adulta e l'instabilità non mostra il suo volto di risorsa individuale per l'esplorazione di sé, ma appare come una «camicia di forza» che impone forti vincoli<sup>5</sup>.

Purtroppo, nel nostro paese le questioni giovanili occupano sullo scenario politico una posizione nettamente subalterna. Certo esiste in Italia un ministero della Gioventù, ma esso è praticamente senza fondi e la questione dei giovani non è trattata nella sua completezza e complessità. Del resto, anche a livello europeo, a dieci anni dal «Patto europeo per la gioventù», lanciato a Lisbona nel 2000 e dal Libro Bianco della Commissione europea su «Un nuovo impulso per la gioventù europea» del 2001, le politiche che dovrebbero favorire il processo di emancipazione dei giovani non costituiscono ancora un ambito significativo dell'intervento pubblico europeo (vedi Gentile nel cap. citato).

Ad analoghe riflessioni si giunge a proposito della domanda di partecipazione al mercato del lavoro e di valorizzazione delle proprie capacità professionali da parte delle donne impegnate nel lavoro familiare e di cura, in particolare nelle famiglie con figli piccoli (vedi il cap. di Sabbatini e Palombo). Questa domanda è destinata a restare insoddisfatta in una situazione come quella italiana in cui, nonostante una legislazione specifica relativamente avanzata, i modelli di genere all'interno della famiglia sono ancora caratterizzati da una impostazione di tipo

<sup>5</sup> Questo emerge con chiarezza dalle interviste condotte da Gentile, presso un campione di giovani laureati romani, che vivono ancora in famiglia. Benché tra costoro non manchi una componente che vive la condizione di instabilità come una «sfida», con aspetti anche positivi, è comune a tutti gli intervistati la domanda di misure e interventi specifici, tra i quali assume importanza la richiesta di tutele minime generalizzate. Un sintomo evidente questo che fino a quando non si risolve il problema della dipendenza economica di questi giovani dalla famiglia è difficile per loro sviluppare iniziative individuali di emancipazione e affermazione delle proprie capacità.

tradizionale. Presso il campione di famiglie romane studiate da Sabbatini e Palombo, la divisione di genere del lavoro familiare e di cura, che penalizza le donne, costituisce «un elemento molto forte di rigidità del sistema famiglia/lavoro». In assenza di politiche che permettano un migliore bilanciamento tra queste due sfere della vita, l'assunzione di un ruolo lavorativo da parte della donna comporta una faticosa composizione quotidiana dei compiti, fonte di stress, di rinunce, spesso di conflitti.

Non è un caso che, nel nostro paese, il tasso di natalità sia tra i più bassi d'Europa. La procreazione, infatti, che pure costituisce un aspetto importante della realizzazione di sé, per la donna e per la coppia, può subire una compressione in presenza di vincoli così forti sul versante del bilanciamento lavoro/famiglia. La coppia, e in particolare la donna, possono dover rinunciare, in questa situazione, alla possibilità di realizzare in tutto o in parte un obiettivo importante della loro vita, come quello di raggiungere il numero di figli desiderato. Da questo punto di vista, le politiche di conciliazione famiglia/lavoro, costituiscono politiche di promozione delle capacità, sia nel senso di permettere alla donna di partecipare al mercato del lavoro, sia nel senso di permettere alla coppia di costruire una famiglia delle dimensioni desiderate. L'assenza o le carenze di queste politiche sono una delle cause principali della rinuncia di molte donne alla partecipazione al mercato del lavoro o al numero di figli desiderato (se non ad entrambi gli obiettivi).

È sul secondo obiettivo (la procreazione) che si concentra l'analisi di Sabbatini e Palombo. Secondo i dati da loro raccolti, il 50% delle coppie intervistate dichiara di non aver conseguito il numero di figli desiderato, una percentuale questa assai alta, superiore a quella europea (30%). Se le coppie potessero portare a compimento il loro progetto procreativo, nascerebbe il 30% in più di bambini [*ivi*]. Ma c'è un altro punto interessante che emerge da questa indagine: presso le coppie intervistate, la probabilità di avere più di un figlio è nettamente correlata alla classe di reddito del padre (ed anche, ma in minor misura, alla sua disponibilità di tempo per il lavoro di cura dei figli), mentre ininfluente è risultata l'occupazione (ed anche il livello di istruzione) della madre. Questo risultato, nel suo complesso, sembrerebbe indicare la persistenza di un modello tradizionale di comportamento presso le coppie studiate, le

quali confermerebbero così il ruolo di procacciatore del reddito familiare dell'uomo e quello di casalinga della donna. Tuttavia, da altri elementi che emergono dallo studio, queste coppie non sembrano accettare esplicitamente e consapevolmente questo modello. Come osservano Sabbatini e Palombo, esso in realtà non è ritenuto quello «preferibile», ma solo quello più «conveniente». Di fronte allo scarso «ritorno economico» del lavoro femminile, alla inadeguatezza dei servizi per minori e alla assenza di efficaci politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro, queste coppie scelgono dunque la soluzione economicamente più «razionale» oggi in Italia (almeno nel contesto di una città come Roma), che corrisponde ancora e nonostante tutto al modello familiare tradizionale.

In definitiva, i due contributi che compongono la seconda parte di questo volume, dedicata alla domanda di politiche di emancipazione e promozione delle capacità (e fondati entrambi su indagini sul campo condotte nello stesso contesto urbano metropolitano di Roma) presentano un importante tratto in comune: sia i giovani intervistati da Gentile, che le coppie intervistate da Sabbatini e Palombo appaiono consapevoli della necessità di nuove misure di politica sociale, che favoriscano un migliore padroneggiamento (o *empowerment*) della loro vita, si tratti dell'ingresso dei giovani nella vita adulta tramite una realizzazione delle loro aspirazioni lavorative o si tratti della possibilità effettiva delle coppie di conciliare il lavoro di mercato di entrambi i partner con i loro obiettivi di procreazione. Questa consapevolezza, tuttavia, non impedisce che in entrambi i casi si accetti il forte ruolo di supplenza rispetto alle carenze dell'intervento pubblico, svolto dalla famiglia tradizionale, con la sua divisione di ruoli in base al genere o alla generazione.

Bologna

#### 4.2. *Le politiche di attivazione e inserimento lavorativo*

Storicamente, lo sviluppo delle politiche di attivazione e inserimento lavorativo può essere visto come una conseguenza della transizione dalla società industriale a quella post-industriale. È stato il declino dell'occupazione nei settori industriali tradizionali, a bassa produttività, a generare in molti paesi europei il problema di una crescente disoccupazione, ponendo

all'ordine del giorno l'introduzione di nuove politiche «attive» del lavoro. Va detto subito, però, che alcuni paesi europei, come quelli scandinavi, sono riusciti a contrastare problema della disoccupazione anche con politiche economiche volte a favorire la crescita economica, sviluppando nuovi settori industriali o terziari «avanzati» e riuscendo in questo modo a contrastare l'aumento della disoccupazione e, in particolare, quella dei giovani in possesso di una formazione superiore (vedi, ad esempio, il cap. di Scarpa in questo volume).

Altrove invece, il *trade-off* tra crescita dell'occupazione nei servizi a bassa produttività e bassi salari appare quasi come un fattore incompressibile dei processi di terziarizzazione dell'economia, con ricadute rilevanti anche sui programmi di reinserimento, come mostrano il Regno Unito e la Francia (su questo veda il cap. 5 di Ciarini in questo volume). Nel primo caso è stato il mercato a trainare la crescita occupazionale nei servizi, lasciando alle politiche di attivazione il compito di sostenere quanto più possibile la partecipazione al mercato del lavoro dei soggetti a rischio marginalità, anche al costo di bassi salari e instabilità lavorativa. Diversamente in Francia con i vari programmi di *Insertion* che si sono succeduti, questo processo è stato più fortemente mediato dall'interventismo statale, attraverso il lavoro sussidiato e all'interno di una strategia di forte connessione tra inserimento lavorativo e creazione diretta di posti di lavoro nel terziario relazionale, quello dei servizi alle persone e alle famiglie. Come nel Regno Unito, però, anche in Francia (sebbene in un quadro di politiche più interventiste e più tese a contrastare passivamente e non solo con l'attivazione individuale la trappola della povertà) si è posto e si pone tutt'oggi il problema dei bassi livelli retributivi e delle basse qualifiche per i lavoratori interessati dai dispositivi di inserimento.

In Italia l'assenza di adeguate politiche di crescita economica e di innovazione produttiva ha penalizzato ancor più i giovani rispetto ai lavoratori adulti, influenzando sulla bassa produttività del lavoro creato. Allo stesso tempo il problema del lavoro «povero» nei servizi si trova in una situazione di sostanziale misconoscimento per la mancanza di politiche tese a contrastare gli effetti della trappola della povertà, fossero esse di tipo «liberale», come i crediti fiscali e la promozione del lavoro (di

un lavoro «purchessia») come principale canale di integrazione sociale, o fossero più interventiste in cui l'accento è posto sul contrasto (passivo e attivo) della povertà.

Anche in specifico, nello sviluppo delle politiche di attivazione, i paesi europei hanno seguito percorsi diversi. Benché si ritiene spesso che siano stati i governi conservatori inglesi (e quello della sig.ra Thatcher in particolare) i primi ad aver introdotto questo tipo di politiche, bisogna dire che, storicamente, sono stati i governi socialdemocratici scandinavi a sviluppare inizialmente una serie interventi in tema di formazione, riqualificazione e mobilità dei lavoratori attente alle capacità e alle aspirazioni lavorative dei soggetti, che nell'insieme costituivano già un esempio di politiche di attivazione e inserimento *ante-litteram*. Del resto, le attuali politiche scandinave in questo campo conservano ancora i tratti propri del «regime socialdemocratico di welfare» [Esping-Andersen 1990], caratterizzato dal forte ruolo dello stato nel finanziamento e nell'implementazione di queste politiche e dalla natura di diritti di cittadinanza, non condizionati ad un controllo del reddito e quindi a copertura «universale», di molte delle prestazioni erogate. Questo imprinting iniziale delle politiche per il lavoro scandinave è stato così forte da permanere in modo evidente anche in quei casi, come ad esempio la Danimarca, i cui successivi governi conservatori hanno effettuato riforme caratterizzate da uno «scivolamento» verso il paradigma liberale di politiche attive del lavoro [Lodigiani 2008, 127-130].

Nel caso inglese, potremmo dire che, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, c'è stato un percorso inverso, nel senso che i governi laburisti (e in particolare il secondo governo Blair) hanno modificato in parte non irrilevante l'impostazione iniziale dei programmi di *workfare* introdotti dai governi conservatori. Questi programmi, com'è noto, miravano essenzialmente alla riduzione dei *claimants* e della spesa «passiva» in questo campo, introducendo forme di controllo sociale, che avevano lo scopo di incentivare fortemente il disoccupato ad accettare il lavoro offerto dai servizi, dopo una breve esperienza di formazione, pena la revoca dei sussidi (ricordiamo, tuttavia, che queste misure restrittive si innestavano nel Regno Unito su un ampio e variegato sistema di sostegno del reddito dei disoccupati). I governi laburisti, pur mantenendo in termini generali questo

approccio alla attivazione del disoccupato e conservando il «patto di servizio» tra costui e il suo *Personal Advisor* (dotato di notevole potere discrezionale), hanno reso solo temporanea la revoca dei sussidi, in caso di non osservanza del «patto», subordinandola altresì a criteri più stringenti e severi. Il New Labour di Blair, in particolare, pur senza uscire dal «paradigma liberale» di politica sociale, ha sviluppato un articolato programma di contrasto alla povertà, rivolto in particolare ai nuovi *working poor*, introducendo una serie di progetti più «promozionali» e meno «stigmatizzanti», affidati a servizi per l'impiego riformati e potenziati. Come conclude in proposito Ciarini [2008, 114]: «Il rapporto tra utente e amministrazione non appare più solo sanzionatorio [...] ma anche calibrato sull'ampliamento dei canali di accesso alla attività lavorativa e delle opportunità di sviluppare occupabilità» (vedi anche Lodigiani [2008] e il cap. 5 di Ciarini, in questo volume).

Il percorso della Francia alle politiche di attivazione o, meglio alla *insertion sociale*, ci riguarda più da vicino, se non altro per l'appartenenza di questo paese, come dell'Italia, al «regime conservatore» o «corporativo» di welfare, in cui più evidente è il dualismo del mercato del lavoro tra insider e outsider e, in particolare, tra categorie di lavoratori tutelati in caso di disoccupazione dal sistema delle assicurazioni sociali e lavoratori non tutelati da tale sistema. La Francia tuttavia, a differenza dal nostro paese, può avvalersi di un ruolo forte dello stato, tradizionalmente attivo in campo sociale, che ha saputo sviluppare per tempo un consistente settore di *aide sociale*, a sostegno del reddito dei soggetti in stato di bisogno e, se del caso, dei disoccupati. Quando tuttavia, nel corso degli anni Settanta e Ottanta, iniziarono a porsi forti problemi di disoccupazione, nel quadro di un intervento su più piani, ad esempio comprensivo anche di una politica di riduzione dell'orario di lavoro, furono introdotti una serie variegata di progetti o schemi a base contrattuale di inserimento e reinserimento per i soggetti svantaggiati, il più noto dei quali è forse quello relativo al RMI (*Revenu Minimum d'Insertion*), sostituito dal 2009 dal nuovo RSA (*Revenu de Solidarité Active*), rivolto in prima istanza ai giovani in cerca di occupazione (ma non solo). Vennero attivati in tal modo, progressivamente, differenti tipologie contrattuali mirate a diverse fasce di soggetti e aperti

numerosi *Chantiers Insertion*, per la maggior parte finanziati dallo stato e solo eccezionalmente con il concorso di fondi sociali di origine assicurativa pubblica. Nel complesso, da queste esperienze appare una chiara diversità tra la Francia e il Regno Unito nell'approccio al problema della disoccupazione, sebbene soprattutto nel caso francese si noti in questi ultimi anni uno slittamento, tanto per i lavoratori coperti dal welfare bismarckiano, quanto per i soggetti presi in carico dai Minima Sociaux (*Revenu Minimum Insertion, Contrat d'Insertion Revenu minimum d'activité, Revenu Solidarité Active*), verso forme di maggiore condizionamento al reinserimento lavorativo. Tutto questo rimane tuttavia a un livello non sovrapponibile all'impianto tipico del *workfare* e anche del *welfare to work* laburista. Questo approccio, infatti, nel caso francese è nettamente meno «stringente» in termini di controllo e obblighi del soggetto da reinserire nel lavoro ed inoltre è caratterizzato da un maggior ruolo di progettazione e implementazione delle politiche da parte delle Autorità centrali, le quali hanno elaborato strategie nazionali *ad hoc* di contrasto alla povertà [vedi Barbier 2005a e in particolare Ciarini, cap. 5 in questo volume].

La situazione dell'Italia, rispetto al quadro sin qui brevemente tracciato, è ancora differente. Per certi aspetti essa appare vicina alla Francia: ad esempio anche il nostro sistema di tutela e sostegno del reddito dei disoccupati ha una importante componente tradizionale di origine contributiva o assicurativa pubblica e appare fortemente «segmentato» tra *insider* e *outsider*, riproducendo in questo il dualismo del mercato del lavoro che conosce una netta frattura tra lavoratori a occupazione relativamente stabile (con contratto a tempo indeterminato) e lavoratori precari, stagionali, atipici o economicamente (ma non giuridicamente) «dipendenti». Ma mentre in Francia, accanto al regime di tutela di origine contributiva o assicurativa esiste, come in quasi tutti i paesi europei, un regime «dedicato» di tutela contro la disoccupazione a copertura degli *outsider*, questo non esiste in Italia. In effetti, benché si parli da anni nel nostro paese di riforma degli ammortizzatori sociali, al fine di renderli più inclusivi, questo non è ancora avvenuto. Come nota Lodigiani [2008, 152]: «Anche se negli ultimi dispositivi emerge una sensibilità maggiore per le opportunità di protezione dei lavoratori atipici, spesso essi rimangono non

fruibili a causa della eccessiva brevità dei rapporti di lavoro». Le politiche «passive», di sostegno del reddito del lavoratore disoccupato, riguardano dunque solo la fascia dei lavoratori più «forti» o stabili e restano ferme alle misure tradizionali o «storiche»: la cassa integrazione guadagni; l'indennità di mobilità, l'indennità di disoccupazione. Inoltre manca totalmente in Italia una politica nazionale di contrasto della povertà per i cittadini in stato di bisogno<sup>6</sup>.

In questa situazione, il recente sviluppo nel nostro paese delle politiche di attivazione e inserimento poggia su basi incerte. Sostanzialmente, tali politiche sono quelle di informazione, formazione e orientamento di iniziativa delle regioni o di altri enti locali, il che ha dato luogo ad una situazione assai frastagliata, in cui accanto a casi di politiche regionali interessanti e relativamente «avanzate», esiste, specialmente nel Mezzogiorno, un diffusa condizione di inadeguatezza degli interventi [Well-SemPer 2010]. I principali dispositivi posti in essere a livello nazionale, tramite leggi o «progetti» *ad hoc* sono quelli rivolti ai giovani o alle donne, relativi all'apprendistato, agli stage e ai tirocini; all'autoimprenditorialità; all'imprenditoria femminile e all'inserimento dei diversamente abili. Da segnalare sono alcuni progetti di Italia Lavoro (una agenzia tecnica del ministero del Lavoro e delle politiche sociali), come quella dei tirocini rivolti

<sup>6</sup> Per quanto riguarda le politiche di sostegno del reddito dei disoccupati, l'unica misura che, in linea di principio, appare connotata in senso «universalistico» e potrebbe tutelare quindi anche i lavoratori atipici o precari è l'indennità di disoccupazione: ma, in realtà, così non è in quanto essa è erogata sotto certe condizioni (come un consistente periodo di versamenti assicurativi precedente la disoccupazione), che ne limitano molto il grado di copertura. Con la legge 2/2009 e l'accordo stato-regioni sull'estensione degli ammortizzatori sociali la possibilità di accedere all'indennità di disoccupazione è stata estesa (temporaneamente) anche a gruppi prima esclusi (in particolare apprendisti, parasubordinati, sospesi o licenziati). Il provvedimento tuttavia oltre ad avere un carattere provvisorio lascia ancora intatte forti differenziazioni di trattamento tra tipici e atipici. La Banca d'Italia [2009] ha stimato in 1,6 milioni i lavoratori dipendenti o parasubordinati non aventi ancora diritto ad alcun trattamento in caso di sospensione o cessazione del rapporto di lavoro. Quanto alla politica di contrasto della povertà, la misura di un Reddito Minimo per i cittadini in stato di bisogno, introdotta sperimentalmente alla fine degli anni Novanta, è stata poi abbandonata (anche se è poi stata ripresa da parte di alcune regioni e provincie (come la Lombardia, la Campania, il Lazio e la provincia di Trento).

ai giovani del Mezzogiorno (vedi in proposito il cap. di Annarita Fasano in questo volume) o quella del «Programma Pari», rivolta al reinserimento di soggetti svantaggiati di età superiore ai 45 anni [Lodigiani 2008, 149], come anche il progetto Inail per il reinserimento di soggetti diversamente abili a seguito di infortunio sul lavoro (vedi il cap. di Ambra, in questo volume). Nonostante alcuni aspetti interessanti di questi progetti nazionali (come il successo dei tirocini per quanto riguarda le giovani donne del Mezzogiorno, nel caso del progetto di Italia Lavoro, o quello della «personalizzazione» dell'intervento per quanto riguarda il progetto Inail per i diversamente abili), resta il fatto di una forte dispersione regionale delle politiche di attivazione e della mancanza di una direttiva organica, sostenuta dalle autorità centrali.

Da questo punto di vista, la distanza tra l'Italia e la Francia per quanto riguarda il ruolo dello stato resta rilevante. In Italia i processi di riforma sembrano soprattutto attivarsi, ancorché in forma sparsa, a partire dai livelli territoriali, con un ruolo guida del centro assai debole rispetto alle necessità di coordinamento e di armonizzazione che i processi di territorializzazione delle politiche richiedono. Per contro in Francia, il tradizionale interventismo dello stato, se da una parte si associa a una minore possibilità di sperimentazione autonoma delle società locali [Bifulco 2008], dall'altro mantiene forte la capacità di implementazione di politiche nazionali, non lasciate alla dispersione localistica. A ben vedere anche nel Regno Unito le politiche sociali e del lavoro sono segnate da una più forte capacità di guida dal centro. A ciò va aggiunta una minore complessità istituzionale che di fatto collega le autorità nazionali con i terminali amministrativi territoriali, deputati all'implementazione delle politiche. Niente di tutto questo si rileva in Italia dove la polverizzazione, spesso la sovrapposizione, delle competenze rende spesso i servizi territoriali (siano essi legati all'inserimento lavorativo o all'assistenza sociale) incapaci di uscire da logiche autoreferenziali.

D'altra parte, una delle poche direttive, aventi valore di principio generale, che emerge dalla legislazione italiana in questo campo, è quella che introduce il principio di «condizionalità» dei benefici o delle indennità godute dal disoccupato inserito in programmi di formazione e attivazione, lasciando però so-

stanzialmente in uno stato di indeterminatezza la questione dei doveri in capo alle amministrazioni deputate all'inserimento. La legge finanziaria del 2004, infatti, confermata da provvedimenti successivi ha sancito la decadenza di tutti trattamenti di sostegno del reddito nei casi in cui il lavoratore rifiuti il progetto di inserimento; rifiuti o non segua regolarmente il corso di formazione o non accetti di essere inquadrato in un livello retributivo inferiore del 20% rispetto a quello di provenienza [Marocco 2007]<sup>7</sup>. Questo pronunciamento così netto a favore del principio della condizionalità dei benefici fruiti dal disoccupato, che potrebbe informare la riforma degli ammortizzatori sociali da lungo tempo attesa in Italia, ci sembra che avvicini alquanto il nostro paese al modello inglese di stringente controllo del lavoratore.

In conclusione, le politiche di attivazione e inserimento lavorativo, in modo non dissimile dall'intero sistema di welfare che caratterizza il nostro paese, sono segnate da alcuni elementi specifici, che ci allontanano dalle politiche sviluppate altrove in Europa. Il primo di questi elementi è il ruolo del familismo o meglio il ruolo della famiglia come ammortizzatore sociale, sostitutivo del ruolo che dovrebbero svolgere le istituzioni pubbliche. La famiglia, d'altra parte, come meglio vedremo nel prossimo paragrafo, nella maggior parte delle regioni italiane non è aiutata o sorretta da politiche *ad hoc*, in grado di alleviarne il compito. Il fatto che essa resti l'agenzia che si fa carico di questo ruolo (di sostegno economico e di inserimento lavorativo dei suoi membri) è causa di conseguenze dannose, sia dal punto di vista delle possibilità di emancipazione delle donne e dei giovani, che restano «dipendenti» entro le mura domestiche, sia dal punto di vista della meritocrazia o della riduzione dell'influenza dello status sociale della famiglia sulle carriere e sul riconoscimento sociale delle capacità individuali.

Un secondo elemento che condiziona fortemente le nostre politiche di attivazione e inserimento è costituito dalla segmentazione del mercato del lavoro e delle tutele «passive». Come

<sup>7</sup> Tra i provvedimenti successivi alla legge finanziaria del 2004, vedi in particolare la circolare 5/2006 del ministero del Lavoro che ha comportato un ulteriore «inasprimento della condizionalità» e una «maggiore severità in tema di disponibilità al lavoro» [Marocco 2007, 216-217].

abbiamo già detto, l'Italia è uno dei pochissimi paesi in Europa ad essere privo di una tutela «dedicata» agli *outsider*, cioè ai lavoratori privi di una copertura assicurativa pubblica del rischio-disoccupazione. I giovani, in particolare, che conoscono in Italia una percentuale altissima (pari circa al 30%) di disoccupazione, sono tra coloro che più soffrono di questa carenza del nostro sistema di ammortizzatori. Mancano forse in Italia i presupposti politici e culturali per l'affermazione di un adeguato sistema di protezione volto a garantire un reddito minimo di «sopravvivenza» o «di ultima istanza» a tutti i disoccupati, come diritto di cittadinanza sociale non rinunciabile o come «primo gradino» indispensabile per ogni successiva politica di promozione delle capacità e di inserimento lavorativo.

In realtà, si può sostenere paradossalmente che l'espansione dei lavori instabili e precari sia stata espressamente perseguita, in Italia, fin dalla metà degli anni Novanta, per culminare con la legge 30/2000 e con lo «sventagliamento» di contratti atipici che essa ha portato con sé, come politica «sostitutiva», volta specificamente a risolvere, per questa via della precarizzazione, il problema della assenza di ogni seria politica di attivazione e inserimento lavorativo. Soprattutto nei confronti dei giovani in entrata nel mercato del lavoro, è stata fatta la scelta «strategica» di offrire loro una possibilità di accesso alla vita attiva per la «porta stretta» dei mille lavori e «lavoretti» temporanei: una strategia, questa, che si situa agli antipodi di ogni seria politica economica che punti sulla crescita, sull'innovazione e sulla promozione delle capacità professionali delle nuove generazioni (vedi in proposito il confronto tra l'Italia e la Finlandia operato da Scarpa in questo volume).

Infine, il terzo elemento che caratterizza le politiche di attivazione nel nostro paese è quello della loro disomogeneità e dispersione sul territorio nazionale. Certo, l'esigenza di decentrare tali politiche nasce dalla necessità di rispondere alle specificità della domanda di lavoro e alle caratteristiche della disoccupazione a livello locale. Inoltre è vero che, a tale livello, le possibilità di integrazione tra le diverse politiche (di formazione, orientamento, attivazione e collocamento) è maggiore ed aperta a soluzioni originali. Ma è anche vero che, in assenza di direttive nazionali precise e di un chiaro impulso proveniente dal livello centrale, si dà adito allo sviluppo di forti

sperequazioni territoriali e, spesso, anche a situazioni locali di difficile governabilità [Villa 2007].

In definitiva, le politiche di attivazione e inserimento lavorativo nel nostro paese appaiono ancora in uno stato iniziale e disorganico. Esse poggiano tuttora su un sostrato storico-tradizionale di familismo e di segmentazione della tutela passiva, che dà loro una impronta di arretratezza, relativamente a quanto avviene altrove in Europa. Lo stato non gioca un ruolo di direzione organica o strategica in questo campo. In particolare, nonostante l'avvenuta riforma dei centri per l'impiego, non sembra che questi ultimi costituiscano una rete omogenea su tutto il territorio nazionale: solo in alcune realtà regionali o «macchia di leopardo» è possibile rinvenire in Italia lo sviluppo di moderne politiche di attivazione e di inserimento lavorativo [vedi Wwell-SemPer 2010, nonché il cap. di Annarita Fasano in questo volume].

#### *4.3. Le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro*

Come accennato all'inizio (vedi il par. 1.2), la questione delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro ha superato oggi in Europa la fase in cui si presentava come una questione che riguardava essenzialmente le donne e cioè il rapporto di compatibilità tra l'impegno della donna nella famiglia e quello per il lavoro. Questa impostazione, che pure ha avuto inizialmente i suoi meriti nel sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, si è sviluppata dimenticando o fingendo di non vedere che, di fatto, il carico del lavoro familiare continuava a restare pressoché interamente sulle spalle delle donne. Oggi questo «imbrigliamento» delle politiche di conciliazione all'interno di una lettura prevalentemente «al femminile», mostra tutti i suoi limiti. Essa, infatti, rischia di produrre una partecipazione al mondo del lavoro delle donne il più delle volte stressante, temporanea e priva di reali prospettive di carriera.

Se le politiche di conciliazione devono essere politiche di ausilio alla promozione delle capacità e delle aspirazioni lavorative, esse non possono che situarsi all'interno di un quadro di superamento della divisione di genere del lavoro di cura familiare, interpellando dunque entrambi i partner della

coppia. Da tema decisivo per favorire l'occupazione femminile, la questione delle politiche di conciliazione diventa oggi un nodo da sciogliere per migliorare la qualità della vita di tutti i cittadini [Altieri 2007; Signorelli 2007] (su questi aspetti si veda soprattutto il cap. di Giancola e Salmieri in questo volume). Non è un caso, del resto, se la recente evoluzione della modellistica dei regimi nazionali di welfare sia dovuta, in parte non trascurabile, proprio alla «irruzione» nel dibattito in questo campo della questione dei «regimi di cura» [Bettio e Plantega 2004; Naldini 2006], come luogo teorico di ampliamento dei confini della cittadinanza sociale, tale da ricomprendere, accanto al lavoro retribuito (o di mercato), il lavoro familiare di cura non retribuito (o fuori mercato). Da questo punto di vista, le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro corre dei rischi, se non si apre ad una più equa distribuzione del lavoro di cura e ad un mutamento dei comportamenti del partner maschile della coppia [Signorelli 2007, 27; Paci 2009c, 153]. Come è stato detto, occorre assumere in proposito un «modello di *caregiver* universale» [Orloff 2006], ponendo se necessario il problema di una riduzione delle ore di lavoro maschili per il mercato [Lewis 2009]. La conciliazione, in tal modo, dovrebbe ampliarsi fino a ricomprendere la generalizzazione, a livello della società, della «pluriattività» o «multipresenza» per chiunque lo desideri [Paci 2005; Altieri 2007; Saraceno 2009].

Il vero cambiamento, allora, non è tanto nel passaggio dal modello di famiglia del *male breadwinner* (in cui il capofamiglia maschio è il solo procacciatore di reddito) al modello della famiglia *dual earner* (in cui entrambi i partner della coppia lavorano), quanto nel passaggio ad un modello più equilibrato di famiglia *dual earner and carer* [Pfau-Effinger 2005], in cui i entrambi i partner sono impegnati sia nel lavoro retribuito, che in quello di cura e assistenza familiare<sup>8</sup>. Questo passaggio

<sup>8</sup> Oltre ai tre i modelli di famiglia indicati nel testo, va ricordato un quarto modello, quello della cosiddetta *one and half family*, in cui accanto al partner maschio della coppia occupato a tempo pieno, la partner donna è invece occupata a tempo parziale. Si tratta sostanzialmente di una specificazione del modello della *dual earner family*, che è assai diffuso, se non prevalente, nei paesi dell'Europa centrale e in Inghilterra (vedi il capitolo di Alessandra Fasano in questo volume), ma che non risponde pienamente al principio delle pari opportunità.

non è ancora avvenuto in Europa, nel senso che esso non è riconoscibile pienamente in nessuna realtà nazionale osservata. È possibile, tuttavia, intravedere in alcuni paesi una tendenza in questa direzione, sia come sviluppo di misure volte ad incentivare direttamente una maggiore condivisione tra i coniugi del lavoro di cura, sia come misure volte al riconoscimento economico e giuridico del lavoro di cura e all'attribuzione di diritti al *caregiver*.

Su questo fronte avanzato di una politica di promozione delle capacità individuali che intervenga per «liberare» le scelte dei coniugi e permettere loro di dedicarsi, secondo le loro inclinazioni e attitudini, all'attività familiare e/o a quella lavorativa, il nostro paese si situa in una posizione di netta retroguardia. Questo apparirà chiaro dalla lettura dei contributi raccolti nella quarta e ultima parte di questo volume, nei quali l'analisi della situazione italiana è confrontata con quella di altri paesi europei. La conclusione cui si giunge, in effetti, è che le politiche di conciliazione, laddove sono state sviluppate nel nostro paese, sono tuttora «imprigionate» all'interno di un modello tradizionale di divisione del lavoro familiare tra i coniugi. È vero che il nostro paese, in questo campo, è disomogeneo e frammentato, con forti differenziazioni regionali al suo interno, ma è anche vero che il modello di famiglia prevalente da noi è, grosso modo, «a metà strada» tra quello della *male breadwinner family* e quello della *one and half* o della *dual earner family*. Molta strada, dunque, resta ancora da percorrere in Italia, prima che si possa assistere allo sviluppo di politiche di conciliazione e condivisione orientate alla promozione delle capacità individuali di entrambi i coniugi.

In base alla ricerca condotta da Giancola e Salmieri, presentata in questo volume (vedi il cap. 9), il nostro paese si colloca entro il raggruppamento di paesi europei definito in termini di «informalità nella cura dei figli», insieme con la Spagna, l'Ungheria, la Polonia e, in posizione estrema, la Grecia. Questo gruppo è caratterizzato da un basso tasso di attività femminile, una esigua quota di lavoro part-time, una breve o medio-breve durata effettiva dei congedi post-parto, una bassa fertilità e una spesa per la famiglia relativamente bassa. Questo disegna chiaramente una situazione in cui la famiglia è sostanzialmente lasciata a se stessa, priva di politiche di sostegno (nonostante

la retorica familistica dei governi), e tale da lasciare alla donna l'intero carico dell'assistenza ai suoi membri.

Non così accade negli altri raggruppamenti identificati da questa ricerca, come in quello definito in termini di «lavoro e cittadinanza», caratterizzato dal divario di genere più basso e al quale appartengono Svezia, Danimarca e, in situazione estrema, la Finlandia; o in quello definito in termini di «rallentamento del lavoro delle madri» (con le donne impegnate nel lavoro part-time), cui appartengono Belgio, Germania e Regno Unito<sup>9</sup>. In tutti questi casi, siamo in presenza di politiche di sostegno alla famiglia più o meno rilevanti, che aprono ampi spazi alla promozione delle capacità delle donne sul piano del lavoro retribuito, favoriscono l'innalzamento del tasso di fertilità, intervengono con servizi di assistenza e di cura per gli adulti non autosufficienti della famiglia e con servizi di socializzazione per la prima infanzia. (Per un approfondimento relativo a Svezia, Olanda, Germania e Francia dei dispositivi di conciliazione tra lavoro e famiglia, quali i servizi per anziani e per minori, i congedi e il lavoro part-time, esaminati sia dal punto di vista del grado di copertura, che da quello dei diritti e delle tutele che essi garantiscono, vedi il cap. di Alessandra Fasano in questo volume).

Le politiche di conciliazione sin qui ricordate si accompagnano talvolta a misure rivolte specificamente a favorire una maggiore condivisione dei padri al lavoro familiare, in occasione della nascita dei figli, ma anche successivamente. Questo sta avvenendo soprattutto in alcuni paesi scandinavi, come in Svezia e in Finlandia, dove una serie di interventi è stata rivolta a sospingere gli uomini ad assumersi un ruolo maggiore nelle attività domestiche e di cura (su questo vedi i capp. di Giancola e Salmieri e Alessandra Fasano, in questo volume). Come è stato osservato [Bernardt 2005, 245]:

In Svezia si ha una maggiore parità tra i sessi attraverso la condivisione di compiti relativi alla casa e alla cura dei figli [...] Gli uomini svedesi sono chiaramente incoraggiati a svolgere un rapporto

<sup>9</sup> La Francia si situa in posizione intermedia tra i raggruppamenti di «lavoro e cittadinanza» e «rallentamento del lavoro delle madri»; l'Austria tra quelli di «informalità nella cura dei figli» e «rallentamento del lavoro delle madri» (vedi il cap. 9 di Giancola e Salmieri in questo volume).

di assistenza primaria verso i propri figli piccoli, secondo il principio di ciò che è stato definito una paternità attiva.

Resta il fatto, tuttavia, che questo processo avanza molto lentamente, in particolare nei paesi del Sud Europa. A questo proposito, ci si può chiedere se un passo importante per favorire lo sviluppo della condivisione del lavoro familiare tra i coniugi non possa essere il riconoscimento economico e giuridico del lavoro di cura, tramite l'attribuzione al *caregiver* di diritti sociali e compensi economici [Paci 2005]. Questo potrebbe gradualmente sottrarre tale lavoro all'occultamento nella sfera del privato, entro cui è rimasto fino ad oggi, ponendolo in una posizione di maggiore parità rispetto al lavoro di mercato e, perciò stesso, rendendolo più appetibile, non solo per le donne ma anche per gli uomini. In effetti, è possibile sostenere che i vari dispositivi che sono stati introdotti nei maggiori paesi europei in questo campo mettono i *caregiver* nelle condizioni di poter scegliere tra diverse opzioni di lavoro di cura, compatibili spesso con il lavoro di mercato ma non senza effetti ambivalenti (vedi il cap. 5 di Ciarini in questo volume). In proposito è possibile distinguere, nel quadro europeo, due principali orientamenti: in dati casi, l'attribuzione di diritti e di potere di scelta tra più opzioni sono conferiti all'individuo che presta le cure e a quello che le riceve; in altri alla famiglia come agenzia di welfare. I paesi del Nord Europa presi in esame (la Svezia e il Regno Unito), pur con differenziazioni tra loro (in termini di qualità e quantità delle prestazioni), presentano un più spiccato orientamento verso politiche individualizzate, mentre quelli dell'Europa centrale (Francia, Germania ed Olanda) sono caratterizzate da un orientamento sussidiario, ovvero maggiormente rivolto a sostenere il potere di scelta della famiglia, come agenzia di cura sostenuta e riconosciuta dalle politiche sociali, una distinzione questa che è connessa con fattori istituzionali e culturali di lungo periodo precipui alle aree regionali europee esaminate [ivi]. L'Italia condivide con i paesi dell'Europa centrale, l'enfasi sulla famiglia, ma se ne distacca per la limitatezza, se non l'assenza, di una effettiva politica familiare di riconoscimento economico e giuridico del *caregiving*. Come conclude Ciarini [ivi, 162]:

Il modello italiano tra quelli considerati è quello che mostra i minori segnali di rinnovamento, almeno a livello nazionale. Nonostante la riforma dell'assistenza del 2000, la legge sui congedi e la crescita in alcune regioni di pacchetti di servizi più strutturati, persiste nel nostro paese uno sbilanciamento a favore di misure assistenziali più rigide, non orientate a favorire forme di combinazione tra alternative di cura e conciliazione.

In questa situazione, non meraviglia se le donne italiane, in misura assai più alta delle donne europee, lasciano il lavoro (se mai lo avevano) alla nascita del primo figlio. D'altra parte, a seguito del rapido processo di invecchiamento del nostro paese, il carico di lavoro di cura è andato probabilmente crescendo, all'interno delle famiglie, nonostante la riduzione delle nascite: un numero crescente di famiglie italiane, soprattutto nelle regioni del centro-nord, si sono allora rivolte al mercato per l'acquisto di servizi di assistenza, ma ricorrendo prevalentemente ad una soluzione: quella delle cosiddette «badanti», costituite in larga maggioranza da donne immigrate. In questo caso l'incontro «di due solitudini», in cui si sostanzia il rapporto tra l'anziano e la badante, finisce spesso per assumere i tratti di un rapporto personalizzato, anche emotivamente connotato, «culturalmente congeniale» con il modello «informale-familistico» del lavoro di cura, dominante nel nostro paese (vedi il cap. di Enrico Pugliese che chiude questo volume).

Per altri versi l'assenza di politiche avanzate di conciliazione e soprattutto di condivisione del lavoro di cura tra i partner della coppia è così forte, in Italia, da apparire quasi anacronistica rispetto agli stessi orientamenti culturali che si fanno strada presso le nuove generazioni: secondo alcuni studi, infatti, l'orientamento a favore di una maggiore parità di genere nei lavori familiari appare diffuso e in crescita sia pure graduale, anche nel nostro paese. Gli uomini e le donne italiani appaiono sempre più vicini, in termini di dichiarazioni di principio, in alcune valutazioni ed atteggiamenti rispetto alla famiglia e ai figli [Istat 2006; Altieri 2007, 15, 54-55]. Vedi anche il risultato che emerge dalla ricerca di Sabbatini e Palombo (vedi cap. 4 in questo volume) condotta presso le coppie con figli piccoli: tali coppie infatti appaiono condividere i valori della modernità e della parità di genere in tema di divisione del lavoro tra i coniugi. Ma esse sono «costrette» a scelte di tipo tradizionale

(a favore dell'uomo nella partecipazione al mercato del lavoro) per motivi strettamente razionali, cioè in termini di convenienza economica della coppia. Se le cose stanno così, potremmo concludere che le politiche italiane in tema di conciliazione e condivisione dei compiti familiari sono «arretrate», non soltanto nei confronti degli altri paesi europei, ma anche di orientamenti culturali diffusi nel nostro stesso paese, quanto meno presso le nuove generazioni.



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

APPROCCIO DELLE CAPACITÀ,  
TEORIA DELL'AZIONE E WELFARE STATE

1. *Microfondamenti del welfare post-fordista: le ragioni di una ricerca*

Da qualche decennio il dibattito sul cosiddetto welfare state post-fordista si è evoluto, senza però arrivare a piena maturazione e a qualche punto fermo, che consenta di superare la «retorica del post»; di fatto, la domanda rimasta ancora insoluta è se si stia davvero assistendo ad un reale cambio «paradigmatico» del welfare state nelle società occidentali. Finora, infatti, l'identificazione di un nuovo modello di welfare si è limitata per lo più ad aspetti nominalistici (welfare dei servizi, welfare post industriale, welfare attivo), frutto più di convenzioni o «mode» terminologiche, che di un rigoroso «controllo» dell'esistenza di un nuovo paradigma, che permetta di legare elementi teorici e ricerca empirica. Per poter parlare di un cambio davvero paradigmatico, sarebbe quindi opportuno andare al di là degli aspetti nominalistici e tentare di rintracciare quei microfondamenti sociali del welfare state che hanno permesso, ad esempio, di poter parlare con una certa fondatezza della presenza per cinquanta anni di un welfare di natura «fordista». In quel caso, infatti, il modello teorico a cui tale denominazione rimandava, si fondava su due elementi facilmente riscontrabili nella realtà sociale: un sistema di lavoro appunto fordista e un modello di riproduzione sociale basato sul cosiddetto male breadwinner. Esso era volto sostanzialmente a garantire il capofamiglia maschio dai rischi di disoccupazione e di perdita del reddito, ma nel contempo era fondato sulla divisione di genere del lavoro di cura nella famiglia e dalla compressione del bisogno di partecipazione femminile al mercato del lavoro. La messa in crisi di questi due elementi pone però in crisi anche il modello teorico retrostante, senza che sia emerso un nuovo microfondamento sociale del welfare, tanto che a tutt'oggi parliamo

di post-fordismo senza essere riusciti a raggiungere un nuovo approdo concettualmente autonomo.

Oggi non sembra essere in discussione il fatto che si stia assistendo ad una trasformazione dei rischi e dei bisogni sociali, evidenziata da tempo dalla letteratura empirica [Esping-Andersen 2000, Paci 2005]. Ciò che sembra essere meno scontato è se tale processo di trasformazione dei rischi o dei bisogni sociali determini una parallela trasformazione della modalità di protezione sociale da parte dei sistemi di welfare. Se, cioè, essa giustifichi una trasformazione paradigmatica del welfare state e se il passaggio da mutamento dei rischi/bisogni sociali al mutamento delle condizioni di offerta sociale possa poggiare su una giustificazione microfondata, vale a dire ad un mutamento nel rapporto tra rischi sociali, individui (e loro famiglie) e stato. Se tale condizione si verificasse, potremmo ritenere di essere davvero di fronte ad un nuovo meccanismo di protezione sociale e non alla semplice trasformazione di una serie di politiche sociali, dettata tra l'altro da aspetti esogeni al modello sociale, quali i vincoli di finanza pubblica e gli andamenti demografici, che però non rappresentano a nostro avviso condizioni sufficienti per poter parlare di un nuovo «paradigma» nell'offerta di protezione sociale.

In queste pagine ci dedicheremo al tentativo di ricercare i microfondamenti del «nuovo» welfare state, chiaramente senza la presunzione di spiegare il processo di trasformazione del welfare e sottoporre tale spiegazione ad adeguato test empirico, ma semplicemente tentando di rintracciare quelle «micronarrative sottostanti» che ne possono costituire i fondamenti generativi [Barbera 2004; Goldthorpe 2000]. La finalità di questa operazione non è solo teorica, ma è anzi direttamente «spendibile» ad utilizzi di policy, poiché individuare tali microfondamenti significherebbe giustificare nuove modalità di intervento nel settore delle politiche sociali, non già per ragioni di politics, ma come «naturale» conseguenza di una più ampia trasformazione sociale. Possiamo quindi assumere la trasformazione del rapporto tra rischi o bisogni sociali e meccanismi di protezione sociale come il fenomeno che intendiamo spiegare a livello micro<sup>1</sup>; rimandia-

<sup>1</sup> Goldthorpe [2000] individua tre fasi con riguardo alla «spiegazione tramite meccanismi»: l'individuazione del fenomeno da spiegare a livello micro,

mo alla copiosa letteratura secondaria riguardante il tema del welfare post-fordista per mostrare l'esistenza di tale processo di trasformazione, che qui assumeremo quindi come dato.

Riguardo ai processi generativi di tale fenomeno (di tale *explananda*, per usare ancora le parole di Goldthorpe) l'ipotesi che verrà qui sostenuta è legata al fatto che nelle società occidentali è cambiato il concetto di povertà e ciò ha determinato l'insorgere di un nuovo *meccanismo sociale* nel rapporto tra beneficiari e stato, conferendo di fatto un nuovo ruolo al welfare state. Dal bisogno di assistenza sociale e di mantenimento del reddito, legato ad una povertà «materiale», come mancanza di sufficienti risorse economiche, si è passati ad una domanda di uscita da una situazione di compressione delle potenzialità e delle aspirazioni della persona a realizzare se stessa, cioè – come chiariremo subito – ad un concetto di povertà come «incapacitazione». Su questo piano, infatti, riteniamo che il *capability approach* (o «approccio delle capacità», da qui in avanti «CA») possa, unitamente ai fondamenti della teoria dell'azione, offrire un quadro teorico utile per esplicitare tale micro-spiegazione.

Negli ultimi anni, il CA è stato molto citato e utilizzato da economisti, sociologi e filosofi. Ma cosa può offrire tale approccio alla sociologia economica, in particolare per offrire una prospettiva teorica innovativa nell'analisi delle politiche sociali? Anzitutto va ricordato che il CA, pur nascendo come una teoria fondamentale micro-fondata, presenta, allo stesso tempo, grandi potenzialità anche sul versante macro, per un raffronto comparato degli assetti sociali, del disegno delle politiche e delle trasformazioni sociali: non a caso, i suoi più recenti utilizzi sono tesi a fornire nuovi indicatori per quei confronti comparati dello sviluppo che non vogliano limitarsi agli indicatori economici della ricchezza nazionale. Ciò è possibile perché tale approccio pone particolare attenzione alle effettive opportunità degli individui di essere e di fare ciò che realmente

risultante da macro-regolarità sociali derivanti dalla ricerca quantitativa; la costruzione di micronarrative, derivanti dalla teoria dell'azione razionale, che consentano di ipotizzare i processi generativi; infine, la verifica della validità dei modelli di spiegazione proposti, tramite controllo empirico. Rimandiamo ad altra sede l'analisi di questo terzo passaggio individuato da Goldthorpe, vale a dire la verifica empirica del modello di spiegazione avanzato.

vogliono, intendendo «la qualità della vita come libertà reale di vivere la vita cui si attribuisce, a ragione, valore» [Busilacchi 2009]. Da questo punto di vista, l'importante innovazione di Sen consiste nel passare da un'attenzione esclusiva agli stati mentali dell'attore, volto a massimizzare la propria felicità (di solito operazionalizzata con il reddito) – prospettiva propria dell'utilitarismo – ad una indagine sulle modalità con cui è possibile perseguire la libertà «di funzionare», ossia di conseguire gli stati di «essere e di fare», prestando quindi attenzione, oltre che agli stati mentali (desideri), anche alle capacità di conversione (mezzi) delle proprie preferenze in conseguimenti.

Su tale versante un ruolo centrale è legato alla operazionalizzazione di tale libertà di funzionare tramite i due concetti di *functionings* e *capabilities*. In questo aspetto sembra sostanziarsi una potenziale predominanza teorica dell'impianto di Sen rispetto all'utilitarismo: mentre quest'ultimo utilizza come variabile operazionalizzante il reddito, quindi una variabile di tipo strumentale, che riconduce ad una sola dimensione il vettore degli stati di utilità dell'attore, l'approccio seniano non solo dà conto della multidimensionalità degli stati dell'attore, tramite il concetto di *functionings*, ma riesce persino a rappresentare i diversi gradi di libertà dell'azione individuale, tramite il concetto di *capabilities*<sup>2</sup>. Appare quindi particolarmente fertile l'idea di utilizzare il CA all'interno dell'impianto della nuova sociologia economica, per dotarla di uno strumento analitico assolutamente originale nell'analisi teorica delle politiche sociali.

## 2. *Approccio delle capacità, teoria dell'azione e sociologia economica*

Nell'applicazione del CA, sia al tema dello sviluppo, sia a quello della povertà, Sen rimarca l'importanza di distinguere gli elementi riguardanti i «mezzi» rispetto a quelli riguardanti i «fini» dell'azione individuale. Una formulazione generale di questo schema è ben presente nei passi in cui descrive il

<sup>2</sup> Per una più approfondita analisi dell'approccio delle capacità, delle sue applicazioni empiriche e della più recente letteratura secondaria sul CA, ci permettiamo di rinviare a Busilacchi [2009].

processo di trasformazione dei beni (*commodities*) in capacità (*capabilities*) [Sen 1985]. Sintetizzando schematicamente la descrizione seniana, tale processo originerebbe dal passaggio dai «mezzi» di realizzazione normalmente oggetto di distribuzione (come il reddito), ad un vettore di beni e servizi che, per le loro caratteristiche, interessano realmente le persone; tali caratteristiche vengono poi convertite, tramite l'intervento di «fattori di conversione» (personali, sociali e ambientali), in un *capability set* (vettore di *functionings* «potenziali»), che rappresenta il grado di libertà di «realizzare». Questo vettore, a sua volta, rappresenta l'input del processo di scelta individuale, il cui output è invece rappresentato dal vettore di *functionings* effettivamente realizzati.

Per rendere più comprensibile tale processo riprendiamo un esempio usato dallo stesso Sen: tramite il reddito di cui disponiamo, potremmo essere interessati all'acquisto di una bicicletta, che ci interessa, non in quanto tale, ma ad esempio per una delle sue caratteristiche, vale a dire perché ci permette di realizzare il «funzionamento» della mobilità. Ma tale funzionamento non è semplicemente garantito dal possesso della bicicletta: la sua caratteristica di permettere la locomozione su ruote viene convertita (o meno) in capacità di mobilità, da alcuni fattori di conversione. Essi possono essere di vario genere: fattori individuali, ad esempio il fatto che chi è disabile non può guidare la bici; fattori sociali, ad esempio il fatto che in alcune società alle donne potrebbe essere impedito di andare da sole in bicicletta; fattori ambientali, ad esempio il fatto che chi vive in una regione artica senza strade lastricate ha di fatto impedito l'uso di questo mezzo di locomozione. Solo in seguito all'intervento di tali fattori di conversione, potremo godere o meno della capacità di spostarci in bici: sarà così definito l'input del processo di scelta e, a quel punto, sarà la nostra volontà individuale che ci orienterà nel realizzare o meno tale desiderio.

In questo esempio, abbiamo visto come il CA possa essere di grande aiuto nell'identificazione dei processi generativi del corso di azione con cui gli individui realizzano i propri desideri; possiamo considerare come variabili indipendenti di tale modello di scelta: il contesto sociale (ad es. sentirsi accettato dai propri amici, che possiedono una bici, per il fatto di andare

in bici con loro) e le caratteristiche dell'individuo stesso, che possono vincolare la sua scelta, ad esempio sul piano delle risorse a disposizione (non avere denaro sufficiente a comprare la bicicletta), o orientare la scelta stessa sul piano valoriale (considerare giusto utilizzare mezzi di mobilità «ecologici»). Appare ora chiaro che il CA, occupandosi dei processi che determinano la realizzazione della libertà sostanziale degli individui, *rappresenta di fatto una teoria dell'azione*.

A nostro avviso, inoltre, il CA aiuta, per la particolare natura del suo apparato concettuale, a dirimere due aspetti problematici sul versante teorico, legati all'azione e alla scelta dell'individuo. Il primo aspetto attiene al tema della libertà di scelta individuale: come giudicare la libertà di scelta nel corso dell'azione? Rispetto a quale «spazio informativo»? Direttamente connesso a tale dilemma, scaturisce un secondo quesito: le preferenze che orientano il processo di scelta sono le «vere» preferenze<sup>3</sup> dell'individuo, o sono ad esempio influenzate dalla sua consapevolezza di non godere di pieni «gradi di libertà»?

Partendo dal primo aspetto, uno dei principi su cui si fonda il CA è l'importanza della cosiddetta libertà «sostanziale». A questo proposito Sen opera una distinzione, particolarmente importante per spiegare il corso di azione individuale, tra libertà di agire e libertà di conseguire [Sen 2000]<sup>4</sup>. Mentre la prima attiene a ciò che ci è concesso fare nel corso dell'azione, come ad esempio la possibilità di operare una scelta in modo autonomo e senza interferenze, la seconda rappresenta la «libertà complessiva di realizzare ciò che reputiamo importante» [Sen 2000, 46], cioè di realizzare i propri veri desideri, in termini di *functionings*: tali «due» libertà secondo Sen, vanno non solo distinte tra loro e dal risultato dell'azione stessa (il conseguimento), ma anche dalla formulazione operata da Berlin e riferita

<sup>3</sup> Si veda Elster (Uva acerba). Mi sono altrove occupato del fatto che i processi di scelta possano essere fortemente distorti in condizioni di «scarsità e sazietà» e che quindi vi sia un forte rapporto tra formazione delle preferenze e vincolo di bilancio. Si veda Busilacchi [2003].

<sup>4</sup> Devo dire che su questo versante vi è ampio dibattito interpretativo su tale distinzione, in particolare sul fatto che altrove [Sen 1992; 2006] la libertà di «agency» viene ad assumere una connotazione molto simile a quella che qui è definita «libertà di conseguire».

alla libertà «negativa» (libertà «da») e «positiva» (libertà «di») [Berlin 1969] (approfondiremo tra poco tale distinzione). A differenza dell'azione razionale di matrice utilitaristica, in cui il benessere deriva dalla realizzazione delle preferenze, in questo caso il benessere dipende dall'ampiezza delle scelte a disposizione, e quindi la libertà «sostanziale» è la libertà di poter mettere in atto scelte alternative all'interno del proprio corso di azione e, più in generale, poter scegliere tra «stili di vita alternativi» [Negri 2002]. È quindi chiaro che la libertà di avere accesso a un «menu» più o meno ampio di alternative, influenza in maniera decisiva le stesse preferenze che orientano il corso di azione, le quali, quindi, non possono essere considerate come date, come invece vorrebbe la teoria economica neoclassica. Ecco, dunque, che in questo processo di valutazione delle preferenze, entrano in gioco variabili «qualitative», come i valori e le credenze dell'individuo; e sono tali variabili, unitamente ad un aspetto più «quantitativo», come l'ampiezza del set di opportunità a disposizione, ad incidere sul processo di formazione delle «vere» preferenze e sulla scelta finale dell'attore. È l'insieme di questo processo di scelta che rappresenta la libertà di conseguire dell'individuo, la sua capacità di realizzare.

Proviamo ora a inserire i concetti di libertà di agire e di conseguire entro un corso di azione individuale. A nostro avviso, la libertà di agire, rappresentando la possibilità di poter avere accesso concreto alle varie alternative di azione, è qualcosa di più ampio rispetto alla libertà negativa formulata da Berlin, che è solamente riferita all'assenza di ostacoli esterni all'azione stessa, poiché rimanda anche all'effetto esercitato sulle opportunità di azione, da parte di due elementi: le risorse e i valori (o credenze) degli individui. Se, per Sen, l'ampiezza delle risorse a disposizione può rappresentare la «cardinalità» del grado di libertà di agire [Sen 2000, 38, nota 14], ci sentiremmo di aggiungere che i valori permettono di conferire una certa «ordinalità» all'insieme di alternative, mentre la libertà «negativa» di Berlin rappresenta, in questo quadro, solamente una precondizione dell'agire stesso. È l'insieme di questi tre elementi – precondizione dell'agire, cardinalità e ordinalità del grado di libertà di agire – che ci permette di valutare in modo più completo la *dimensione* del grado di libertà di agire (cfr. fig. 2.1).

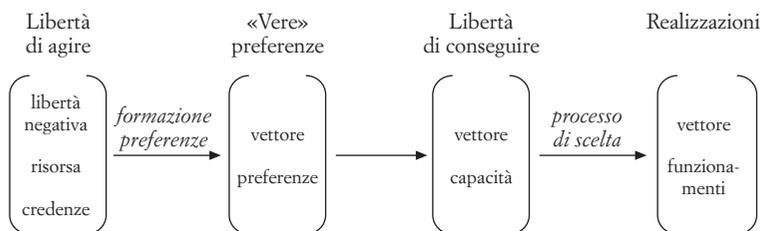


FIG. 2.1. Libertà e capacità in un corso di azione.

Ed è solo considerando nel suo insieme tale «vettore della libertà di agire», che si determina il processo di formazione delle «vere» preferenze: la soppressione di uno di questi aspetti non permetterebbe, a nostro avviso, la costituzione di «vere» preferenze. E, a sua volta, è solo con la costituzione di un set ampio di «vere» preferenze che si possono determinare le condizioni perché l'individuo goda di una piena libertà di conseguire, cioè possa intraprendere un corso di azione nel pieno delle proprie capacità: con tale vettore di capacità a disposizione, sarà poi la sua scelta individuale, ma pienamente libera e a questo punto, potremmo dire, anche pienamente «razionale», a determinare lo spazio delle sue realizzazioni, cioè il vettore dei *functionings* conseguiti.

In conclusione, ciò che ai nostri fini appare particolarmente importante è che il CA, concentrandosi sul rapporto tra capacità di trasformare un bene (o il reddito) in «funzionamenti», piuttosto che sul rapporto tra proprietà del bene e stato di benessere, influenza i cardini della teoria dell'azione e in particolare il rapporto tra condizioni dell'azione, formazione delle preferenze e processo di scelta.

Tale approccio permette a tutti gli effetti di considerare come variabile del modello, il contesto sociale in cui si svolge l'azione<sup>5</sup>, così come tutte le caratteristiche individuali, sia di tipo materiale

<sup>5</sup> Come è stato sottolineato infatti, il CA adotta una prospettiva «eticamente individualista» [Robeyns 2005], poiché mantiene il focus sull'individuo, ma non è «ontologicamente individualista, poiché non presuppone, come invece fa l'economia neoclassica, che ogni scelta o determinazione individuale sia completamente autodiretta e non influenzata da fattori ambientali, culturali e sociali» [Del Bono e Lanzi 2007, 103].

(risorse) che immateriale (valori), che possono influenzare la capacità di convertire un «paniere di beni» in benessere. Questo quadro analitico è molto promettente per la sociologia economica, che pare poter costituire il naturale terreno disciplinare di elezione, per questo genere di analisi teorica.

Venendo poi agli scopi del presente lavoro, più specificamente rivolti all'individuazione delle microfondazioni del welfare state post-fordista, sulla scorta di quanto detto finora, si apre un importante fronte di analisi. Appare infatti chiaro, che assumere questo ampio «spazio informativo» per valutare il corso di azione, vuol dire allargare lo spazio semantico del concetto di libertà. Ciò determina una serie di effetti normativi sulla valutazione dello stato di chi non può godere, nei propri processi di scelta, di tale libertà e quindi sul ruolo che agenti esterni (come lo stato) sono chiamati a svolgere per rendere eque le condizioni di libera scelta tra tutti gli individui.

### 3. *Meccanismi di uscita dalla marginalità e welfare state*

Con riferimento al nostro specifico oggetto di analisi, è opportuno operare una specificazione tra vari tipi di libertà, e ciò comporta due importanti conseguenze. In primo luogo infatti, tale specificazione determina significative conseguenze con riferimento alla teoria normativa della povertà (come «incapacitazione»). Chiariamo anzitutto cosa intendiamo con quest'ultimo termine. È infatti opportuno operare una chiara distinzione tra povertà positiva («ciò che è») e povertà normativa («ciò che dovrebbe essere»); è stato recentemente ricordato come il dibattito sulla povertà sia contrassegnato da molti approcci positivi, ma da poche teorie normative, cioè da schemi teorici che argomentino «il fondamento etico dell'idea di povertà accolta» [Chiappero Martinetti e Moroni 2007, 7]. I due piani sono comunque strettamente connessi<sup>6</sup>, sia perché

<sup>6</sup> In realtà il confine tra i due concetti è spesso difficile da demarcare, poiché anche ogni descrizione di ciò che è la «povertà», così come ogni scelta degli indicatori per misurarla, richiede da parte del ricercatore una precedente scelta dello spazio informativo di riferimento (reddito, beni fondamentali, capacità ecc.), vale a dire di ciò che viene considerato rilevante, anche sul piano «politico» [Sen 1982].

la scelta dello spazio informativo per descrivere la povertà positiva influenza direttamente i livelli di povertà e disuguaglianza considerati «accettabili», sia perché in questo modo si delinea implicitamente il ruolo dello stato, nell'impedire livelli di povertà considerati inaccettabili e quindi la natura delle politiche di contrasto.

Ad ogni modo, la distinzione tra libertà di agire e libertà di conseguire incide sulla teoria normativa della povertà, poiché a deprivazioni in termini di risorse (reddito) o di altri elementi della libertà di agire, si possono sommare deprivazioni in termini di libertà di conseguire, ad esempio se guardiamo alla capacità di trasformazione del reddito in funzionamenti per una persona disabile. Risulta chiaro, dunque, che intendere la povertà come «incapacitazione» o come scarsità di *capabilities* significa costruire una teoria normativa della povertà, a differenza di altre prospettive «positive» della povertà, pur attente ad approcci multidimensionali, soggettivi e dinamici del fenomeno (come le prospettive che utilizzano il concetto di esclusione sociale o di vulnerabilità), poiché lo «spazio» delle capacità costituisce uno spazio informativo ampio, che fa riferimento alla scelta individuale entro un contesto sociale di riferimento.

La seconda conseguenza, derivante dalla specificazione tra varie forme di libertà, riguarda la ragione dell'intervento da parte dello stato, in caso di deprivazione sul piano della libertà, nel corso dell'azione. Se, infatti, possiamo considerare parte del concetto di democrazia, la necessità di tutelare il diritto alla libertà di agire da parte degli individui, dovremmo parallelamente interrogarci sugli effetti che il mancato esercizio della libertà di conseguire possa determinare sul concetto di democrazia sostanziale<sup>7</sup>. Qualora vi siano particolari deprivazioni sul piano della libertà di conseguire, tali da non assicurare una «reale» capacità di scelta a tutti gli individui, parrebbe dunque necessario l'intervento di riequilibrio da parte dello stato, non solo e non tanto per ragioni di equità, ma anche per tutelare il rispetto della democrazia del processo di scel-

<sup>7</sup> Non a caso, lo stesso Sen è recentemente intervenuto all'interno del vasto dibattito sul concetto di democrazia, sostenendo la necessità di una democrazia «deliberativa», che va ben al di là del concetto di democrazia rappresentativa [2009].

ta, in cui tutti i cittadini siano posti nelle condizioni di poter scegliere liberamente.

Se collochiamo tale ragionamento di carattere generale, all'interno dello specifico contesto riguardante l'analisi della povertà, emergono varie giustificazioni dell'intervento del welfare state; in particolare, assumendo il concetto di povertà come «incapacitazione» o come «scarsità di capacità», vengono già delineati i fondamenti di politiche di welfare finalizzate ad arricchire il *capability set* degli individui poveri. Torneremo più avanti su tale aspetto, ma intanto abbiamo già avuto una prova del fatto che considerare le varie forme di libertà, risulta particolarmente importante per l'analisi e la valutazione delle politiche di welfare [Negri 2002]. Risulta particolarmente importante, perché permette di trattare allo stesso tempo, all'interno del medesimo modello analitico, sia il corso di azione dell'individuo «povero di capacità», sia i microfondamenti delle politiche di contrasto alla povertà stessa, vale a dire i microfondamenti di politiche di welfare.

Assumere tale prospettiva, significa quindi fare riferimento ad una nuova teoria normativa della povertà e delle politiche di contrasto, che va decisamente al di là del rapporto tra deprivazione materiale e trasferimenti monetari, ma che si situa su di un livello più complesso, analizzando il nuovo rapporto tra beneficiario della politica, contesto sociale e soggetto fornitore delle prestazioni.

Le nuove politiche sociali contro la povertà, che proliferano in tutta Europa negli ultimi anni, infatti, per la loro natura non più «passiva», mirano a creare percorsi di inserimento sociale, formativo e lavorativo che attivano le *capabilities* del cittadino. E, in questo percorso, risultano decisivi i meccanismi che si instaurano tra il beneficiario stesso, la sua rete sociale e l'agenzia pubblica. Analizzare i microfondamenti di tali meccanismi vuol dire, quindi, utilizzare un *frame* normativo della povertà che combina condizioni economiche e azione sociale

Ma come integrare gli aspetti micro, relativi al grado di libertà dell'individuo nel corso di azione e alle sue capacità di realizzazione, con temi chiaramente macro, come quelli riguardanti le politiche di welfare? Occorre dunque ampliare l'apparato teorico generale, illustrato nel paragrafo precedente, e riferito solo all'azione individuale, includendovi il ruolo delle

politiche sociali, quindi dello stato, per poter comprendere il meccanismo che si determina tra politica pubblica e beneficiario, sul piano delle sue capacità di intraprendere scelte più libere. Del resto, il nuovo modello di welfare attivo lanciato a Lisbona determina un innovativo rapporto individuo-stato, in particolare per le politiche attive di contrasto alla povertà, tale da costituire in sé un fenomeno che richiama le relazioni macro-micro-macro [Boudon 1984] e che quindi richiede una narrazione dei meccanismi retrostanti, per poter essere appieno compreso e analizzato.

Potremmo dunque supporre un modello esplicativo in cui il corso di azione individuale sia inserito all'interno di un contesto sociale che, oltre a tener conto delle preferenze, informazioni, credenze e opportunità individuali (si veda fig. 2.1), analizzi anche il ruolo della politica pubblica e della sua interazione con il comportamento individuale, specialmente quando l'intervento di *policy* risulta essere una politica «attiva», che lascia ampio spazio al ruolo della scelta individuale, quindi prevedendo una eterogeneità delle re-azioni. Tale schema analitico potrebbe, da un lato tentare di spiegare alcuni caratteri «enigmatici» delle politiche di welfare<sup>8</sup>, ma dall'altro anche fornire utili indicazioni ai *decision maker* in fase di progettazione delle politiche stesse, poiché «la teoria deve in qualche forma entrare nella progettazione e, probabilmente, nella implementazione di una politica pubblica; allora la valutazione ex post potrebbe servire come controllo empirico della teoria» [Goldthorpe 2000, 279].

A questo scopo individuiamo la *Coleman boat* [Coleman 1990] come strumento analitico privilegiato, tramite cui è possibile collegare gli aspetti macro a quelli micro, per «specificare il processo generativo della relazione osservata empiricamente» [Barbera 2004]. In particolare, nel caso da noi analizzato, riguardante il rapporto tra le politiche di welfare e la condizione di povertà (come incapacitazione), la *Coleman boat* potrebbe consentirci di implementare il modello illustrato nel precedente paragrafo, mostrando le connessioni tra il corso di azione dell'individuo «povero di capacità» e le politiche sociali.

<sup>8</sup> Ad esempio, perché le nuove politiche attive contro la povertà contraddicono gli assunti della teoria della «trappola della povertà»? Per una descrizione di questo fenomeno mi permetto di rimandare a Busilacchi [2008].

Tale modello teorico consentirebbe di analizzare l'effetto che la trasformazione dei rischi e dei bisogni sociali determina nella trasformazione dei meccanismi di uscita dalla povertà (o dalla «incapacitazione»); come abbiamo ricordato in apertura infatti, da tempo ci si interroga sull'entità dell'effetto che la trasformazione dei rischi e dei bisogni sociali presi in considerazione dal sistema di protezione sociale, abbia rispetto alla natura del welfare state.

Semplificando, e cercando di cogliere l'essenza del welfare di natura fordista, possiamo sostenere che esso aveva lo scopo ultimo di proteggere il reddito della famiglia del «lavoratore-male breadwinner», nei casi in cui il suo reddito per qualche motivo (anzianità, disabilità, disoccupazione) venisse meno e quindi aumentasse, per lui e per la sua famiglia, il rischio di cadere in povertà. In questo caso la relazione tra politica sociale e reddito familiare si basava su una serie di noti assunti relativi alla divisione dei ruoli familiari e ad un mercato del lavoro particolarmente stabile e con alti tassi di occupazione.

È altrettanto noto che oggi tali condizioni sono venute meno e ciò ha determinato anche un mutamento dei fondamenti che giustificano una determinata modalità di intervento dello stato tramite politiche sociali. Non è ancora però acclarato se, di fronte a tale trasformazione, si possa parlare di cambio «paradigmatico» del welfare state, tanto che ancora si parla di welfare post-fordista senza identificare una sua natura propria, senza aver cioè rintracciato una nuova «essenza».

A nostro avviso, una delle ragioni di tale mancanza, è collegabile ad un'altra mancanza: non aver individuato i microfondamenti che oggi regolano il nuovo rapporto tra individuo (e famiglia), azione sociale e ruolo delle politiche pubbliche, che invece erano ben evidenti nel «modello fordista». Rintracciare tali microfondamenti sarebbe necessario per mostrare come l'adeguamento del modello di protezione sociale ad un modello di welfare cosiddetto attivo, non corrisponda ad una scelta imposta «dall'alto» (ad esempio dall'agenda di Lisbona), ma rappresenti una naturale risposta delle politiche sociali europee ad un mutamento sociale più ampio.

Riteniamo che, in questa prospettiva, utilizzare la *Coleman boat* per far emergere tali meccanismi di uscita dalla povertà (come incapacitazione) possa rappresentare una preziosa chiave

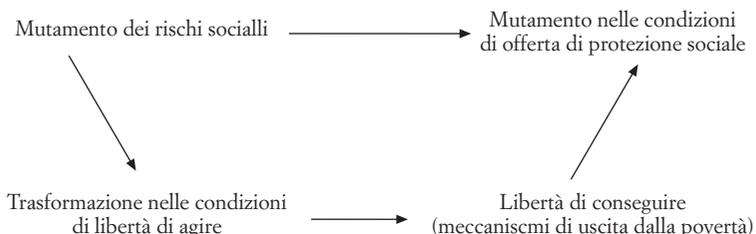


FIG. 2.2. Meccanismi di uscita dalla povertà (come «incapacitazione»): effetti della trasformazione dei rischi e dei bisogni sociali.

di lettura. L'ipotesi che qui proponiamo è che si sia passati da un modello di relazione tra un rischio, o da un bisogno sociale da proteggere rappresentato dalla «condizione di povertà economica», e un welfare state fordista di tipo risarcitorio e passivo, ad un modello di relazione in cui il rischio o il bisogno sociale da considerare è la «povertà come incapacitazione» e il welfare state chiamato ad intervenire è di tipo promozionale e attivo, tale cioè da fornire strumenti adeguati per potenziare tali capacità.

La figura 2.2 ci mostra come situare a livello macro il corso di azione descritto nella figura 2.1, con riferimento ad un individuo «povero di capacità» e alla relazione che si viene a configurare con le politiche sociali.

Al vertice in alto a sinistra, sono collocate le macro-condizioni dell'azione, riferite in questo caso alla trasformazione della natura dei rischi (e dei bisogni) sociali: il mutamento del ruolo del mercato del lavoro e della famiglia nei meccanismi di protezione sociale, hanno infatti cambiato le condizioni di contesto in cui l'individuo si trova ad agire (vertice in basso a sinistra). Possiamo ad esempio iscrivere all'interno di tali condizioni la precarizzazione del mercato del lavoro, che rende la posizione occupazionale meno sicura e più vincolata alla capacità del lavoratore di adeguarsi a processi di flessibilità, tentando ad esempio di migliorare il proprio bagaglio formativo. Unitamente alla crescente insicurezza, anche il bisogno di partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne (bisogno spesso compreso per il carico del lavoro di cura loro affidato nella famiglia) può essere identificato come un fenomeno rilevante da questo punto di vista, anche per gli effetti che determina

nella divisione dei ruoli familiari. Il desiderio delle donne di autorealizzarsi dal punto di vista professionale incide quindi, non solo nei corsi di azione femminili, mutando il rapporto tra condizioni dell'azione e preferenze individuali delle donne, ma determina un effetto anche sui modelli di scelta maschili, che si trovano di fronte ad un mutato contesto sociale sul piano valoriale, e sulle condizioni in cui versano i corsi di azione delle famiglie, di fronte al trade off tra il doppio reddito da lavoro e una potenziale condizione di eccesso di domanda di cura, non soddisfatta all'interno del nucleo familiare.

Chiaramente, questo mutato quadro incide in particolare su chi è più povero, non solo economicamente, ma anche nella propria capacità di ottenere posizioni lavorative qualificate: è in questi casi che risulta più forte anche il trade off tra il costo-opportunità di un eventuale lavoro poco remunerato, a fronte della necessità di esternalizzare fuori dalla famiglia le attività di cura, e l'internalizzazione delle attività di cura, scelta che può comportare, però, la rinuncia al secondo reddito da lavoro.

Risulta quindi piuttosto evidente come, su questo versante, il rapporto tra processi di scelta e meccanismi di uscita dalla condizione di povertà (come incapacitazione) risulti molto diverso rispetto a quando il welfare era chiamato esclusivamente a tutelare il reddito del capofamiglia, di fronte all'insorgere di rischi sociali aleatori. In questi esempi infatti, abbiamo visto come la macro-trasformazione dei rischi e dei bisogni sociali abbia coinvolto tutti gli elementi che compongono il vettore della libertà di agire: dai valori di fondo che determinano l'azione, alle risorse a disposizione degli individui del nucleo familiare.

Il passaggio dalle condizioni micro dell'azione (in basso a sinistra), all'esito dell'azione stessa (in basso a destra) rappresenta il quadro descritto nel precedente paragrafo e raffigurato in figura 2.1, di cui abbiamo già parlato a lungo. Qui ci limitiamo a contestualizzare maggiormente i passaggi lì descritti a livello generale, rispetto alla particolare condizione di povertà che stiamo qui analizzando: se infatti, come abbiamo appena detto, il mutato quadro dei rischi o dei bisogni sociali influenza direttamente gli elementi del vettore della libertà di agire, ad essere condizionato è anche il processo di formazione delle «vere» preferenze, e quindi le capacità di ottenere la libertà di conseguire.

Basti riprendere, come esempio, il caso della donna che, per motivi economici o culturali, o anche perché poco qualificata (quindi con una deprivazione sul piano delle risorse formative), non riesce a maturare una «vera» preferenza sul versante dell'accesso al mercato del lavoro e delle occupazioni desiderabili, in quanto è a conoscenza del fatto che, a tal fine, dovrebbe intraprendere percorsi di azione «costosi», come ad esempio limitare il tempo dedicato alla famiglia, dedicandolo ad attività lavorative o formative, senza neppure la certezza di potersi procurare un reddito sostitutivo nel breve periodo.

Gli esiti dell'azione individuale quindi, che nella figura 2.1 rappresentavano il vettore delle capacità (libertà di conseguire), in questo più ampio quadro di lettura raffigurano i possibili meccanismi di uscita (o meno) dalla condizione di «povertà come incapacitazione». Infatti, di fronte al corso di azione descritto, all'individuo deprivato sul piano delle *capabilities* non saranno sufficienti politiche di welfare di tipo passivo, come i trasferimenti monetari (siano essi di tipo assicurativo come le pensioni, o assistenziali come le politiche di reddito minimo), poiché esse incrementeranno esclusivamente uno degli elementi del vettore della libertà di agire, quello relativo alle risorse economiche. Ma, se il meccanismo di realizzazione della libertà di conseguire è invece più complesso, come abbiamo visto, serviranno, piuttosto, politiche capaci di potenziare le *capabilities* dell'individuo deprivato. I meccanismi di uscita dalla povertà implicano quindi scelte e azioni individuali, ma l'effetto aggregato di tali meccanismi tende a mutare anche il quadro della domanda sociale e comporta quindi la necessità di un adeguamento dell'offerta di protezione sociale. È questa a nostro avviso una possibile concatenazione di meccanismi sociali che potrebbe spiegare anche a livello micro le condizioni per la nascita del cosiddetto welfare attivo (vertice in alto a destra), che a questo punto potremmo a maggior ragione indicare come welfare delle capacità<sup>9</sup>.

Volendo, potremmo ulteriormente complicare lo schema rappresentato nella figura 2.2, aggiungendo le successive ri-

<sup>9</sup> Si noti bene che in questo caso il passaggio micro-macro non avviene per aggregazione, ma grazie all'intervento di un agente esterno e sovra-ordinato rispetto al piano di azione individuale (lo stato).

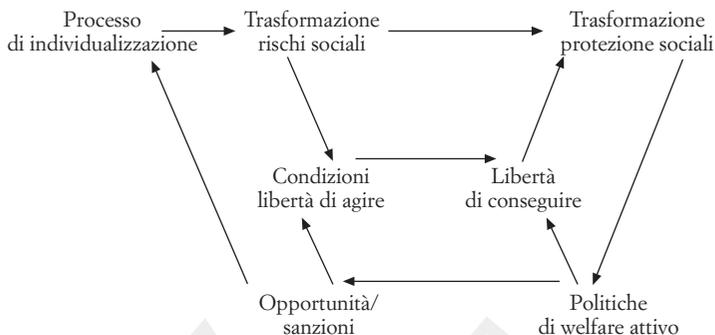


FIG. 2.3. Effetti reiterati micro-macro-micro.

cadute che l'implementazione di politiche di welfare attivo determinerebbero reiteratamente a livello micro (cfr. fig. 2.3). Ci sentiamo di poter assumere, infatti, che il «disegno» e la struttura delle politiche determini effetti di retroazione a livello micro, non solo nel mutare la percezione delle condizioni dell'azione dei beneficiari della politica, ma anche nella struttura stessa di tali condizioni<sup>10</sup>.

Venendo al caso qui analizzato, e limitandoci per ora ad illustrare i vari passaggi del nuovo schema in estrema sintesi, la trasformazione delle condizioni relative all'offerta di protezione sociale (vertice in alto a destra della *Coleman boat*), a seguito del meccanismo ora descritto, determinano un nuovo esito a livello macro, dato dall'insieme delle politiche di welfare attivo, o delle capacità.

Il passaggio dalle nuove macro condizioni all'esito a livello macro è illustrato nella figura 2.3 nel passaggio dal vertice in alto a destra al vertice in basso a destra. Le politiche di welfare attivo presentano quindi una struttura diversa dalle politiche di welfare tradizionale, poiché nel loro «disegno di *policy*» hanno come obiettivo ultimo l'*empowerment* individuale, più che non la protezione sociale; guardano alla promozione delle capacità, più che al sostegno delle condizioni economiche.

<sup>10</sup> Un esempio di tale mutata percezione è proprio rappresentato dal mutato giudizio avutosi nel corso degli anni (anche tra i beneficiari delle misure) delle politiche di inserimento sociale e lavorativo dei poveri, rispetto alle quali inizialmente si registravano forti sentimenti di contrarietà.

Il disegno di tali politiche incide quindi direttamente sul vettore della libertà di conseguire (illustrato graficamente dalla freccia obliqua in figura 2.3), ma soprattutto determina un effetto di *retroazione* a livello micro: tali politiche attive infatti, come è noto, sono di solito costituite da un mix di interventi che prevedono un coinvolgimento diretto del beneficiario in programmi di inserimento sociale o lavorativo, accompagnati di solito da trasferimenti monetari. La partecipazione attiva del beneficiario rappresenta, quindi, un'opportunità per l'individuo in questione, ma di solito un suo comportamento inattivo rispetto a tali percorsi di inserimento, può essere sanzionato da parte dell'agenzia pubblica (ad esempio, sospendendo l'erogazione monetaria). Il ruolo di tali sanzioni diventa decisivo nel corso dell'azione, sia a livello di funzionamento teorico-generale del modello, in quanto risultano essere norme che influenzano le preferenze [Barbera 2004], sia, nello specifico caso delle politiche di welfare, in quanto possono, da un lato limitare la libertà di azione del beneficiario delle politiche, ma, d'altro canto, anche aiutarlo a intraprendere percorsi di scelta (uscita dalla povertà tramite reinserimento sociale) che egli «vorrebbe realizzare ma che non riusciva per mancanza di volontà» [Negri 2002], come nel famoso esempio elsteriano di *Ulisse e le sirene* [Elster 1993]. Tale confine, comunque, può essere molto labile e caratterizzare l'impianto complessivo delle politiche di welfare, dal rigido workfare di stampo anglosassone al modello più inclusivo e orientato allo sviluppo umano, proprio dei paesi scandinavi [Busilacchi 2006]. Per ragioni di spazio non approfondiamo nello specifico tale aspetto, che pure merita ovviamente grande attenzione, ma, in conclusione, ci limitiamo a sottolineare un aspetto più generale.

La possibilità di accedere a percorsi di inserimento sociale, formativo e lavorativo rappresenta una importante opportunità per l'individuo «povero di capacità», che incide direttamente sul suo vettore della libertà di agire (illustrato in fig. 2.3 dalla freccia obliqua) e rappresenta, più in generale, l'effetto che il macro-esito, rappresentato dal diffondersi delle politiche di welfare attivo, determina sulle condizioni dell'azione a livello micro. In sostanza, quindi, il passaggio dal welfare fordista, contrassegnato da politiche per lo più passive e di sostegno al reddito, ad un welfare delle capacità in cui predominano politi-

che attive, determina importanti effetti anche rispetto al quadro a livello micro, poiché enfatizza il ruolo del singolo individuo nell'intraprendere i percorsi di inserimento come esito delle sue scelte individuali: è quindi, in sostanza, la scelta di ogni singolo beneficiario all'interno del corso di azione, alimentata dalla politica attiva, a determinare se l'occasione di inserimento rappresenterà un'opportunità realizzata, o, al contrario, una «assenza di azione», che culminerà nella sanzione. Il diffondersi di tale «cultura» e di tale attenzione alla scelta individuale non fa altro che rinforzare, anche nel quadro valoriale collettivo, quel processo di individualizzazione che potremmo individuare proprio come una delle cause «originarie» della trasformazione dei rischi sociali [Paci 2005; Busilacchi 2006].

#### 4. *Welfare delle capacità: gli effetti di policy*

Assumere questo quadro teorico come prospettiva di riferimento, può determinare importanti effetti sul piano delle politiche sociali: ci concentriamo, in conclusione di questo lavoro, su sei possibili conseguenze, di qualche rilievo, sia per l'analista del welfare, sia per il *policy maker* che decidano di adottare questa prospettiva.

Primo, abbiamo visto come il CA concentri l'attenzione sulle capacità di realizzare, piuttosto che sui conseguimenti ottenuti. Tale prospettiva ha mutato il modo di analizzare lo sviluppo e la povertà, temi di cui si è occupata prevalentemente la letteratura secondaria che utilizza questo *framework* teorico. Ma tale *shift* di attenzione determina importanti conseguenze anche per le politiche pubbliche, e in particolare per le politiche sociali, poiché adottare la metrica delle capacità nel disegno delle politiche, vuol dire porre più attenzione alle opportunità che la politica conferisce ai suoi beneficiari, piuttosto che ai conseguimenti che essa eroga. Politiche sociali così orientate, quindi, dovrebbero porsi come obiettivo «ultimo» l'esigibilità del diritto sociale ad avere *chances* di vita, più che l'esigibilità del diritto ad ottenere conseguimenti, lasciando poi spazio alla libertà di scelta «vera» dei singoli individui. Scendendo su un piano più concreto, ciò vorrebbe dire pensare a politiche che accrescano le capacità formative, sociali e lavorative (politiche

attive di inserimento), rispetto a politiche passive di trasferimenti monetari, nonché a politiche di conciliazione famiglia/lavoro e di condivisione del lavoro di cura nella famiglia.

Secondo, il CA si concentra sulla reale (sostanziale) libertà di scelta dell'individuo e a tale proposito distingue tra due «forme» di libertà, la libertà di agire e la libertà di conseguire. Le politiche sociali dovrebbero assicurare entrambe le libertà; e, poiché abbiamo visto che il vettore della libertà di agire è determinato anche dalle risorse a disposizione di un individuo, pare quindi opportuno che le politiche sociali consistano *anche, ma non solo*, di una erogazione di trasferimenti monetari, specialmente per i più poveri (quindi una maggiore attenzione alle politiche di assistenza, rispetto a quelle di previdenza). L'assenza di risorse minime impedisce infatti quel processo di formazione delle preferenze «vere», che risulta una condizione necessaria per la costruzione del vettore delle capacità.

Terzo, il CA è un approccio che si concentra principalmente sull'individuo, piuttosto che sulla famiglia, in quanto l'attenzione è volta a dotare di opportunità ogni individuo, indipendentemente dal genere, o dal fatto che viva solo, o entro un ampio nucleo familiare. Il disegno delle politiche di promozione delle capacità, tramite il dualismo opportunità/sanzioni, lascia infatti ampio spazio alla libera scelta individuale, nella determinazione dell'esito finale, e ciò autoalimenta un sistema in cui l'efficacia dell'intervento delle politiche è determinato a livello di ogni singolo individuo, in quanto portatore di responsabilità e diritti individuali (alimentazione del processo di individualizzazione). Tale aspetto è molto importante per le politiche sociali, poiché tradizionalmente il welfare state si concentra, invece, sulla protezione sociale del nucleo familiare: si assiste così al passaggio da un welfare fordista su scala familiare, a un welfare delle capacità di tipo individuale.

Quarto, le politiche attive che combinano trasferimenti economici e opportunità di inserimento sociale, formativo o lavorativo non rappresentano, a questo punto, un semplice esempio di politiche del nuovo modello di welfare, ma *il* nuovo modello di welfare state (la sua «essenza»), poiché risultano la naturale conseguenza (quarto vertice del *Coleman boat* della fig. 2.2) di un processo di trasformazione dei rischi sociali che è generato a livello micro. Se, quindi, identifichiamo la

prospettiva delle capacità come il paradigma su cui fondare il nuovo modello di welfare, possiamo sostenere che tale cambio paradigmatico ci permette di poter parlare del superamento del welfare fordista senza dover fare riferimento ad un qualche generico «post-fordismo», che di fatto richiama il paradigma che si intende superato. In questa ottica, il welfare delle capacità, costituito da interventi volti a promuovere le capacità individuali tramite politiche attive, rappresenta il nuovo modello di welfare state.

Quinto, le politiche sociali alla base di tale welfare delle capacità determinano effetti di retroazione (cfr. fig. 2.3) a livello individuale, che rinforzano l'impostazione complessiva del sistema. Dall'analisi effettuata, abbiamo infatti visto come la combinazione di opportunità e sanzioni lasci ampio spazio all'individuo e alla sua capacità di scelta, per cui l'efficacia finale delle politiche dipende dal comportamento individuale e non vengono quindi assicurati conseguimenti uguali per tutti i beneficiari. Il CA considera la diversità umana come caratteristica centrale nel processo di conversione dei beni e servizi in benessere e realizzazioni; ci sentiamo di aggiungere che tale diversità si sostanzia anche sul piano delle scelte (la diversità delle scelte potrebbe quindi costituire un «fattore di conversione» da prendere in considerazione).

Sesto, il cambio «paradigmatico» del welfare state necessita di un mutamento nella modalità di valutazione delle politiche sociali.

Anzitutto, ci preme sottolineare l'importanza di combinare strumenti di analisi macro e di analisi micro, anche in ovvia coerenza con l'impianto teorico qui illustrato. A livello macro, l'esigenza è di orientare verso la prospettiva delle capacità, il set di indicatori di solito utilizzato per comparare i regimi di welfare: in questo caso tali indicatori dovrebbero cogliere la potenzialità delle politiche sociali di promuovere le capacità degli individui [Busilacchi 2006]. A livello micro, tale quadro determina una crescente importanza degli studi di tipo longitudinale, tali da analizzare i percorsi di azione degli individui durante le loro «carriere» di assistenza, cercando anche di interrogarsi sui motivi che spingono l'azione verso determinati «stati» piuttosto che altri, sulle diverse reazioni dei beneficiari di fronte alla somministrazione della medesima politica,

ricorrendo alla ricerca qualitativa, anche tramite esperimento, a livelli territoriali molto piccoli [Negri 2002]. Combinando analisi istituzionali, qualitative e quantitative nella valutazione delle politiche sociali, la sociologia economica potrebbe porsi come ideale ponte tra filoni di studi differenti (gli studi longitudinali a livello micro e la macrosociologia comparata), che di solito rimangono separati, pur rappresentando due aspetti del medesimo problema.



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

LA DOMANDA DI NUOVE POLITICHE



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna



INSTABILITÀ DEL LAVORO E TRANSIZIONE  
ALLA VITA ADULTA: QUALI POLITICHE  
PER L'EMANCIPAZIONE GIOVANILE

1. *I giovani e la transizione alla vita adulta*

Non esiste una definizione univoca dell'inizio e della fine della giovinezza, in quanto essa varia a seconda dell'epoca storica e del contesto socio-culturale di riferimento. Tuttavia, è possibile descrivere la transizione alla vita adulta indicando quali sono i suoi aspetti costitutivi. L'indipendenza materiale – bastare a se stessi – e l'autonomia personale – decidere per se stessi – sono i pilastri dell'emancipazione di un giovane e si consolidano assumendo responsabilità lavorative (un impiego stabile) e residenziali (un domicilio proprio), con l'ulteriore ed eventuale complemento di responsabilità coniugali (mantenere una relazione di coppia) e genitoriali (maternità e paternità).

Ciascuno inizia a farsi carico di queste responsabilità con il passaggio dal sistema formativo al mercato del lavoro e dalla famiglia di origine a una residenza separata in una realtà abitativa nuova. La linearità di questo percorso, scandito per tappe sequenziali e successive, si interrompe quando le transizioni dei giovani si frammentano, si dilatano nel tempo e si intrecciano tra loro [Pisati 2002]. Si pensi, ad esempio, a chi combina studio e lavoro o accumula contratti di breve durata, alternando periodi di disoccupazione, corsi di qualificazione professionale o attività nell'economia sommersa; è il caso anche di ragazzi e ragazze che vivono la relazione di coppia in maniera aperta, con forme di convivenza non legate al vincolo coniugale; oppure si prenda in considerazione chi esce di casa

*Il testo è il frutto di un lavoro di ricerca nell'ambito del progetto congiunto tra Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) e il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) dal titolo: «Política social y gobernanza multinivel: actores públicos y sinergias institucionales en España e Italia».*

per motivi di studio o lavoro e poi vi ritorna se non ha i mezzi per essere indipendente o per convenienza personale.

Si vive il presente con poche sicurezze per il futuro, sapendo che la formazione è continua, il lavoro non è per sempre, e probabilmente neanche i rapporti di coppia, mentre le scelte residenziali sono dettate da interessi immediati e contingenti, piuttosto che da progetti definitivi. Alle transizioni tradizionali si aggiungono itinerari più discontinui e sperimentali, in cui i giovani affermano nuovi bisogni di autonomia e maggiore possibilità di scelta nelle esperienze che realizzano in ambito formativo, professionale e personale [Furlong *et al.* 2006].

I giovani-adulti, con una età compresa tra i 25 e i 34 anni, costituiscono una categoria sociale (e sociologica) strategica perché dall'esito delle loro esperienze dipende l'assetto della società futura. Essi disegnano traiettorie biografiche nuove e domandano politiche efficaci per ridurre i rischi annessi agli attuali modelli produttivi, economici e di inserimento sociale. L'allargamento dell'educazione formale, la crisi del lavoro, il difficile accesso al mercato immobiliare, l'assenza di ammortizzatori sociali e la solidarietà dei genitori per i figli, sostituendosi alle istituzioni pubbliche nelle funzioni di cura e tutela, sono i principali elementi che definiscono il contesto dove oggi vivono e spiegano gran parte del loro ritardo nell'uscita di casa [Livi Bacci 2005].

Nel capitolo si descrivono le strategie di emancipazione che gli appartenenti a questa categoria mettono in pratica in situazioni lavorative instabili. L'analisi si basa su interviste a trenta giovani-adulti italiani, di classe media urbana, residenti nella città di Roma, con formazione superiore (titolo di laurea quinquennale) e lavori precari, a tempo determinato, con poche tutele sociali e sindacali e salari inferiori ai mille euro mensili. Al momento dell'intervista tutti vivono in casa con almeno uno dei genitori<sup>1</sup>. Le testimonianze sono state riunite in base alla

<sup>1</sup> Il gruppo dei partecipanti allo studio non è statisticamente rappresentativo della popolazione giovane con queste stesse caratteristiche. La scelta degli intervistati è stata realizzata in funzione della classe sociale della famiglia, distinguendo tra classe medio-alta e classe medio-bassa, a seconda della situazione occupazionale dei genitori, del titolo di studio e delle loro risorse patrimoniali, economiche e sociali. Le interviste sono state condotte tra settembre 2007 e giugno 2008 a quindici ragazzi e quindici ragazze tra i

somiglianza delle storie individuali, dell'appartenenza sociale di ogni intervistato e dei giudizi che esprimono rispetto all'intreccio di flessibilità, precarietà e transizione alla vita adulta, offrendo tre differenti impostazioni discorsive per descrivere come la instabilità del lavoro influenza le loro condizioni per emanciparsi.

Dai casi in esame è possibile estrapolare diversi riferimenti alla «capacitazione individuale», o all'*empowerment* [Paci 2005], come strumento istituzionale per migliorare le opportunità occupazionali e aumentare le alternative esistenziali di ciascuno. Nell'ambito delle diverse politiche per i giovani, questo tipo di intervento implica il superamento di soluzioni privatistiche e famigliari e di qualsiasi stigmatizzazione nei loro confronti. Intercettare le necessità che esprimono è fondamentale per promuoverne le capacità decisionali e strategiche in maniera adeguata. Per questo, nella ricerca si esplorano argomenti reali da cui prendere spunto per definire una politica per l'emancipazione che sia più attenta alle questioni sollevate dai diretti interessati in questo processo.

## 2. *Diversi modi di definire le politiche di emancipazione*

Le difficoltà che i ventenni e i trentenni incontrano nei loro itinerari di indipendenza sono diventate motivo di preoccupazione per l'opinione pubblica e temi di studio e riflessione per gli analisti sociali e i decisori politici [Bendit 2006]. Gli interventi istituzionali in questo ambito dipendono dall'interpretazione che si dà delle condizioni dei giovani alle prese con la costruzione dei propri percorsi post-adolescenziali. Questi giovani compongono una categoria associata a una determinata fase del ciclo vitale, le cui caratteristiche vengono definite in relazione al contesto di appartenenza. Essi possono essere giudicati in funzione dei ruoli che svolgono e dello status che ricoprono, nella duplice accezione di *risorsa*, in base alle pratiche

25 e i 34 anni d'età. I temi principali dell'intervista riguardavano la relazione con i genitori, la situazione lavorativa in cui si trovavano, le strategie di emancipazione e le definizioni che ognuno associava ai concetti di «autonomia», «indipendenza», «precarietà» e «vita adulta» [Gentile 2009].

originali di cui sono artefici, o *problema*, per le distanze che li separano dalla stabilità lavorativa, abitativa e familiare che definisce la condizione adulta<sup>2</sup>. Nel primo caso, le istituzioni considerano i giovani come soggetti responsabili e cittadini con pieni diritti. Devono quindi assecondarli nel loro sforzo creativo e propositivo per migliorare la realtà in cui vivono. La prolungata permanenza in casa si associa a preferenze che si affermano come tratti caratteristici delle nuove generazioni, perciò non devono essere oggetto di biasimo o condanna. Nel secondo caso, essi sono considerati un problema quando la loro condizione risulta deficitaria e incompleta rispetto a un modello predefinito di «individui integrati nella società». Ritardare l'emancipazione, allora, significa non disporre delle credenziali e degli strumenti necessari per assumere responsabilità adulte e continuare a dipendere da risorse pubbliche, offerte dallo stato, o private, offerte dalla famiglia. Secondo questa prospettiva, i giovani rappresentano una minaccia per la continuità delle funzioni produttive e riproduttive del sistema sociale esistente. Le politiche hanno il compito di rimuovere gli ostacoli pratici e strutturali che impediscono la loro indipendenza e offrire maggiori opportunità di inserimento.

Le misure adottate a livello istituzionale variano anche a seconda degli aspetti che definiscono le esperienze dei giovani. Le politiche *centrali* o *nucleari* sono quelle che influiscono sui percorsi formativi, sull'offerta lavorativa e sulle opzioni abitative con lo scopo di prevenire il rischio di esclusione. Sono interventi che possono modificare i loro itinerari esistenziali, si strutturano in azioni integrate e si estendono su scala nazionale. Tra questi si includono le riforme in campo educativo (come i progetti per prevenire la dispersione scolastica o per diversificare l'offerta formativa), le riforme del mercato del lavoro (come i provvedimenti per ridurre la disoccupazione, creare nuovi giacimenti occupazionali e stimolare lo spirito imprenditoriale), le iniziative per facilitare l'accesso al mercato immobiliare (ad esempio l'offerta di alloggi per gli studenti, i prestiti e le age-

<sup>2</sup> Questi giudizi tendono ad alternarsi a seconda dello scenario socio-economico. In generale, prevale una percezione positiva dei giovani in periodi di stabilità o relativo benessere, mentre si hanno posizioni più critiche nei periodi di recessione e crisi.

volazioni fiscali per l'affitto o il mutuo) e per tutelare la salute (come le campagne d'informazione sull'educazione sessuale o contro la tossicodipendenza e l'alcolismo).

La valorizzazione degli aspetti espressivi e creativi che sono riconducibili agli stili di consumo e all'uso del tempo libero, come pure all'associazionismo e alle attività artistiche e culturali dei giovani, è prerogativa delle politiche *affermative* o *periferiche*<sup>3</sup>. A differenza delle precedenti, queste misure non cambiano la situazione sociale dei giovani ma offrono un valore aggiunto alle loro esperienze di emancipazione: si pensi ad esempio agli aiuti per la produzione musicale o cinematografica di nuovi talenti, alle iniziative per promuovere la cooperazione internazionale tra gli studenti o tra i membri delle organizzazioni giovanili, ai progetti per stimolare la partecipazione e l'educazione civica. Queste politiche trovano attuazione nell'ambito locale, in aree di intervento settoriali, con finanziamenti più contenuti rispetto a quelli destinati alle politiche nucleari.

Un'altra distinzione importante è quella tra politiche giovanili *esplicite* e *implicite*, a seconda delle istituzioni preposte nella loro implementazione. Le politiche del primo tipo afferiscono a entità con competenze specifiche sulle questioni giovanili e, come tali, hanno un campo di azione ben delimitato. Tra queste incontriamo gli istituti, le segreterie, i dipartimenti e gli osservatori che si occupano di gioventù e sono distribuiti su diversi livelli amministrativi e territoriali (nazionale, regionale, provinciale e municipale), o le organizzazioni non profit che ricevono finanziamento pubblico per promuovere servizi destinati esclusivamente ai giovani, come attività ludiche e ricreative o sportelli informativi e di consulenza. Le politiche *implicite*, invece, procedono da istituzioni che hanno competenze inter-settoriali e prendono provvedimenti estendibili a tutte le categorie sociali, incluso i giovani. Influiscono sulle scelte che quest'ultimi compiono e sulla sostenibilità delle loro traiettorie perché hanno per oggetto aspetti «nucleari» di intervento.

Le politiche giovanili, in tutti gli aspetti fin qui descritti, hanno registrato un'accelerazione a partire dal Libro Bianco

<sup>3</sup> Il termine «periferico» riflette una posizione distante e distinta rispetto agli altri aspetti nucleari della politica, perciò non bisogna considerarlo in una accezione gerarchica o negativa.

della Commissione europea, intitolato «Un nuovo impulso per la gioventù europea», del 2001. In questo testo i paesi dell'Unione europea si impegnano a riconoscere i giovani come categoria di attenzione specifica nel sistema delle politiche sociali. Le direttive comunitarie enfatizzano inoltre la loro partecipazione per sviluppare una cittadinanza attiva, ampliando le formule che favoriscono l'emancipazione individuale attraverso una prospettiva integrata e trasversale di intervento [Iard 2001].

Con la Conferenza dei ministri europei responsabili su temi di gioventù, nel 2002, e con il Patto europeo per la gioventù (nell'ambito della Strategia di Lisbona), nel 2005, le «politiche giovanili» vengono enunciate nella versione di «politiche per l'emancipazione» attorno a quattro punti chiave:

1) lo studio attualizzato e in profondità della condizione giovanile e giovane-adulta;

2) l'impulso alla solidarietà inter-generazionale per definire le politiche sociali;

3) lo sviluppo del capitale umano attraverso l'educazione superiore, la formazione continua e la mobilità geografica per migliorare l'inserimento dei giovani in lavori di qualità;

4) la conciliazione della vita lavorativa con quella privata e familiare, con il superamento della disuguaglianza di opportunità tra uomini e donne.

Ogni stato membro dell'Unione europea viene sollecitato a istituire organi di governo completamente dedicati a favore della gioventù. Seppur con le dovute distinzioni tra i vari paesi<sup>4</sup>, è possibile affermare che dopo quasi dieci anni dal Libro Bianco, le politiche che dovrebbero favorire il processo di emancipazio-

<sup>4</sup> I paesi Scandinavi sono all'avanguardia per i progetti di partecipazione sociale dei giovani e per quanto riguarda la rete di prestiti, finanziamenti e servizi pubblici volti a favorire percorsi individuali in una prospettiva integrale e affermativa. Francia e Olanda puntano su politiche che facilitano l'emancipazione residenziale e su politiche implicite che tengono conto delle specificità dei giovani nei loro percorsi di indipendenza. In Germania, la transizione al mercato del lavoro è sostenuta da politiche che accompagnano il giovane nelle diverse fasi formative e gli garantiscono una sicurezza reddituale e sociale. In Gran Bretagna, le politiche giovanili sono residuali rispetto alla possibilità che il giovane ha di guadagnarsi la vita in maniera autonoma, grazie a un accesso al mercato veloce e relativamente facile, e si concentrano su iniziative per l'inserimento sociale di chi è a rischio di esclusione e povertà [European Council 2008].

ne dei giovani non costituiscono ancora un ambito significativo di intervento in Europa, essendo caratterizzate da una maggioritaria attenzione ai programmi per la transizione dal sistema formativo a quello produttivo [European Council 2008].

In Italia, il ministero della Gioventù è stato creato da poco tempo (nel 2008) e si è adoperato, in particolare, per favorire l'associazionismo giovanile e avviare un'articolata decentralizzazione amministrativa incentivando le politiche periferiche ed esplicite in ambito locale. Tuttavia, questo ministero ha dovuto confrontarsi con alcuni ostacoli notevoli fin dall'inizio del suo primo mandato. La mancanza di fondi sufficienti rappresenta un freno alla realizzazione di molti progetti, soprattutto in un periodo contrassegnato dalla stagnazione economica come quello che sta attraversando il nostro paese negli ultimi anni. D'altra parte, le questioni giovanili continuano ad occupare una posizione subalterna nell'agenda politica rispetto ad altre priorità di spesa e di gestione, come la sostenibilità del sistema pensionistico e il risanamento del deficit pubblico [Livi Bacci 2005].

L'impostazione delle politiche giovanili si sta rivelando poco efficace perché non si interviene nel processo d'emancipazione, né viene trattato nella sua integrità e complessità. Le direttive si limitano ad essere semplici dichiarazioni di intenti, prive di una programmazione esecutiva reale. Manca un organo di rappresentanza e di pressione politica che assuma una posizione forte sui temi della stabilizzazione professionale, dell'indipendenza economica e dell'autonomia residenziale dei giovani. Inoltre, i giovani stessi non vengono coinvolti pienamente negli organi politici e legislativi per avanzare proposte e risolvere le proprie problematiche [Boeri e Galasso 2007].

Tale situazione si complica in coincidenza di circostanze critiche, come l'instabilità economica e il progressivo indebolimento delle formule tradizionali di protezione sociale [Paci 2005]. Cresce, così, la privatizzazione dei rischi connessi con la precarietà e si consolida un paradigma sociale centrato sull'individualismo e sull'attivazione, in cui si impone un ripensamento generale degli interventi pubblici anche in questo campo [Beck e Beck-Gernsheim 2002]. In questo scenario, il ricorso alle reti informali di solidarietà e il ritardo nello sviluppo di traiettorie biografiche autonome diventano condizioni stabili dell'attuale generazione giovane-adulta italiana.

### 3. *La condizione giovanile-adulta in Italia: sindrome del ritardo e familismo*

Il ritardo nella transizione alla vita adulta è molto più pronunciato nei paesi dell'Europa meridionale (specialmente in Italia e in Spagna) che nel resto del mondo occidentale [Bendit 2006]. Nel 2001 dati dell'*European Community Household Panel* evidenziano la «particolarità» italiana di questo fenomeno, indicando che i ragazzi e le ragazze nel nostro paese escono di casa ad un'età media di 29,7 e 27,1 anni rispettivamente, mentre olandesi, tedeschi, inglesi, danesi e francesi, di ambo i sessi, sono fuori dal «nido» familiare prima di compiere 25 anni. Secondo lo studio «Strutture familiari e opinioni su famiglia e figli», pubblicato dall'Istat nel 2006 e riferito a dati del 2003, il 30% del totale di celibi e nubili italiani con un'età compresa tra 30 e 34 anni vive con almeno uno dei genitori, mentre chi appartiene alla coorte 25-29 raggiunge il 62%. Il numero degli uomini supera quello delle donne in entrambi i casi e in una proporzione più contenuta tra i trentenni (37,4% e 21,2%) rispetto ai ventenni (71,2% e 52,7%)<sup>5</sup>. La prolungata dipendenza familiare può ricondursi principalmente alle seguenti cause [Sgritta 2002; Rosina *et al.* 2007].

– Il nuovo sistema economico e produttivo. Con l'avvento della società della conoscenza, della rivoluzione informatica e dell'economia globalizzata e dei servizi aumenta la domanda di una manodopera altamente qualificata. Come conseguenza, si estende l'obbligo scolastico, si moltiplicano i cicli educativi superiori e si incentiva la formazione professionale per tutti i segmenti della popolazione attiva. Il prolungamento dello studio ritarda l'entrata al mercato del lavoro delle nuove generazioni e suppone un progressivo rinvio della loro emancipazione.

– L'organizzazione del mercato del lavoro. La diffusa flessibilità dell'occupazione si ripercuote sulla qualità delle professioni (più creative ma meno tutelate) e sulla durata dei contratti (crescita della disoccupazione intermittente), con effetti

<sup>5</sup> Questa tendenza è cresciuta dalla prima metà degli anni novanta, considerando che nel 1994 gli uomini tra 30 e 34 anni che vivevano ancora in famiglia erano il 29,9% mentre le donne raggiungevano il 19,2% [Aasve *et al.* 2002].

negativi come la riduzione del potere di acquisto dei salari e la riduzione dei diritti sociali – di previdenza e assistenza – e sindacali – di rappresentanza e contrattazione –.

– Il difficile ottenimento di un alloggio. La forte crescita dei costi di locazione dopo l'introduzione dell'Euro come moneta unica e il boom immobiliare nell'ultimo decennio hanno reso il mercato sempre più inaccessibile e selettivo. Le soluzioni abitative dei giovani che vogliono emanciparsi vengono ostacolate anche dalla limitata disponibilità di case in affitto.

– Le carenze del sistema di welfare nazionale. Le famiglie sopperiscono in larga misura alla mancanza di politiche di attivazione, di sostegno del reddito e di servizi per la conciliazione tra lavoro e vita privata.

Il familismo è una connotazione ideologica, culturale e istituzionale propria della società italiana. Si fonda su relazioni di reciprocità e solidarietà tra tutti i componenti di un medesimo nucleo familiare, fino a coinvolgere anche la parentela più estesa [Reher 1998]. Le politiche sociali svolgono un ruolo sussidiario rispetto alla famiglia nell'assistenza e nel sostegno ai giovani [Naldini 2003]: questi ricevono aiuti, protezione e patrimoni sia dai genitori che dagli altri famigliari per consolidare il percorso di emancipazione [Kholi *et al.* 2007].

Le famiglie influiscono anche sui loro progetti biografici, indicando gli obiettivi da perseguire e le modalità di transizione. Tali dinamiche si orientano alla costituzione di nuove famiglie, senza rompere i legami con il gruppo primario di appartenenza. Di fatto, formare una famiglia è il motivo per cui esce di casa la larga maggioranza dei giovani-adulti italiani, con preferenze per questa scelta che superano di gran lunga quelle dei loro coetanei europei, più proclivi a lasciare la casa dei genitori per motivi di studio e di lavoro o per il semplice desiderio di vivere da soli [Walther 2006].

In Italia il passaggio dalla famiglia di origine a quella di destino si realizza solo una volta che si considerano come acquisite la stabilità lavorativa, l'unione affettiva, con il vincolo del matrimonio, e la sicurezza abitativa, preferibilmente con un appartamento di proprietà [Bernardi e Nazio 2005]. La permanenza in casa si spiega in funzione della mancanza di uno di questi aspetti, delle difficoltà che si incontrano per consolidarli e dell'aiuto messo a disposizione dalle reti famigliari. La

«sindrome del ritardo» [Sgritta 2002] si estende almeno fino a quando i giovani riescono a far proprie queste credenziali e sono in grado di riprodurre il modello convenzionale di emancipazione cui sono stati socializzati. Nel frattempo, preferiscono evitare destini incerti e conservare le comodità e lo stile di vita che gli vengono garantiti da mamma e papà<sup>6</sup>.

Le famiglie offrono anche le risorse finanziarie e logistiche necessarie per preparare nel migliore dei modi la collocazione sociale futura dei giovani [Santoro 2002]. Con il nuovo paradigma produttivo e a seguito della segmentazione del mercato del lavoro tra *insiders* (lavoratori adulti, stabili e tutelati) e *outsiders* (lavoratori giovani, flessibili e precari) si allenta la tradizionale ereditarietà di status tra genitori e figli nella identità di classe, nella categoria professionale e nel livello dei consumi [Schizzerotto 2002]. La destrutturazione di queste corrispondenze sociali interessa soprattutto le famiglie di classe media, la cui sussistenza dipende dal mantenimento di occupazioni consolidate e qualificate<sup>7</sup>. Se i giovani di queste famiglie non riescono ad accedere a lavori che siano all'altezza delle loro posizioni di partenza, allora si infrangono le aspettative di promozione sociale e diminuisce il benessere relativo che dovrebbe permettergli di mantenere l'indipendenza [Bernardi e Nazio 2005]. Questo fenomeno è diffuso nei grandi centri urbani, dove la classe media è statisticamente più consistente e dove l'instabilità del lavoro, la speculazione immobiliare e la competizione per le posizioni

<sup>6</sup> L'ambiente familiare contribuisce a giustificare questa strategia. Le relazioni tra genitori e figli sono meno autoritarie e gerarchiche che in passato, i giovani godono di maggiori spazi di autonomia ed intimità personale, con molti vantaggi economici e pratici quali un alloggio gratuito, la copertura quotidiana delle spese e dei servizi di mantenimento e la possibilità di risparmiare e salvaguardare l'ozio e i consumi personali. Inoltre, con la crisi della natalità cresce il numero delle famiglie con figli unici, su cui convergono le attenzioni dei genitori in maniera esclusiva [Saraceno 2000].

<sup>7</sup> Le famiglie che occupano gli strati superiori e quelli inferiori della scala sociale mantengono le loro strategie di mobilità pressoché intatte e non risentono degli effetti di questo fenomeno nella stessa misura della classe media urbana. Il patrimonio materiale e simbolico permette alle famiglie di dirigenti, impresari e professionisti di conservare in pieno vigore il potere di influenza per collocare i figli in posizioni privilegiate. Le famiglie più svantaggiate risultano escluse dal mercato del lavoro qualificato, con i figli che hanno alte probabilità di occupare segmenti produttivi subalterni o marginali, specialmente se non hanno terminato gli studi obbligatori.

di prestigio nel mercato esercitano un'influenza determinante sul ritardo dell'uscita di casa [Benassi e Novello 2007].

La condizione giovanile non si configura più come un periodo di transizione tra l'adolescenza e la vita adulta ma si afferma come nuova fase della vita, stabile e duratura, da cui non sempre si esce in maniera facile e definitiva [Furlong *et al.* 2006]. Si vengono così a creare nuovi equilibri tra le aspettative personali e le concrete possibilità di emancipazione dei giovani-adulti, con esiti che dipendono dalle loro capacità di disegnare traiettorie al tempo stesso soddisfacenti, sostenibili e il più possibile affini agli orientamenti familistici.

#### 4. *Flessibilità e precarietà nei percorsi di emancipazione*

Negli ultimi venti anni il mercato del lavoro in Italia è stato caratterizzato dalla progressiva riduzione dei tradizionali canali di inserimento e gestione delle risorse umane. Questo cambiamento ha accentuato la precarietà tra i giovani a causa [Boeri e Galasso 2007]:

- di un posizionamento svantaggiato nei segmenti periferici e secondari del mercato, che sono più esposti all'alternanza dei cicli economici. La loro partecipazione al sistema produttivo viene modulata da strumenti normativi ed organizzativi di lavoro flessibile, con maggiore atipicità contrattuale. Nonostante la riduzione dei privilegi dei lavoratori a tempo indeterminato, i giovani continuano a competere tra loro per i posti più precari, pur disponendo di titoli educativi migliori;

- della mancata corrispondenza tra la loro qualificazione e l'effettivo inquadramento lavorativo, con conseguente svalutazione delle capacità e delle competenze accumulate e limitate possibilità di promozione attraverso carriere ordinate. Ciò è dovuto anche al fatto che vengono espulsi dal mercato quei giovani con titoli educativi più bassi mentre chi ha una preparazione universitaria finisce per avere lavori che richiedono una formazione inferiore;

- dell'incompatibilità tra l'enfasi sul lavoro come strumento indispensabile per consolidare l'autonomia, l'identità e l'integrazione dei giovani nella società e l'effettiva precarietà delle loro condizioni contrattuali e salariali.

Il ricorso all'educazione superiore come strategia per occupare posizioni stabili e di prestigio nel mercato ha assunto maggiore rilevanza pratica e simbolica, incentivando l'accesso di massa all'università [Pisati 2002]. In questo modo si è consolidato un segmento di giovani-adulti altamente qualificati che hanno investito negli studi post-obbligatori ma senza riuscire ad evitare tutte le difficoltà connesse con l'instabilità del lavoro. Il primo contatto formale dei laureati con una professione non è solo ritardato ma anche, e molto spesso, veicolato da meccanismi di flessibilità funzionale e numerica [Franchi 2005]. Essi trovano un impiego con maggiore facilità, evitano i settori marginali dell'economia e dispongono di salari superiori rispetto a chi è meno qualificato. C'è da considerare, comunque, che una volta ottenuto il titolo la loro situazione occupazionale non migliora automaticamente, né in tempi brevi, né secondo le aspettative maturate durante gli studi, perché manca una adeguata sintonia tra domanda e offerta di lavoro [Cammelli e Vittardini 2008]. Questa situazione è ancora più complicata in un sistema produttivo e sociale come l'italiano in cui si investe poco in ricerca ed innovazione a confronto con gli altri paesi avanzati d'occidente, e dove i criteri di selezione e reclutamento della forza lavoro vengono alterati con frequenza da interessi clientelari e da logiche non meritocratiche [Boeri e Galasso 2007].

È possibile evidenziare le conseguenze negative di queste dinamiche se si compara la situazione dei nostri laureati a livello internazionale: rispetto agli altri giovani-adulti europei, con lo stesso titolo di studio, gli italiani conoscono periodi più lunghi per stabilizzare la propria carriera, ricevono salari inferiori a distanza di tre e cinque anni dalla laurea e hanno maggiori probabilità di svolgere attività che non sono all'altezza della loro formazione [Cammelli 2005]. Nel passaggio dall'università al lavoro essi rischiano di disattendere le strategie di inserimento sociale e il modello tradizionale di transizione alla vita adulta. È possibile quindi considerare questa transizione come uno degli ambiti privilegiati di analisi per osservare gli effetti dell'instabilità lavorativa sui processi di emancipazione, specialmente tra i giovani-adulti che appartengono a famiglie di classe media urbana.

Qui di seguito descrivo tre modi di rappresentare l'instabilità del lavoro – come trampolino, come trappola e come sfida – che

emergono dalle interviste che ho effettuato. Ad ogni rappresentazione corrisponde una tipologia di giovani-adulti con specifiche condizioni di autonomia, strategie di indipendenza e possibilità di gestire l'incertezza riferita alla propria situazione lavorativa.

#### 4.1. *L'instabilità del lavoro come trampolino*

Tra gli intervistati di classe sociale medio-alta è ricorrente un discorso fondato sulla fiducia nei margini di crescita professionale, malgrado la precarietà lavorativa che stanno vivendo. A loro giudizio, avere un lavoro di qualità è una condizione imprescindibile per emanciparsi. Per questo considerano prioritario valorizzare il capitale formativo che si sono guadagnati all'università e approfittare della sicurezza che godono in famiglia per preparare futuri scenari di successo ed autorealizzazione. Continuare a formarsi significa arricchire il proprio bagaglio di competenze e aumentare le chance competitive per distinguersi e affermarsi nel mercato del lavoro. A sostegno di queste posizioni ci sono le testimonianze di architetti alle prese con i primi progetti di cui sono unici responsabili, di laureati in giurisprudenza che collaborano con uffici legali rinomati e di laureati in economia o in scienze della comunicazione che svolgono corsi specialistici presso imprese private.

L'accesso a un impiego che permetta di monetizzare l'investimento negli studi e seguire la propria vocazione, oltre che salvaguardare un certo status sociale, rappresenta il passaggio simbolico e definitivo alla condizione di adulto. Questa prospettiva segue una logica di tipo corporativo perché tanto l'identità sociale come la propria forma di essere e di relazionarsi con gli altri dipendono dall'appartenenza a una determinata categoria professionale. Si tratta, quindi, di soggetti che vogliono percorrere tutte le tappe di una carriera in cui professionalità e stabilità si acquisiscono in maniera progressiva e parallela. La loro emancipazione coincide con una mobilità sociale ascendente, con transizioni convenzionali e con una intensa determinazione per gli obiettivi che si sono posti e ai quali sono stati socializzati in famiglia.

Davanti all'instabilità del lavoro essi assumono un atteggiamento che è allo stesso tempo cautelativo, per evitare rischi

di declassamento, e ambizioso, per rivendicare posizioni di prestigio nella scala sociale. Qualsiasi strategia si riconduce a scelte razionali di costo-opportunità pratico e in certa misura monetizzabile. Uscire di casa nelle condizioni in cui si trovano, con un salario inferiore ai mille euro e con contratti di breve durata, è una opzione non solo poco praticabile e sconveniente, ma anche insensata e controproducente, perché si metterebbe in discussione il percorso realizzato fino adesso e si potrebbero compromettere i benefici attesi.

I genitori sono laureati e professionisti con posizioni lavorative stabili e discrete risorse patrimoniali. Il loro intervento a favore dei figli è generoso e influente, si associa a un'etica di estesa autonomia perché si «costruiscano da soli il cammino dentro la società» mantenendo la posizione «che gli spetta» e «che gli viene data dalla famiglia»<sup>8</sup> all'interno di una gerarchia sociale prestabilita in cui le differenze sono marcate dal titolo educativo, dai capitali disponibili e dalle aspettative che è possibile maturare di conseguenza.

Questi intervistati giustificano la permanenza in casa fino a quando non riescono ad ottenere le credenziali adeguate e le risorse sufficienti per emanciparsi, migliorando o almeno mantenendo la posizione sociale di partenza e lo stile di vita e di consumo a cui sono abituati. Rimanendo in famiglia riescono a risparmiare e a dedicare tempo e denaro a ulteriori cicli di formazione e perfezionamento, con la garanzia di coprire le spese correnti senza affanno e con la libertà di concentrarsi sulle strategie da seguire e sugli investimenti da sostenere in futuro. Le loro aspirazioni si inquadrano in un modello di individualismo possessivo, caratterizzato dalle preferenze di proprietà (di una casa e di altri beni immobili), stabilità (della relazione di coppia e del livello di benessere) e prestigio (professionale e lavorativo) che sono centrali nel progetto biografico che intendono realizzare. L'instabilità del lavoro non è percepita come precarietà fintanto che non debilita la realizzazione di questo progetto. La vivono come fase complicata ma passeggera,

<sup>8</sup> Questi virgolettati, come tutti i successivi che si incontrano nel testo, si riferiscono a stralci delle interviste realizzate. Qui presento quanto mi è stato riferito in relazione al tipo di convivenza che gli intervistati mantengono con i genitori.

come un banco di prova per sviluppare le loro potenzialità, per esplorare e selezionare le offerte di lavoro in virtù dei vantaggi che ne possono trarre sotto l'aspetto curriculare più che salariale.

A questo proposito, lamentano il difficile incontro tra domanda e offerta nel mercato per le posizioni più qualificate, e la mancata o insufficiente valorizzazione delle loro competenze da parte dei datori di lavoro. Auspicano che gli studi e le attività che stanno svolgendo siano valutati meglio in futuro, come meriti oggettivi e incontrastabili per assolvere incarichi di responsabilità. Contano inoltre di riuscire a certificare tutte quelle competenze tacite acquisite sul lavoro e in esperienze più informali (ad esempio nel volontariato) che hanno influenzato positivamente il loro profilo caratteriale. Il beneficio che possono trarre dalla flessibilità consiste nel distinguersi dagli altri, marcare la differenza, primeggiare nella competizione per un posto di lavoro e consolidare una carriera ordinata, seppur frammentata da un punto di vista contrattuale. Nelle loro opinioni, le tutele riferite alla previdenza e alla sicurezza sociale sono preoccupazioni secondarie, perché sono convinti che si risolveranno con la stabilizzazione dei propri percorsi lavorativi e, nei casi possibili, con l'iscrizione agli albi professionali di riferimento.

Per loro la transizione alla vita adulta implica una evoluzione individuale che è impegnativa e competitiva, aperta a opportunità di crescita che bisogna saper cogliere e massimizzare. Non c'è tempo per distrarsi né voglia di sprecare gli sforzi compiuti, e tantomeno è accettabile rinnegare le mete e le aspirazioni che considerano legittime e alla loro portata. Ognuno deve risolvere l'instabilità del lavoro con pazienza e fiducia, confidando nei mezzi di cui dispone e in quelli che la famiglia è in grado di attivare a suo vantaggio.

#### *4.2. L'instabilità del lavoro come trappola*

Tutti gli intervistati giudicano l'intrappolamento nella precarietà come un pericolo da scongiurare. Per alcuni questo pericolo rappresenta una realtà concreta, con cui devono convivere quotidianamente, loro malgrado. I giovani che provengono

da famiglie di classe sociale medio-bassa, non soddisfatti dei lavori che svolgono e insofferenti per la prolungata permanenza in casa, si riconoscono in questa situazione e ne lamentano gli effetti negativi sui loro progetti di transizione alla vita adulta. Essere stati i primi ad ottenere il titolo di laurea nelle rispettive famiglie è motivo di soddisfazione personale ed è indicatore di ascesa sociale, ma la gioia è durata poco perché dopo l'università la loro partecipazione al mercato del lavoro si è rivelata tutt'altro che semplice.

Pur avendo cercato di costruire traiettorie professionali coerenti con quanto avevano studiato si sono imbattuti in esperienze che li hanno costretti a ridurre le loro aspettative. Dichiarano di aver subito una netta sottovalutazione del proprio capitale formativo in numerose circostanze, con salari bassi e senza alcuna garanzia di stabilità: è il caso dei laureati in discipline umanistiche e sociali che lavorano in nero, con rimborsi spesa, in ambiti diversi da quelli in cui si sono specializzati; di informatici e ingegneri che svolgono ruoli di consulenza con contratti a tempo determinato per incarichi che non corrispondono alle loro effettive competenze; di ragazzi e ragazze che frequentano master, tirocini o stage gratuiti «per accumulare titoli ed esperienze», senza alcuna possibilità di essere confermati per i compiti che svolgono, con la convinzione che queste stesse esperienze siano «meccanismi che accentuano l'instabilità del lavoro invece di risolverla».

Quando erano studenti avevano un impiego flessibile che si conciliava bene con l'impegno universitario e gli forniva una disponibilità economica soddisfacente per coprire le spese correnti. Adesso si sentono stretti in una spirale perversa fatta di contratti a tempo determinato che le imprese replicano a seconda dei cicli produttivi e stagionali, ma senza alcuna soddisfazione personale né prospettive certe di promozione. In queste condizioni non riescono a sentirsi veramente integrati nell'ambiente lavorativo e nemmeno nella società alla quale appartengono. Questa intrinseca fragilità complica la transizione formazione-lavoro in modo decisivo.

Provano ad arricchire il curriculum ma si arrendono alla scarsa applicabilità pratica delle conoscenze acquisite e all'assenza di offerte appropriate per le competenze che hanno. Inoltre, la ripetizione di tanti lavori nella forma di collabora-

zioni occasionali, a volte anche in settori diversi tra loro, non gli permette di sviluppare un profilo professionale continuo e davvero competitivo. Non li preoccupa tanto raggiungere posizioni di prestigio nella scala sociale, quanto piuttosto essere capaci di esercitare il diritto all'indipendenza per formare una famiglia e avere una vita migliore nell'immediato futuro. Sanno che avere un impiego sicuro è la base per costruire la piena autonomia fuori di casa e per questo, più che la qualità, ne rivendicano almeno la stabilità.

Nella situazione in cui si trovano, vengono disattese le aspettative che avevano maturato studiando ed entra in crisi l'intero progetto di emancipazione. Non hanno un salario fisso, sufficiente per pagarsi una casa per conto proprio, che sia di proprietà o in affitto. Risulta difficile fare fronte alle spese impreviste e urgenti, considerando gli alti prezzi di servizi e alloggi nella città di Roma e sapendo che i genitori possono provvedere alle loro necessità con contributi decisamente parziali.

La famiglia svolge un ruolo fondamentale se non riescono a mantenersi con le proprie forze. Rimangono a casa per difendersi dalla precarietà ma non considerano giusto approfittare dell'aiuto dei genitori per un tempo illimitato, soprattutto perché hanno già usufruito a lungo del loro sostegno materiale e logistico durante gli anni dell'università. Affermano che stare ancora in casa una volta raggiunti i 30 anni segna in modo simbolico ed inesorabile il ritardo nel passaggio alla vita adulta. A questo proposito, il paragone con le generazioni precedenti è motivo di particolare sconforto perché ricordano che i loro genitori, a questa stessa età, potevano contare su un lavoro a vita, con salari più regolari e meglio proporzionati al livello formativo raggiunto, e avevano già comprato una casa e consolidato un nucleo familiare. Da qui emergono tensioni tra la praticabilità dei modelli convenzionali di emancipazione e le traiettorie incomplete o incompiute che questi intervistati stanno sperimentando. Non si sentono padroni di se stessi né del proprio destino ed esprimono la mancanza di punti di riferimento alternativi. La flessibilità non è più sinonimo di opportunità ma causa ed effetto di itinerari incerti e di tentativi falliti di stabilità che vivono nella sfera lavorativa e, di riflesso, a scapito di qualsiasi aspettativa di realizzazione personale e di inserimento sociale.

Da quando hanno finito l'università non sono riusciti a valorizzare le loro capacità e si sono sentiti più volte esclusi da un lavoro significativo. La mancanza di risorse economiche impedisce loro di investire nel tipo di formazione che gli permetterebbe di competere con i coetanei di estrazione sociale superiore. Denunciano di essere stati spesso penalizzati in processi selettivi che venivano decisi da logiche clientelari prive di qualsiasi criterio meritocratico di valutazione, tanto nel settore pubblico come nel privato, per cui si sono visti superati nella candidatura per un lavoro da chi vantava l'appoggio di canali privilegiati ed esclusivi. In quest'ultimo caso, a loro giudizio, l'origine sociale e la corruzione diffusa nella società in cui vivono sono elementi incontrollabili che convergono nel determinare la propria esclusione a priori.

Alla luce di questa realtà reclamano l'assenza di un organo istituzionale e politico che li protegga, che si faccia portavoce delle loro difficoltà e attraverso il quale possano rivendicare un lavoro sicuro, un'emancipazione duratura e un sistema più equo e trasparente. Tale rivendicazione viene prevaricata da una profonda disillusione ed essi si rassegnano a vivere il presente con scetticismo e con un pragmatismo minimalista, difensivo più che reattivo, slegato da un progetto professionale coerente e da una traiettoria biografica prevedibile. Lasciano al caso qualsiasi via d'uscita, sospesi nell'attesa indeterminata di una «svolta» positiva, magari fortuita, che ancora percepiscono come lontana ed inarrivabile.

#### 4.3. *L'instabilità del lavoro come sfida*

Approfittare dell'instabilità del lavoro significa assecondare e promuovere i cambiamenti strutturali invece di subirli. Questa logica si fonda sulla ricerca di soluzioni personalizzate per proporre percorsi di emancipazione adattabili al nuovo sistema economico e sociale. Si riassume così la posizione di quegli intervistati che rappresentano l'instabilità del lavoro come «sfida continua» e dichiarano di muoversi sul filo di un «equilibrio esistenziale» caratterizzato dall'assunzione volontaria della flessibilità come stile di vita.

La flessibilità permette loro di moltiplicare le opportunità occupazionali, migliorare il passaggio da un lavoro all'altro e

sviluppare gli itinerari che considerano migliori a seconda delle circostanze in cui si trovano. In questa prospettiva si riconoscono i laureati che provengono da famiglie di classe medio-alta, con una discreta disponibilità economica e patrimoniale, i quali dichiarano di non avere problemi nell'affrontare fasi alterne di disoccupazione e nel guadagnare compensi al di sotto delle loro aspettative. Si dedicano a diverse attività contemporaneamente, spesso alternando studio e lavoro, e sono coinvolti in molte collaborazioni di corta durata, anche in campi diversi da quelli dei corsi di laurea a cui erano iscritti. Non si preoccupano di costruire traiettorie professionali coerenti, piuttosto preferiscono rimanere coerenti con se stessi, senza rinunciare ai propri gusti e desideri.

Esprimono una costante propensione alla mobilità geografica, alla creatività, a forme di consumo originali, come pure a esperienze lavorative molteplici e variabili. Le loro storie sono caratterizzate da una frequente reversibilità delle transizioni residenziali e dalla varietà degli interessi da coltivare, per vocazione o per puro diletto. Non si evidenziano differenze marcate tra le testimonianze dei ragazzi e quelle delle ragazze, perché tutti sono accomunati da un forte orientamento alla autorealizzazione. Questi aspetti contribuiscono all'ampia eterogeneità e complessità delle loro esperienze, a differenza di quanto è stato evidenziato dagli altri intervistati, i quali cercano di realizzare itinerari lineari, sequenziali e, in un certo modo, prestabiliti.

I genitori intervengono per sostenerli in tutte le scelte che compiono, aiutandoli con puntualità e offrendogli riparo logistico in maniera incondizionata e indefinita. Dal canto loro, non hanno alcuna intenzione di accomodarsi in casa e non aspettano le occasioni per emanciparsi, preferiscono crearsele per conto proprio, con piena discrezionalità strategica, puntando a tutto ciò che gli possa risultare conveniente, piacevole, interessante ed immediato. Essi sanno che esistono modelli convenzionali di emancipazione, ma non si sentono obbligati a seguirli. Al contrario, sperimentano traiettorie inedite che si aggiungono a quelle tradizionali e considerano la gioventù come fase distinta del ciclo di vita, più che come una transizione.

La condizione adulta non dipende da un unico episodio (avere un lavoro, uscire di casa o sposarsi) perché è un processo

in continua definizione in cui intervengono diversi fattori, tra i quali il lavoro è una componente importante, decisamente strumentale, ma non determinante. Non avere ancora compiuto o superato i 30 anni è un argomento su cui insistono per giustificare la loro volontà di «vivere liberamente tutte le esperienze», «non tirarsi indietro», «non avere paura di sbagliare o cambiare» e «cercare sempre di stare bene, indipendentemente dalla propria situazione lavorativa».

Per loro è fondamentale avere coscienza della realtà che li circonda in modo da imparare a conciliare la propria indole intraprendente e propositiva con un minimo di senso pratico. L'instabilità del lavoro è un aspetto costitutivo della società attuale, per questa ragione la interiorizzano e ne estendono la intrinseca volatilità ad altri ambiti del loro modo di essere, come le relazioni affettive e il coinvolgimento in esperienze formative, artistiche o culturali. Questa visione della realtà gli permette di non subire la precarietà come resistenza alla mobilità sociale o come indebolimento del proprio benessere. Dichiarano di avere una attitudine eclettica, possibilista, talvolta volubile, e di fare scelte che non corrispondono ai canoni di emancipazione che sono stati seguiti dalle generazioni precedenti. Ad esempio, giudicano positivamente la convivenza con amici o partner, senza la priorità di costituire una famiglia, e non si fanno scrupoli a lasciare un lavoro per prendersi un anno sabbatico, viaggiare, oppure per dedicarsi alla musica o allo sport, senza smettere mai di esplorare nuovi orizzonti.

Esaltano la loro autonomia espressiva investendo impegno ed entusiasmo nel presente, senza preoccuparsi troppo del futuro. Sono dell'idea che «prendere in mano la propria vita» corrisponde ad assumersi i rischi annessi all'instabilità del lavoro giorno dopo giorno: chi è fuori da questa prospettiva spreca il suo tempo, rimane fermo e passivo davanti agli eventi, e per questo assume una posizione assolutamente deprecabile e da stigmatizzare.

Si considerano unici responsabili delle proprie azioni, pur continuando a contare sull'aiuto dei genitori. Sperano di allentare la dipendenza dalla famiglia al più presto e poter sostenere l'incertezza e la discontinuità del lavoro dentro un quadro istituzionalizzato di tutele basiche. Vorrebbero che gli organi di governo e i datori di lavoro li mettessero in condi-

zione per affrontare tutti i rischi che la flessibilità implica. Chiedono misure di sostegno al reddito che siano generose, generalizzate e permanenti per coprire l'intermittenza dei salari, auspicano facilitazioni nel passaggio tra lavori diversi, con occasioni puntuali per prepararsi ed aggiornarsi, garanzie sufficienti per conciliare il tempo di lavoro con il tempo libero e la riduzione delle procedure amministrative per la creazione di un'attività imprenditoriale. Troppo spesso queste richieste vengono disattese dai decisori politici e ciò li spinge ad attivarsi autonomamente per soddisfare le proprie esigenze, sulla base delle risorse economiche e del capitale sociale a disposizione.

Rifiutano di rassegnarsi all'incertezza e rivendicano un protagonismo che non coincide con la carriera lavorativa, bensì con la difesa a oltranza della loro individualità e dei loro interessi. Insomma, per questi intervistati la stabilità non è urgente, e nemmeno rappresenta un ideale da seguire nel lungo termine, mentre la privatizzazione del rischio è la normalità. Per loro la sfida è già iniziata, più con se stessi che con il mondo circostante, e in essa si identificano senza alcun indugio.

##### 5. *Promozione delle capacità ed emancipazione adulta*

Per i giovani italiani l'uscita di casa rappresenta un evento generalmente netto e definitivo, simultaneo alla formazione di un nuovo nucleo familiare e successivo a un impiego stabile [Pisati 2002; Bernardi e Nazio 2005]. Ciò non è sempre scontato perché l'inserimento lavorativo presenta difficoltà direttamente connesse con l'instabilità economica, con la flessibilità dei modelli produttivi e con la frammentazione contrattuale. Di fatto, i laureati che prolungano la permanenza in casa sono una delle categorie che meglio riflette le tensioni esistenti nella transizione tra il sistema educativo e il mercato del lavoro [Franchi 2005].

La disoccupazione intermittente, la discontinuità della carriera, i salari limitati e la sottovalutazione del titolo educativo sono gli aspetti costitutivi dell'instabilità che condividono tutti i giovani-adulti con studi superiori che ho intervistato per questa ricerca. Dall'analisi emerge che il maggiore grado di incertezza che questi aspetti riversano sulle loro prospettive biografiche

si traduce in un incremento delle responsabilità che devono assolvere. Ciascuno deve quindi farsi carico del proprio progetto di emancipazione e attivarsi per accumulare permanentemente ogni tipo di risorsa utile a questo scopo.

La principale fonte di solidarietà e aiuto è la famiglia, a seconda delle proprie risorse sociali e patrimoniali. Queste possono favorire o inibire diverse traiettorie vitali. Rimanere in casa è una scelta che viene descritta come razionale, prudente e sensata, oltre che comoda e conveniente, riferita a un pragmatismo difensivo e utilitarista. L'aiuto dei genitori determina la posizione degli intervistati rispetto all'effettiva sostenibilità o criticità di lavori insicuri. L'emancipazione si risolve quindi privatamente, con la famiglia che si fa diretta responsabile del benessere materiale del giovane e delle opzioni di mobilità sociale alla sua portata. Il ricorso a tale soluzione riproduce in tutte le transizioni biografiche quelle stesse differenze che risultano ascritte alle posizioni sociali di partenza. Per evitare queste asimmetrie è importante insistere sulla motivazione e sull'auto-responsabilizzazione del giovane, identificare le competenze che servono per realizzare le proprie aspirazioni e promuovere le capacità individuali in maniera da adottare la flessibilità a proprio vantaggio in un contesto favorevole e integrante.

Per chi interpreta l'instabilità come trampolino, la flessibilità è uno strumento per costruire la carriera rimanendo coerenti e orientati alla meta che ci si è prefissi, con possibilità di approfittarne per accumulare esperienze di crescita personale e professionale, certi che l'emancipazione si risolva con il consolidamento positivo del proprio «status» nel mercato del lavoro. La precarietà viene descritta come degenerazione della flessibilità quando il giovane perde motivazione, fiducia ed entusiasmo, in una spirale negativa di vulnerabilità esistenziale ed intrappolamento involontario. L'instabilità del lavoro indebolisce le sue alternative strategiche se egli non può o non sa come reagire. Al contrario, chi accetta la flessibilità è cosciente dei rischi riferiti a questo indebolimento, ma si prepara ad affrontarli nel modo migliore. La flessibilità, come caratteristica centrale dell'instabilità del lavoro, diventa così lo strumento per avere margini di libertà di scelta in situazioni incerte e variabili.

In nessun caso vengono messe in discussione le traiettorie convenzionali per essere indipendenti. Tutti gli intervistati interpretano l'esperienza emancipatoria come un percorso «in costruzione», con la differenza che le prime due categorie prediligono un avvicinamento progressivo a ruoli e status convenzionali di vita adulta e vita attiva, mentre gli appartenenti all'ultima categoria insistono sulla sperimentazione di identità multiple, a livello professionale ma anche realizzativo, identitario e di consumo.

Da queste posizioni si articolano punti di vista differenti rispetto al tipo di politiche che si ritengono necessarie per conciliare i percorsi di emancipazione con l'instabilità occupazionale. Tuttavia, l'attenzione al ruolo lavorativo e ai progetti di transizione converge su uno stesso obiettivo di promozione delle capacità del giovane-adulto. Si richiedono interventi che lo accompagnino nella sua traiettoria, favorendo l'incontro con un lavoro di qualità e rafforzando tanto la carriera interna, dentro una impresa, come quella esterna, riferita a un determinato settore del mercato. Sempre e comunque si auspica una attenzione particolare alle esigenze di formazione, accreditamento e aggiornamento professionale continuo.

Con l'analisi qui svolta ho voluto offrire alcune riflessioni per definire la politica di emancipazione come ambito specifico di intervento in termini di *empowerment* individuale. In concreto, la promozione di capacità risulta efficace se riesce a mediare tra gli aspetti «nucleari» e quelli «affermativi» delle politiche, in modo da essere personalizzata e adeguata alla mutevolezza delle opzioni riferite all'instabilità lavorativa. Si tratta allo stesso tempo di far incontrare domanda e offerta di lavoro, valorizzando le vocazioni personali e il capitale umano accumulato, e di seguire lo sviluppo delle strategie di indipendenza e autonomia di ognuno in un contesto più equo ed accessibile.

La promozione delle capacità ha senso se si tutela il progetto del giovane o della giovane cercando di intercettarne le esigenze, lasciare spazio alla sua creatività e all'assunzione di incarichi di responsabilità, e riconoscendo i meriti oggettivi attraverso un sistema trasparente di premi e valutazioni. Essa si inquadra in quelle che gli esperti europei del settore hanno recentemente definito come «politiche integrate di transizione» o «politiche di transizione affermativa» [Walther 2006] con

maggior partecipazione di ventenni e trentenni nella presa di decisioni riguardo al tipo di aiuto di cui hanno bisogno. In quest'ottica si intende mettere tutti nelle condizioni di negoziare con le istituzioni il proprio percorso di emancipazione.

I miei intervistati dichiarano che il loro coinvolgimento nella formulazione ed implementazione di tali politiche può svilupparsi solamente entro una cornice di tutele minime per favorire l'uscita di casa e avere opportunità di crescita professionale che siano legate al livello formativo raggiunto. L'attivazione individuale e l'accessibilità al contesto di riferimento sono aspetti inseparabili di qualsiasi progetto biografico. Le politiche attive di promozione delle capacità sono inoltre complementari a quelle passive di sostegno del reddito e a quelle abitative, che offrono una soluzione al problema della casa. L'obiettivo principale di una politica di emancipazione giovanile dovrebbe essere quello di influenzare positivamente la motivazione personale e la formazione professionale per rafforzare la capacità di compiere scelte e offrire le possibilità per concretizzarle, senza contare sempre ed unicamente sull'intervento dei genitori.

Le prospettive discorsive che sono state prese in esame in questo studio riflettono situazioni reali, ma non hanno pretesa di validità per l'intera popolazione giovane-adulta. Esse, comunque, hanno una utilità analitica importante, permettendo di conoscere le forme e i modi con cui interpretano la precarietà coloro che si trovano in un periodo denso di cambiamenti personali, come chi è ancora a casa dei genitori all'età di 30 anni e dipende dal loro aiuto perché ha un lavoro precario malgrado l'alto livello educativo di cui dispone. Credo che sia opportuno ripartire da questo punto per continuare a studiare la condizione dei giovani-adulti, distinguendo con maggiore dettaglio le differenze di sesso e di percorso formativo, per aggiustare le politiche di *empowerment* alle circostanze e alle necessità di ogni singolo caso. In questo modo, non solo si farebbe attenzione alle necessità più urgenti delle nuove generazioni e si consoliderebbe la coesione sociale, ma si eviterebbe anche che l'instabilità diventi un vincolo insormontabile, che la gioventù venga squalificata al rango di «fase problematica» e che l'indipendenza resti soltanto una chimera.

## CONIUGARE FAMIGLIA E LAVORO IN ITALIA: VINCOLI ALLA PROCREAZIONE

### 1. *I modelli di genere della cura*

Negli ultimi cinquanta anni in Italia i rapporti di potere tra uomini e donne in termini di posizioni sociali e spazi di libertà si sono radicalmente trasformati, e del resto il processo di emancipazione femminile è una componente fondamentale del passaggio d'era che ha attraversato le ultime decadi. A fronte di ciò, e di una legislazione piuttosto avanzata, i modelli di genere all'interno della famiglia e della società hanno proceduto in modo quanto meno sussultorio, dando vita ad un quadro, forse non sempre lineare, ma comunque generalmente caratterizzato da un'impostazione di tipo tradizionale [Paci 2005 e 2009b]. L'esempio più classico riguarda il lavoro di cura e familiare, rimasto prevalentemente in carico alle donne, e da sommarsi, sempre più spesso, ad una contestuale presenza femminile nel mercato del lavoro [Istat 2007; Sabbatini 2009].

La «doppia presenza» – dizione utilizzata per la prima volta da Laura Balbo alla fine degli anni Settanta – sta ad indicare il duplice ruolo sociale giocato dalle donne in seno alla famiglia e nel mondo della produzione. Il termine indica anche la parziale sovrapposizione o comunque la faticosa composizione (a fronte di una divaricazione e di un potenziale e frequente conflitto) tra queste due sfere della vita che si condizionano reciprocamente. Nell'ambito dell'attribuzione dei ruoli familiari non si è nei fatti instaurato un rapporto effettivo tra quelle che Busilacchi in questo volume chiama «condizioni dell'azione e preferenze individuali delle donne». Le alternative di scelta necessarie per la composizione tra aspirazioni e un'espressione

*Alessia Sabbatini è autrice dei paragrafi 2 e 4 e Laura Palombo dei paragrafi 1 e 3.*

piena delle capacità non si è realizzata, lasciando invece molte donne, la maggior parte, ostaggio di difficili equilibrismi nella complicata conciliazione, spesso solitaria, tra desideri e bisogni, famiglia e maternità da un lato e vita lavorativa, realizzazione professionale dall'altro. Secondo la rilevazione continua sulle forze lavoro dell'Istat (media 2009) il 44% delle donne italiane sono inattive e di queste circa una donna su cinque adduce come motivazioni le esigenze di cura verso una persona dipendente, siano questi bambini, anziani, disabili.

Le possibilità della composizione, più nota come bilanciamento famiglia-lavoro, hanno un impatto sulle scelte riproduttive. Sebbene sarebbe riduttivo pensare di spiegare il trend della fecondità facendo riferimento esclusivo ai termini della conciliazione, non può ritenersi casuale che i livelli più bassi di fecondità si registrino nei paesi mediterranei – Grecia, Spagna, Italia (a cui corrispondono anche le differenze tra il numero di figli avuti rispetto al numero di figli desiderato più rilevanti). Si tratta di paesi accomunati oltre che dalla faticosa integrazione delle donne nel mercato del lavoro, da uno scarso interesse e intervento dello stato nell'approntare soluzioni alle esigenze di conciliazione [Villa 2005], da modelli di genere di tipo tradizionale a livello di cultura diffusa e di organizzazione del lavoro e del sistema di welfare [Gornick e Meyers 2006]. Va detto d'altro canto che il modo in cui rendere conciliabili il ruolo delle donne nel mercato del lavoro e la loro aspirazione ad essere madri rimane questione irrisolta in gran parte dei paesi avanzati [Meuldes e Gustafsson 2003].

A partire da questa breve considerazione, il lavoro presenta i risultati di una ricerca sul campo che ha approfondito le condizioni entro le quali un gruppo circa di 350 famiglie con figli piccoli concilia lavoro e famiglia a partire dal sistema di vincoli e sostegni che definisce i contorni delle caratteristiche della partecipazione al mercato del lavoro di madri e padri e dei livelli di specializzazione in base al genere del lavoro informale di cura e familiare [Rosina e Saraceno 2008]. La riflessione che viene svolta non ha, e non potrebbe avanzare, pretese di generalizzazione: i dati e le elaborazioni riportati fanno riferimento ad un piccolo gruppo di nuclei familiari. La ricerca è invece da considerarsi un pretesto e una sponda per riproporre alcune questioni rilevanti sulla concretezza della conciliazione.

L'indagine in oggetto si è svolta nella primavera del 2007 in due municipi romani e ha coinvolto famiglie con almeno un figlio minore di 6 anni; più nello specifico, essa ha inteso indagare alcune caratteristiche dei nuclei tra cui la composizione, le caratteristiche socio-anagrafiche e lavorative dei genitori, la ripartizione del lavoro familiare, i servizi di cura e le reti di sostegno, al fine di conoscere le soluzioni conciliative messe in atto dalle famiglie e, in particolare, i modelli di genere nel sistema familiare di conciliazione famiglia-lavoro e le ricadute di questi sulle scelte riproduttive<sup>1</sup>.

## 2. *Risorse e negoziabilità dei nuclei familiari*

Prima di analizzare le configurazioni e gli esiti della conciliazione famiglia-lavoro per i nuclei oggetto d'indagine, è interessante soffermarsi su alcune note ufficiali delle caratteristiche che contraddistinguono la partecipazione delle madri al lavoro di mercato e di cura. Un primo dato che emerge riguarda sia il numero di madri lavoratrici, che rappresentano circa il 75% del totale, sia la condizione lavorativa: una donna su cinque ha un contratto a termine, la percentuale sale al 27% per la classe 25-34 anni<sup>2</sup> (i padri con contratti di lavoro temporaneo o atipico

<sup>1</sup> La ricerca è stata realizzata in due Municipi romani – il VI e il IX – le cui caratteristiche sono simili per numerosità della popolazione e estensione territoriale, ripartizione per classi di età, natalità, disponibilità dei posti nei nidi. Diversa è invece la composizione sociale (es. quota di popolazione straniera, prezzo medio delle case al metro-quadro, indice di criminalità): il VI Municipio è composto di quartieri popolari, il IX abitato prevalentemente da ceti medio-alti. I dati sono stati raccolti tramite questionario somministrato a coppie di genitori con figli frequentanti gli asili nido, le scuole materne o utenti dei consultori familiari. Sono state coinvolte nell'indagine quattro scuole dell'infanzia, sei asili nido – di cui due privati –, cinque consultori familiari (i servizi considerati sono equamente ripartiti nei due municipi). Sono stati distribuiti circa 1.300 questionari (i casi validi sono risultati 345). Lo strumento di rilevazione utilizzato è stato un questionario di 50 domande suddiviso in quattro sezioni (composizione del nucleo familiare, caratteristiche socio-anagrafiche e lavorative dei genitori, modelli di famiglia e di genitorialità, servizi di cura e reti di solidarietà). Tale strumento di rilevazione era in grado di raccogliere dati relativi ad entrambi i genitori e per ciascuno figlio.

<sup>2</sup> La condizione lavorativa risente dell'età: a classi di età più elevate corrispondono percentuali più alte di contratti a tempo indeterminato.

sono circa l'8%). Considerate le differenze territoriali italiane, sia relativamente alle ripartizioni territoriali che per dimensione del comune, il dato è confrontabile con quello fornito dall'Ires [elaborazioni su dati Istat-Rcfl<sup>3</sup>] secondo cui nel 2008 le donne italiane con un lavoro a tempo determinato erano il 15,6% delle occupate (contro l'11,6% degli uomini) e il 21,3% per la classe di età 25-34 anni (il 15,3% gli uomini).

Parallelamente all'elevata presenza delle madri nel mercato del lavoro, facilmente caratterizzata da situazioni di temporaneità del contratto, i dati sul gruppo di famiglie evidenziano anche differenziali di genere consistenti nei livelli di reddito, in particolare nelle fasce basse e medio-alte/alte. Tali squilibri non sembrano in alcun modo legati ai livelli di istruzione – che per le madri sono costantemente più alti di quelli dei padri – né all'orario di lavoro. È anzi interessante notare come, almeno per le madri, svolgere un lavoro a tempo pieno non costituisca di per sé una condizione sufficiente al superamento della soglia dei 1.000 euro. Nello specifico, il numero di donne che ha un reddito inferiore ai 1.000 euro è quasi tre volte superiore a quello degli uomini (36% donne, 13% uomini). Nella classe centrale di reddito la percentuale di donne e uomini è molto simile, mentre gli squilibri più forti interessano le classi di reddito più alte – tra 2.000 e 2.500 e sopra i 2.500 euro – per cui il rapporto è di 4,5% donne e 12,3% uomini e di 2,6% donne e 8,7% uomini<sup>4</sup>.

La discriminazione nei confronti delle donne nel mercato del lavoro italiano non è certo una novità; l'Oecd ha rimarcato anche recentemente [2008] come nel complesso le donne in Italia abbiano una minore probabilità di trovare un impiego buono e ben pagato e le occupate tra i 25 e i 54 anni con un contratto a durata determinata – oltre ad essere più numerose della componente maschile, come abbiamo già avuto modo di osservare dai dati Istat – guadagnano con un impiego a tempo pieno in media il 18% in meno degli uomini per ora lavorata.

<sup>3</sup> I dati si riferiscono alla media 2008. In questo caso i dati non comprendono le collaborazioni occasionali e quelle coordinate e continuative o a progetto, i lavoratori dipendenti a tempo determinato rappresentano però la quota maggiore del lavoro a termine.

<sup>4</sup> Dal punto di vista della professione emerge per le donne la nota polarizzazione tra professioni intellettuali e a bassa qualifica [Ranci 2008].

La maternità costituisce per le donne un elemento ulteriore di fragilità sul lavoro. La nostra indagine conferma almeno in parte quanto asseriscono Rosina e Saraceno [2007] relativamente alle penalizzazioni subite dalle madri nei contesti lavorativi in seguito alla maternità (14,7% delle donne alla nascita del primo figlio, 20,1% alla nascita del secondo, 17,9% alla nascita del terzo)<sup>5</sup>. Tuttavia, secondo i dati della nostra indagine, le interruzioni del contratto si concentrano alla nascita del primo figlio (circa il 14%, scendono al 4% al terzo figlio). All'aumentare del numero di figli si fa invece più frequente il ricorso all'orario ridotto perché rende evidentemente tollerabile la pressione crescente della doppia presenza (dal 28% al primo figlio al 35% per il terzo tra le intervistate). In parallelo, ma in senso inverso rispetto all'orario, le ambizioni professionali e i progetti di carriera (e formazione) vengono progressivamente ridimensionati per i figli di ordine successivo al primo. Questo «andamento» induce a pensare in primo luogo ad orari di lavoro e modelli di carriera in generale piuttosto rigidi, inoltre restituisce, e rafforza, un'impressione di alternatività dell'opzione figli/occupazione buona, che poi – vedremo – emerge coerentemente anche nelle elaborazioni successive.

In linea con i molti studi che evidenziano la disuguale ripartizione in base al genere del lavoro familiare [Sabbadini e Palomba 1994; Sabbadini 2004; Istat 2005; Altieri 2007; Sabbadini 2009], nel caso dei nuclei familiari coinvolti nell'indagine la parte più significativa del lavoro domestico e di cura è in carico alle donne e rappresenta un elemento molto rigido del sistema famiglia-lavoro. Secondo i nostri dati, il lavoro domestico è l'aspetto che presenta la minore plasmabilità. A prescindere dai carichi di cura e dagli impegni lavorativi, difficilmente i lavori di casa vengono condivisi, in poco meno della metà dei casi la donna se ne occupa in modo esclusivo mentre per un numero decisamente minoritario di coppie si può parlare di equa ripartizione (meno di una su cinque). La situazione è migliore sul fronte della cura dei figli, dove in un caso su tre esiste una condizione di parità. Tuttavia sono circa

<sup>5</sup> Secondo l'Istat [2002] dopo la nascita del primo figlio nel sud Italia il 30% delle donne a un anno e mezzo dalla nascita non ha più un'occupazione; nel nord e nel centro le percentuali scendono rispettivamente al 17% e 21%.

la metà le madri che si occupano per oltre il 70% della cura dei figli, e un padre su cinque non se ne occupa quasi affatto. La ripartizione del lavoro di cura verso i figli risente dei livelli di istruzione della coppia, evidenziando almeno per questa parte del lavoro informale modelli di genere più equi.

A fronte di ciò, i risultati mettono in luce uno scarto tra numero di figli avuti e figli desiderati: il 50% delle coppie dichiara di non aver raggiunto il numero di figli che avrebbe desiderato, quasi il 70 % aggiunge che non potrà – per ragioni di diversa natura (economiche, biologiche, relative alle possibilità di conciliazione lavoro-famiglia)<sup>6</sup> – neppure in futuro assecondare questo desiderio. In linea con i dati che fornisce l'Oecd [2007], se le coppie portassero a compimento il proprio progetto riproduttivo nascerebbero circa il 30% di bambini in più. Del resto esistono molti studi concordi nel ritenere che il numero di figli nati sia sistematicamente più basso rispetto a quello dei figli desiderati. Secondo Alber e Fahey [2004], ad esempio, un terzo delle donne in Europa vorrebbe avere un numero maggiore di figli rispetto a quelli avuti, in Italia la percentuale sfiora il 40%.

Ma quali sono i fattori che hanno ripercussioni positive sulla fecondità? Secondo Esping-Andersen [2000], la fecondità è correlata al sistema di costi-benefici che in un dato contesto la maternità comporta. Esiste un'ampia letteratura che distingue tra fattori che, a livello macro, si associano positivamente alla fecondità ed altri che, al contrario, sembrano ostacolarla. Tra i primi, e in contesti in cui vi siano adeguate garanzie di sostegno alla genitorialità, ci sono i tassi di occupazione femminile<sup>7</sup>. È noto inoltre come nei paesi con livelli di istruzione più

<sup>6</sup> Gli ostacoli che impediscono il compimento del progetto familiare sono riferibili per il 18% a difficoltà di carattere economico, per il 16% alla sfera lavorativa (incertezza occupazionale o difficoltà di conciliazione), per il 15% a motivazioni di tipo fisiologico (età e salute). Circa il 42% delle risposte contemplano 2 o più delle modalità sopra indicate (la domanda prevedeva risposte multiple); residuale la modalità relativa a problematiche di coppia.

<sup>7</sup> In Europa, come in Italia negli anni Settanta e fino alla fine degli anni Novanta, in corrispondenza di tassi crescenti di occupazione femminile, il tasso di fecondità ha continuato a scendere, evidenziando una correlazione negativa. La partecipazione al mercato del lavoro delle donne, manifestazione più evidente dei processi di emancipazione femminile in atto, comportava facilmente una rinuncia alla maternità o una contrazione delle nascite. Dalla metà degli anni

alti anche la fecondità sia maggiore [Rake 2000; Castles 2003; Esping-Andersen 2005]. Al contrario, l'asimmetria di genere – aggravando la penalità della donna in seguito alla nascita del figlio (*child penalty*) – riduce la probabilità di raggiungere il numero di figli desiderato [Esping-Andersen 2005]. In tal senso tassi di fecondità bassi sono associati a contesti in cui vi è scarsa equità di genere<sup>8</sup>. Infine, situazioni di bassa fecondità si riscontrano, come accennato, in quei paesi accomunati tra loro per la faticosa integrazione delle donne nel mercato del lavoro [Villa 2005] e laddove vi sia scarsa disponibilità di servizi di cura e accudimento per bambini [Del Boca 2002b].

Tranne brevi intervalli di ripresa, la fecondità italiana non ha mai invertito la propria tendenza al declino fino all'inizio degli anni Duemila. Il tasso di fecondità totale in Italia ha iniziato a decrescere già dalla metà degli anni Sessanta; tale tendenza si è stabilizzata nel corso degli anni Settanta per continuare fino alla fine degli anni Novanta quando si sono iniziati a registrare segnali di ripresa. Si è così passati da 1,19 figli per donna nel 1995, a 1,35 nel 2006.

Per quanto il dato sulla crescita della fecondità sia modesto, l'inversione della tendenza sembra avvenuta<sup>9</sup>, e i dati territoriali

Novanta, tuttavia, la relazione cambia segno [Castles 2003; Sleebos 2003] anche se in questo caso le esperienze nazionali sono diverse le une dalle altre: nei paesi anglosassoni e scandinavi la fecondità, che aveva cominciato a diminuire ben prima che in Italia, dopo una lunga fase di discesa si va via via stabilizzando e nel corso degli anni Novanta torna e crescere – seppure gradualmente – contestualmente ai tassi di occupazione femminile. Come detto, il problema che si pone con l'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro è quello di trovare soluzioni che rendano tollerabile e sostenibile la «doppia presenza», sollevando le donne di una parte del lavoro di cura. Pur non potendo asserire in questa sede la presenza di un legame significativo tra i due tassi, che alcuni studiosi d'altro canto negano [Dalla Zuanna 2007], si registra un andamento crescente per entrambi il che permette se non altro di evidenziare un'associazione tra l'aspetto economico della partecipazione della donna al mercato del lavoro e il comportamento riproduttivo.

<sup>8</sup> Secondo alcuni studi il contributo del padre al lavoro domestico e di cura influenzerebbe positivamente il comportamento riproduttivo, in particolare a partire dal secondo figlio [McDonald 2000; Esping-Andersen 2005].

<sup>9</sup> La questione sulle cause di questa timida ripresa dei tassi di fecondità è controversa. Sicuramente l'apporto delle donne straniere è consistente, tuttavia non sembra spiegare l'intero fenomeno, almeno secondo Del Boca e Rosina [2007a; 2007b]; meno orientato verso questa conclusione Dalla Zuanna [2007].

mostrano come la fecondità sia aumentata in particolare in alcune aree del centro-nord e nei contesti urbani dove i tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro sono più alti, e anche dove i posti negli asili nido sono maggiori e le strutture di cura per l'infanzia più diffuse, mentre continua ad essere in calo nelle aree meridionali. Ciò rimane vero anche quando vengono scorporati i dati sui nati da donne straniere [Altieri 2007; Del Boca e Rosina 2007].

Analizzando i trend demografici relativi all'Italia più nel dettaglio, osserviamo una diminuzione in termini relativi del numero di donne in età feconda, un progressivo ritardo della prima maternità (l'età media al parto era di circa 30,8 anni nel 2005)<sup>10</sup>, una variazione degli intervalli genesici e un aumento dei livelli di fecondità degli ordini bassi (soprattutto l'aumento di donne con due o con un solo figlio). In parallelo con il manifestarsi di questi trend riproduttivi si è assistito ad una crescita molto consistente dell'occupazione femminile<sup>11</sup>. Il diffondersi del ruolo economico di mercato delle donne accompagna modifiche nei comportamenti sociali, e la diffusione di nuovi valori come l'importanza attribuita alla realizzazione personale e professionale e la maggiore libertà di scelta anche grazie alla perdita di autorità di poteri di tipo tradizionale legati al patriarcato. In corrispondenza di questa evoluzione, la popo-

<sup>10</sup> La posticipazione della scelta procreativa (che sappiamo essere più evidente in paesi dove più difficile è la conciliazione cura-lavoro) determina un aumento delle famiglie con un solo figlio: nel 1993 queste erano il 43,8%, nel 2002-2003 arrivano al 45,1. Si riducono peraltro quelle con tre o più figli, che nello stesso periodo passano dal 13,7 all'11,5%. In particolare le persone che hanno tra i 35 e i 44 anni, che vivono in coppia come genitori e hanno almeno tre figli, passano dal 12,9% all'8,7%.

<sup>11</sup> La grave crisi economica dei primi anni Settanta, e soprattutto la lenta ripresa dell'economia unita gli alti tassi di inflazione che erodono i salari, rendono più consueta la scelta del doppio reddito familiare. Complessivamente l'incremento dell'occupazione femminile ha fornito solo negli ultimi dieci anni un contributo complessivo pari a più dell'80% dell'espansione dell'occupazione. Sebbene il gap occupazionale femminile italiano resti lontano del valore indicato dall'Ue è opportuno specificare che, seppur basso rispetto agli altri paesi europei, il tasso di occupazione femminile in Italia è passato nella fascia 35-54 dal 45,7% del 1995 al circa 60% del 2006 [Istat 2001; 2006]. Il ritmo di crescita del tasso di occupazione femminile si è andato attenuando negli ultimi anni: +0,7 punti percentuali nel 2003 contro il +0,9 nel 2002 e il +1,5 nel 2001.

lazione femminile registra anche un incremento del livello di istruzione (nella classe di età 30-34 le donne con un alto livello di istruzione sono il 19,9%, in quella 50-54 il 10,9%). Ad alti tassi di istruzione corrispondono alti tassi di occupazione: le donne con istruzione alta della classe 25-39 hanno un tasso di occupazione pari al 71,9% che scende al 43,8% per le donne della stessa età con bassi livelli di istruzione [Eurostat 2007].

Negli ultimi anni l'imperativo della crescita dell'occupazione femminile, di cui si è fatta principale sostenitrice la Strategia di Lisbona (fissando l'obiettivo del 60% al 2010), è andato assumendo una sempre maggiore rilevanza economica e politica. Oltre ad essere un elemento importante per la crescita del PIL, l'occupazione femminile è il principale fattore di abbattimento del rischio di povertà infantile [Istitute for Future Studies 2006]. Ma i tassi di occupazione femminile in tutti i paesi Oecd – con scarti differenti e con parziale eccezione per i paesi scandinavi – sono più bassi proprio per le donne con figli e più alti per le donne appartenenti alla stessa classe di età che non ne hanno, e si riducono all'aumentare del numero di figli. In Italia, nel 2006 nella fascia di età 25-34 lo scarto tra le donne occupate con figli conviventi e le donne senza figli era di 20 punti percentuali [Istat 2006].

### 3. *Micro-articolazioni: tradizione o discontinuità?*

A livello macro le analisi relative alla fecondità e alle associazioni con altri indicatori socio-economici forniscono un importante contributo alla spiegazione dei comportamenti riproduttivi e all'analisi dei contesti sociali a cui questi vengono riferiti.

Senza voler commensurare o paragonare i livelli di analisi macro con quelli micro – che necessariamente forniscono informazioni diverse, ma complementari alla lettura dei fenomeni – abbiamo provato ad analizzare in quali condizioni e assetti lavorativi e familiari i nuclei familiari coinvolti nell'indagine avessero avuto figli e quali risorse potessero determinarne un eventuale incremento. Si tratta di un contributo di osservazione ravvicinata che, come detto, può essere però occasione e pretesto per una riflessione più generale.

L'analisi descrittiva sui dati dell'indagine ha evidenziato in particolare alcune correlazioni significative, tra cui: positiva tra numero di figli e reddito del padre (nessuna relazione con quello della madre) e tra numero di figli e partecipazione del padre negli aspetti organizzativi del lavoro familiare; negativa tra numero di figli e età della madre al primo figlio (e di uscita dalla famiglia di origine) e tra numero di figli e importanza che la madre attribuisce alla propria realizzazione professionale. L'analisi non ha invece individuato alcun legame tra titolo di studio della madre e numero di figli, né tra quest'ultimo e variabili relative all'occupazione della madre. Dalla lettura dei dati è emersa, infine, una dicotomia tra famiglie con un figlio e famiglie con due o più figli.

### 3.1. *Il modello di analisi*

A partire dalle indicazioni emerse nella fase di commento delle variabili descrittive del gruppo di nuclei, si è proceduto alla formulazione del modello di stima. Essa ha preso le mosse dall'interrogativo già formulato su quali fossero le caratteristiche dei nuclei familiari che hanno avuto maggiore influenza sulla probabilità di dare alla luce più di un figlio<sup>12</sup>. Nello specifico, il modello regressivo è stato applicato nelle due ipotesi di famiglie con un solo figlio e con più di un figlio<sup>13</sup>. Per testare le associazioni rilevate nella parte descrittiva, sono state inserite nel modello le seguenti variabili esplicative:

- età della madre al primo figlio;
- reddito paterno;
- reddito materno;
- condizione della coppia;

<sup>12</sup> Lungi dal pretendere l'eshaustività di un modello che studia un aspetto riguardante la fecondità senza prendere in considerazione altre variabili di natura biologica e sociologica che potrebbero esercitare un peso non trascurabile del fenomeno oggetto di analisi, le due autrici propongono un modello molto semplificato al fine di sottoporre a verifica alcune ipotesi emerse nella prima parte dell'analisi empirica.

<sup>13</sup> L'approccio adottato, pur trascurando l'ordine di nascita dei figli e la coorte della madre [Salvini e Santini 2001], si propone di cogliere eventuali differenze dicotomizzando la variabile dipendente rappresentata dal numero di figli.

- condizione professionale della madre;
- professione della madre;
- titolo di studio della madre;
- modifiche del lavoro delle madri in seguito alla maternità;
- tipo di contratto lavorativo della madre;
- orario di lavoro della madre (part-time/full time);
- lavoro di cura materno rispetto a quello paterno<sup>14</sup>;
- accesso al nido pubblico per il primo figlio;
- importanza della realizzazione nel lavoro per la madre.

Si è proceduto con la stima di due modelli, entrambi finalizzati alla verifica della validità delle ipotesi che alcune delle suddette variabili influenzino in modo statisticamente significativo la probabilità alternativa di avere un solo figlio o più di un figlio. Si è scelto di stimare le suddette ipotesi sia rispetto al numero di figli effettivamente avuti che rispetto al numero di figli che le coppie pensano di poter raggiungere<sup>15</sup>. La finalità di questa duplice osservazione è verificare se le variabili con beta significativo cambino tra i due modelli stimati.

Ricordiamo che l'approccio regressivo proposto è finalizzato a testare l'ipotesi circa l'esistenza di un legame non casuale tra la propensione a generare più di un figlio e le principali caratteristiche socio-demografiche ed economiche delle famiglie.

Trattasi di una regressione logistica binomiale con variabili esplicative policotomiche. L'equazione che esprime la funzione stimata è la seguente:

$$Y = \text{logit}(x) = \ln [\text{odds}(x)] = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k$$

dove:  $Y$  è la variabile dipendente dicotomica, che vale 1 per le famiglie con numero di figli da due a cinque e 0 per quelle con

<sup>14</sup> Indicatore ottenuto dalla differenza tra il numero di ore dedicate dalla madre alla cura ed il numero di ore dedicate dal padre (1 = parità (da -1h a +1h); 2 = più tempo il padre (da -6h a -2h); 3 = più tempo la madre (da 2h a 6h); 4 = molto più tempo la madre (oltre 6h)).

<sup>15</sup> Il questionario con cui sono stati raccolti i dati prevedeva, infatti, una domanda che registrava, oltre al numero dei figli nati, anche quello dei figli che le coppie dichiaravano oltre che di volere anche di potere raggiungere; per coloro che non esprimevano uno scostamento rispetto al numero di figli già nati si è dunque ipotizzato che avessero concluso il proprio periodo riproduttivo, per gli altri si è utilizzato il dato di previsione. Il secondo modello è pertanto costruito sulla base non di dati reali ma di intenzioni riproduttive.

un solo figlio; le  $x_i$ , per  $i$  che va da 1 a  $k$ ,  $k$  sono le modalità delle variabili esplicative inserite nel modello (che assumono valore 1 ogni volta che l' $i$ -ma famiglia appartiene ad una determinata modalità), le quali definiscono le  $N = 302$  famiglie analizzate nel primo modello e  $N = 277$  famiglie nel secondo<sup>16</sup>; infine i  $\beta_i$  sono i relativi coefficienti di stima<sup>17</sup>.

Il software che ha elaborato la stima ha confermato la significatività per il primo modello delle seguenti variabili: età della madre al parto del primo figlio, reddito paterno e condizione della coppia (escludendo tutte le altre perché non soddisfano il livello minimo di significatività della probabilità di errore dello 0,05%). Nel secondo modello le variabili significative sono state invece: età della madre al primo figlio, condizione della coppia e tempi di cura dei genitori. I valori stimati dal modello sono quelli esplicitati nella tabella 4.1.

Le stime hanno confermato, in entrambi i modelli, quanto ipotizzato relativamente alle motivazioni biologiche (età della madre al primo figlio); tuttavia, come emerge dai dati riportati nella tabella 4.1, mentre nel primo caso l'età influisce negativamente sulla variabile esplicativa, nel secondo non sembra sortire alcun effetto o al limite un effetto positivo. La lettura del primo dato è chiara: è del resto noto come in Italia l'esperienza della prima maternità sia tardiva e come questo complessivamente restringa le fase riproduttiva. Avendo preso in considerazione il dato relativo al completamento del ciclo riproduttivo, il secondo modello risente invece maggiormente dell'effetto anche delle intenzioni prossime di fecondità che dunque fanno registrare un lieve aumento della probabilità di avere un secondo e/o terzo figlio anche al crescere dell'età della madre. Sembrano infatti avere qui un peso sulle stime le madri che hanno avuto tardi il primo figlio e che hanno però intenzione di averne altri entro breve tempo.

<sup>16</sup> Occorre specificare che, data la presenza di numerosi dati mancanti, sui 345 casi validi di partenza, solo 302 sono le unità che hanno consentito, per la presenza completa di dati relativi alle variabili utilizzate, di stimare il primo modello; al contrario, le unità rilevate sono scese a 277 nel secondo modello per il quale si necessitava anche dell'informazione, non sempre rilasciata, delle future intenzioni riproduttive.

<sup>17</sup> Per la stima dei parametri è stato utilizzato il metodo della massima verosimiglianza.



Il grado di stabilità della coppia – come quello sull'età della madre – può essere considerato un dato di non casuale influenza in entrambi i modelli<sup>18</sup>: esso conforta circa l'affidabilità delle stime in quanto la condizione di «separati» non può che essere di ostacolo al ciclo riproduttivo della coppia, al contrario una condizione più stabile («conviventi» e ancor più di «coniugati») favorisce un comportamento riproduttivo attivo.

Per quanto riguarda il primo modello, l'analisi rileva che l'averne più di un figlio dipende dalle condizioni economiche del nucleo, più in particolare risulta decisiva la classe di reddito del padre. La non corrispondenza della significatività del reddito materno potrebbe risentire invece della maggiore fragilità sia in termini di continuità che di entità del reddito delle madri.

Infine è interessante notare quanto emerge nel secondo modello relativamente alla variabile dei tempi di cura della madre «al netto di quelli del padre». La probabilità di generare un numero di figli superiore ad uno è positivamente correlata in modo significativo con la quantità di tempo dedicata dalle madri alla cura dei figli. È la disponibilità di tempo delle madri dunque l'elemento che crea le precondizioni per una decisione in tal senso.

#### 4. *Tradizione senza alternativa*

I risultati delle regressioni rilevano che le caratteristiche dell'occupazione non figurano tra le variabili significativamente connesse al comportamento riproduttivo: non sembrano influire né in senso positivo né negativo sul gruppo di famiglie intervistato<sup>19</sup>. Importanti risultano invece i livelli di reddito dei padri, mentre non assumono importanza quelli delle madri generalmente e sistematicamente più bassi di quelli dei compagni. Se il ruolo paterno riveste un'importanza legata al sostegno

<sup>18</sup> Da precisare che, pur nei limiti metodologici delle stime ottenute, alcuni risultati emersi dall'indagine – come nel caso dell'età della madre al parto e della condizione della coppia – confortano circa l'affidabilità delle informazioni ottenute.

<sup>19</sup> Il risultato può essere influenzato da una struttura maggiormente complessa delle relazioni tra le variabili analizzate che sfugge alla presente formalizzazione.

economico, il suo impegno nell'attività di cura non rappresenta un elemento a sostegno della decisione di avere più di un figlio. E anzi, al contrario, è il tempo che le madri dedicano ai figli (rispetto ai padri) ad influire positivamente sulla scelta.

Le risorse a disposizione dei nuclei familiari che fanno sì che il numero di figli sia maggiore a uno, e comunque più vicino al numero di figli desiderati sembra derivare, nel caso delle coppie considerate, da fattori di tipo tradizionale come l'età della madre, il reddito paterno, il tempo che la madre dedica alla cura dei figli. Quanto emerge rimarca ciò che Rosina e Saraceno [2008] ben sintetizzano:

quando le coppie devono decidere come far fronte ai bisogni sia di reddito che di cura trovano sia nel repertorio dei modelli di genere che negli assetti organizzativi forti incentivi alla specializzazione su basi di genere, così come teorizzato da Becker [1981].

I dati verificano allo stesso modo un legame tra la risorsa istruzione e il grado di equità nelle relazioni di genere della coppia (ovvero l'effettiva ripartizione dei carichi di lavoro familiare e domestico), senza alcun risultato però sul numero di figli:

modifiche delle risorse individuali delle donne (l'istruzione soprattutto) possono tuttavia portare parziali modificazioni della specializzazione, anche se più sul lato della partecipazione al mercato del lavoro che su quello della partecipazione al lavoro familiare [Rosina e Saraceno 2008]<sup>20</sup>.

Parallelamente la preferenza verso modelli di genere più tradizionali è maggiormente diffusa in gruppi sociali meno istruiti [Hakim 2000].

Nel complesso, la presenza di più di un figlio, rende – come apparso evidente anche nell'analisi *cluster* effettuata sugli stessi dati [Sabbatini 2009] – la conciliazione tra lavoro e famiglia più problematica a prescindere dai livelli di istruzione. I dati non hanno evidenziato una correlazione tra scelte riproduttive e fattori di natura post-fordista come, ad esempio, la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, i livelli di istruzione, la presenza di servizi, la redistribuzione delle attività di cura tra i sessi.

<sup>20</sup> Ricordiamo che l'analisi non ha messo in luce alcuna correlazione tra numero di figli e livelli di istruzione, anche se è stata rintracciata un'associazione positiva tra livelli di istruzione e livelli di equità migliori nella coppia.

In conclusione, l'analisi ha messo in luce come nel gruppo di famiglie studiato siano gli aspetti più tradizionali a fare la differenza nella scelta tra avere un unico figlio o più d'uno. Sia le elaborazioni effettuate sul database che tiene conto del numero di figli al momento dell'intervista che quelle che tengono conto delle dichiarazioni di previsione rimarcano il peso delle componenti di tipo tradizionale, che insistono su un modello di famiglia in cui l'uomo è ancora procacciatore di reddito e la donna assicura la cura dei figli. Questo modello sembra essere per il gruppo di famiglie considerate ancora l'unico capace di assicurare livelli di fecondità più alti. Si potrebbe allora anche aggiungere, riprendendo Busilacchi (in questo stesso volume), che «l'assenza di risorse minime impedisce quel processo di formazione delle preferenze "vere", che risulta una condizione necessaria per la costruzione del vettore delle capacità».

Ciò naturalmente non significa asserire che questo modello sia preferibile, ma che sia «conveniente» se si ha in mente una famiglia più numerosa. Allo stesso modo conferma che le garanzie di tutela delle scelte di maternità e a sostegno della cura dei figli non sono ritenute effettive/affidabili e complessivamente la loro tenuta, rispetto alle penalità potenzialmente connesse, è ancora scarsa, specie quando i figli sono più d'uno. D'altro canto le possibilità di conciliazione presuppongono una certa plasticità dei contesti lavorativi, la presenza e modularità dei servizi, la negoziabilità nella coppia relativamente alla distribuzione dei carichi di lavoro: tutte condizioni, queste, in larga misura assenti nel contesto studiato ed in quello italiano in generale.

copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna  
*Appendice. I nuclei familiari oggetto di indagine*

Il numero di figli presenti all'interno dei nuclei familiari rientrati nell'analisi è nel 45,2% dei casi pari a uno; nel 46,1% delle famiglie sono presenti 2 figli, nell'8,7% tre e più<sup>21</sup>. L'età della madre è compresa tra 21 e 48 anni, l'età media è di 36

<sup>21</sup> In Italia le coppie con un solo figlio minore sono il 52,2%, con due figli il 39,5, quelle più numerose l'8,3; nel Lazio rispettivamente il 49,5, il 45 e il 5,4%.

anni, e i due terzi delle madri si concentrano nella fascia 30-39 (cfr. tab. 4.2). I padri risultano poco più anziani, con un'età media di 39 anni, poco meno del 50% hanno più di 40 anni.

L'età media della madre al primo figlio è di 30,7 anni. La classe di età in cui si concentra la prima maternità è quella tra i 30 e i 34 anni (cfr. tabb. 4.3 e 4.4)<sup>22</sup>.

TAB. 4.2. *Età dei genitori*

Classi di età	Madre		Padre	
	N.	%	N.	%
<25	5	1,4	2	,6
25-29	25	7,2	10	2,9
30-34	77	22,3	42	12,2
35-39	153	44,3	126	36,5
>40	85	24,6	165	47,8
Totale	345	100,0	345	100,0

Fonte: Nostra elaborazione sui dati della ricerca empirica.

TAB. 4.3. *Madri alla nascita del primo figlio (percentuali sul campione)*

Classi d'età	% validi
<25	10,4
25-29	26,4
30-34	43,5
35-39	17,1
>40	2,6
N	345
Totale	100,0

Fonte: Nostra elaborazione sui dati della ricerca empirica.

<sup>22</sup> In Italia l'età media al primo parto è di quasi 31 anni (oltre ad essere un paese a bassa fecondità, è una delle nazioni con la fecondità più tardiva). nel 2004 [Istat 2006] le madri residenti in Italia avevano alla nascita del primo figlio in media 30,8 anni. Solo l'11% di esse aveva un'età inferiore ai 25 anni; mentre oltre il 24% aveva da 35 anni in su. La classe di età modale rilevata dall'Istat corrisponde a quella del campione, ed è compresa tra 30 e 34 anni, all'interno di essa si concentrano il 34% delle nascite (per quanto riguarda la distribuzione territoriale, si segnalano differenze evidenti: al sud e nelle isole sono più frequenti le nascite da donne appartenenti a classi di età più giovani, nel Lazio e in Liguria meno del 7% delle nascite riguarda donne nella stessa fascia di età).

TAB. 4.4. *Età dei genitori alla nascita dei figli*

Ordine di nascita	Età media			
	Madre	Padre	Madre con 3 figli al 1° figlio	Padre con 3 figli al 1° figlio
1° figlio	30,7	33,6	26,8	29,9
2° figlio	33,3	36,3	28,8	33,0
3° figlio	34,3	37,4	–	–

*Fonte:* Nostra elaborazione sui dati della ricerca empirica.

TAB. 4.5. *Titolo di studio dei genitori*

Titolo di studio	Madre		Padre	
	N	%	N	%
Media inferiore (fino a)	36	10,5	63	18,8
Media superiore	174	50,7	171	51,0
Laurea triennale	14	4,1	4	1,2
Laurea o laurea specialistica	73	21,3	68	20,3
Specializzazione post-laurea	24	7,0	13	3,9
Master o dottorato	19	5,5	12	3,6
Altro	3	,9	4	1,2
Totale	343	100,0	335	100,0
Missing	2		10	

*Fonte:* Nostra elaborazione sui dati della ricerca empirica.

Dalla tabella 4.4 appare anche evidente la forte differenza che separa l'età media al primo figlio calcolata considerando tutte le donne del campione da quella delle donne che hanno 3 o più figli, che risulta di quattro anni più bassa.

Il titolo di studio delle donne è mediamente più alto di quello degli uomini<sup>23</sup>, seppure le percentuali di diplomati e laureati sostanzialmente coincidano (cfr. tab. 4.5). Negli uomini ha un peso maggiore la licenza media, per le donne invece la formazione post-universitaria è più significativa (anche presumibilmente per investimenti recenti e in già età matura sulla formazione)<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Il dato risulta in linea con quello nazionale.

<sup>24</sup> Secondo una recente indagine dell'Istat [2002] le madri italiane che hanno avuto figli tra il 2000 e il 2001 avevano per il 31,4% la licenza media inferiore, il 50,3% il diploma, il 15,2% la laurea o oltre.

## L'INSERIMENTO NEL LAVORO



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna



LE POLITICHE DI INSERIMENTO LAVORATIVO  
IN ITALIA, FRANCIA E REGNO UNITO

1. *Versioni dell'attivazione. L'influenza dei fattori strutturali sugli esiti delle riforme*

*Empowerment* e attivazione sono concetti entrati ormai nel gergo comune delle riforme dei sistemi di welfare, in particolare per quanto riguarda l'area delle politiche del lavoro. Schematizzando possiamo dire che la promozione di politiche abilitanti punta a istituzionalizzare una nuova co-responsabilità tra lo stato e i cittadini nella ricerca e nell'inserimento lavorativo, con tutto quello che ne consegue in termini di nuovi diritti e nuovi doveri [van Berkel 2005]. Ma tutto questo come si traduce in termini di politiche concrete? Qui la questione si fa più complicata e non solo perché gli effetti delle riforme appaiono spesso molto diversi a seconda dei contesti in cui si producono. C'è anzitutto un problema di coerenza terminologica nell'utilizzo dei concetti. Come afferma infatti ancora van Berkel [2005, 240] attivazione e *empowerment* sono concetti che possono essere tradotti in dispositivi molto differenti tra loro, tutti rientranti nell'ambito delle nuove politiche abilitanti, ma il cui legame con l'effettiva abilitazione nel senso di promozione delle «capacità» seniane, (su questo si veda il contributo di Busilacchi in questo volume) non sempre è riconoscibile. Sulla promozione dell'*empowerment* tendono infatti spesso a riconoscersi sia coloro che lo intendono come un processo che riguarda essenzialmente il soggetto (chiamato ad attivarsi e rendersi pronto a migliorare la propria occupabilità, pena la riduzione del sostegno pubblico), sia chi richiama, prima dell'individuo, le istituzioni alla rimozione delle barriere che incidono sugli esiti dei percorsi di attivazione individuali [Ciarini 2010].

Occorre dire che questo problema riguarda soprattutto le retoriche politiche che accompagnano le riforme. Diverso è il

discorso relativo al dibattito in letteratura, dove si è raggiunto un certo accordo circa l'esistenza di due grandi famiglie di politiche di attivazione (su questo vedi anche l'introduzione di Paci in questo volume). Da un lato come messo in evidenza da più parti [Barbier 2005b; Paci 2006; Lodigiani 2008; Mingione e Pugliese 2010] si possono identificare politiche che rispetto al problema dell'inserimento lavorativo puntano soprattutto a rendere attrattiva l'attività lavorativa, come termine di paragone dell'inclusione sociale, anche al prezzo di impieghi mal remunerati o instabili. Se prendiamo come riferimento il Regno Unito e anche gli Stati Uniti, il criterio dominante di questi approcci (di cui il *workfare* è l'esempio emblematico) rimane l'obiettivo della rapida ricollocazione nel lavoro, attraverso un mix di condizionamenti, taglio dei sussidi e incentivi fiscali volti a rendere più attrattiva l'attività retribuita rispetto all'inattività. In tutto questo anche la formazione erogata, principalmente di breve periodo, è funzionale al re-inserimento repentino nel lavoro dei soggetti più a rischio, ma con il risultato della persistenza di una altra forma di dipendenza che tende a delinearci. Nell'incrocio tra basse qualifiche di partenza e collocazione instabile nel mercato del lavoro il problema della dipendenza si tramuta in quello della ricaduta nell'assistenza. Spesso le persone coinvolte in questi programmi riescono infatti, sì, a rientrare in qualche modo nel mercato del lavoro, ma, per il tipo di formazione erogata e per il percorso seguito, hanno una probabilità di ricaduta nelle maglie dell'assistenza più alta [Paci 2006; Freud 2007].

Di tutt'altro tenore sono quelle politiche che puntano a una formazione di più lungo periodo – finalizzate ad abilitare la persona, accrescendone i margini di capacizzazione [Barbier 2005b; Bonvin e Favarque 2005] – e al riconoscimento non di sole responsabilità individuali per la mancata partecipazione al lavoro ma anche di condizioni di contesto sulle quali agire per favorire inserimenti più duraturi e una effettiva abilitazione delle capacità degli individui (così come le abbiamo intese in questo volume).

Entrambe le accezioni rimandano all'attivazione ma con significati molto differenti tra loro. Nel primo caso, rimarca Valkenburg [2005; vedi anche Bonvin e Favarque 2005], si tratta di uno slittamento tra diritti e doveri dal welfare state, ovvero

dallo stato, verso le responsabilità degli individui, ai quali si chiede di convivere con l'instabilità del lavoro, adattandosi continuamente alle condizioni della domanda di lavoro. Nel secondo – seguendo lo stesso Valkenburg [*ivi*, 11] – si hanno politiche che guardano agli utenti, come soggetti dotati risorse (motivazioni, identità, abilità, preferenze e anche responsabilità) da mobilitare nel processo di inserimento, riconoscendogli possibilità di scelta e margini di autodeterminazione. Come sostengono Barbier [2005a; 2005b] e altri [Timmonen 2004] questa via più egualitaria all'*empowerment* è caratteristica delle misure adottate dai paesi scandinavi, dove le provvidenze passive sono più generose, la formazione erogata di più lungo periodo e soprattutto dove i diritti individuali sono soggetti a minori condizionamenti rispetto alle scelte della persona. Ma può bastare tutto questo a esaurire le questioni aperte in tema di attivazione, assodata la preferenza (esplicitata in questo volume) per le strategie di investimento sulle capacità dei soggetti? O ci sono altri aspetti che occorre tenere in considerazione, in special modo nella ricerca delle cause che influiscono sulle scelte concrete di *policy*?

Essendo ben consapevoli dell'importanza che assume oggi l'obiettivo di un welfare che sia prima di tutto veicolo di capacitazione, in questo capitolo abbiamo assunto l'obiettivo di guardare non solo a quanto determinate politiche si avvicinano o si allontanano dal modello tipico di welfare delle capacità, bensì quello di porre a tema le condizioni che influiscono sull'emergere di dispositivi abilitanti diversi tra loro.

Tra queste certamente un peso non indifferente è giocato dalle influenze storiche e culturali di lungo periodo, dalle tradizioni istituzionali, ovvero dai sentieri tracciati dalla *path dependency*. Ma non è di questo che ci occuperemo qui. La prospettiva che intendiamo assumere chiama in causa i fattori strutturali (come peraltro fa Scarpa in questo stesso volume per quanto riguarda l'inserimento lavorativo in Finlandia e Italia), in particolare le caratteristiche di lungo periodo dei mercati del lavoro e della domanda, le quali molto ci possono dire sul tipo di scelte e sugli esiti delle riforme. Da qui guarderemo all'evoluzione delle politiche, in particolare a come tre paesi europei: Regno Unito, Francia, e Italia, hanno tradotto in pratica gli orientamenti all'attivazione.

## 2. Il caso inglese tra attivazione e working poor

Come è noto tra la fine degli anni Settanta e per tutti gli anni Ottanta del secolo passato, il Regno Unito ha conosciuto una profonda ristrutturazione del sistema produttivo nazionale, subendo prima e molto più in profondità rispetto ad altri paesi europei gli effetti della de-industrializzazione. La scelta esplicita in direzione dell'economia dei servizi ha cambiato radicalmente il mercato del lavoro, dove in pochi anni gli occupati nell'industria hanno subito una assai forte diminuzione. Tra il 1981 e il 2006 i posti di lavoro creati nei servizi sono cresciuti del 49%, a fronte di perdite nel settore manifatturiero dell'ordine del 46% circa [National Statistics 2008].

Sottolinea in proposito Pugliese [1992] che nel giro di pochi anni, mentre si riduce considerevolmente l'occupazione industriale maschile (colpita dallo smantellamento delle grandi strutture produttive) è l'occupazione femminile che inizia a crescere nel terziario, anche se spesso in attività part-time o meno retribuite e instabili. Al netto dell'occupazione pubblica (dove gli scarti di produttività tra industria e terziario a bassa produttività sono compensati dall'intervento pubblico) la crescita degli impieghi privati nei servizi non si è distribuita uniformemente nel mercato del lavoro. Essa piuttosto è andata polarizzandosi tra occupazioni ad alta produttività e alti salari (tipiche dei comparti finanziari, assicurativi, bancari) dove non vige la cosiddetta malattia dei costi di Baumol (vedi su questo anche il cap. 6 di Scarpa in questo volume) e occupazioni dove, al contrario, questa impedisce l'innalzamento delle retribuzioni, per via della più bassa produttività del lavoro data dalla natura relazionale del servizio (tipico esempio di tutto ciò lo si ritrova nei comparti commerciali e dei servizi alle persone)<sup>1</sup>. L'esito di queste trasformazioni come evidenziano gli studi sopra ri-

<sup>1</sup> Il Regno Unito è davvero un caso paradigmatico di questi processi. Tra il 1981 e il 2006 nell'industria solo il settore delle costruzioni ha visto aumentare l'occupazione (+17,9%). Viceversa la perdita del manifatturiero è stata del 46,3% [National statistics 2008]. La crescita dell'occupazione privata è stata assai più consistente nel terziario, dove al +115% fatto registrare dai comparti finanziari, bancari, assicurativi e immobiliare, vanno aggiunti il +28,3% della distribuzione e ristorazione e il +77,1% dei servizi personali e relazionali [ivi].

cordati è stato certamente l'ingresso nel mercato del lavoro di soggetti prima ai margini o esclusi dal lavoro; ma allo stesso tempo sono di molto cresciuti anche i livelli di disuguaglianza nella redistribuzione dei redditi, tra occupazioni terziarie ad alta produttività e impieghi scarsamente qualificati e a bassa retribuzione nei servizi relazionali. Questo fenomeno di segmentazione appare chiaramente identificabile con la crescita di incidenza dei cosiddetti lavoratori poveri – i *working poor* –, ovvero coloro che pur lavorando rimangono in una condizione di sostanziale povertà e marginalità sociale.

C'è un legame tra queste trasformazioni e le riforme del welfare di questo stesso periodo, che nel campo del lavoro hanno visto l'introduzione dei primi dispositivi di attivazione (nella loro accezione *workfarista*)? In effetti, visti in questa prospettiva i primi programmi di *workfare* possono essere interpretati sotto una duplice ottica. Da un lato è chiaro l'obiettivo di una progressiva riduzione delle spesa assistenziale passiva, attraverso l'introduzione di forti condizionamenti e forme punitive di intervento – in special modo nei confronti dei lavoratori occupati nell'industria in passato garantiti da generosi sussidi – [Pugliese 1992; Mingione e Pugliese 2010]. Non senza conseguenze anche sul piano della retorica questi provvedimenti hanno trovato la loro naturale collocazione nella stigmatizzazione della figura del disoccupato come colui che vive alle spalle della collettività e che per questo deve essere spinto a ricollocarsi nel mercato del lavoro, accettando una qualunque offerta di re-impiego anche se al di sotto delle precedenti qualifiche o retribuzione.

Ma oltre a questo c'è di più. Accanto alla riduzione del peso degli interventi passivi, il tipo di attivazione prefigurata risulta funzionale a un mercato del lavoro in cui, destrutturata l'occupazione standard nel settore industriale e flessibilizzati i rapporti di lavoro, il problema principale diviene l'allargamento dei canali di partecipazione al lavoro (anche al costo di occupazioni mal pagate o soggette a instabilità) in funzione della riduzione dei pericoli di scivolamento nella trappola della povertà [Esping-Andersen 1990].

In tal senso, la soppressione dei minimi salariali (sostituiti da negoziazioni locali di norme minime), il decentramento della contrattazione, fino all'individualizzazione dei salari (*performan-*

*ce related pay*) e la lunga battaglia antisindacale<sup>2</sup> fanno tutt'uno con una strategia che ha puntato prima a indebolire le precedenti rigidità del lavoro dipendente (quelle tipiche dell'occupazione industriale e maschile), per poi mantenere minime protezioni (al ribasso) per chi dalla partecipazione al mercato del lavoro non riesce a trarre risorse economiche sufficienti alla propria auto-protezione. In questa ottica possono essere inquadrare sia le misure in servizi tese a favorire il reinserimento lavorativo, sia le varie forme di integrazione fiscale (che per primi i governi conservatori iniziano a prevedere) tese a rendere più attrattiva economicamente l'attività lavorativa rispetto alla dipendenza dalle maglie dell'assistenza (*make work pay*). Ma lo stesso possiamo dire del rapporto con la formazione professionale collegata ai sussidi, vista come mezzo di inserimento a un qualunque lavoro (*work first*) e dunque calibrata soprattutto sul breve periodo. D'altra parte, a ben vedere, gli utenti target del *workfare* sono proprio i soggetti più deboli e ritenuti più a rischio marginalità nel mercato del lavoro, quelli per lo più impiegati nei servizi a bassi salari e bassa qualificazione, spesso a cavallo tra instabilità del lavoro e pericoli di intrappolamento nel lavoro povero [Barbier 2005; Clasen e Clegg 2006]. Dal punto di vista dei criteri regolativi, non si tratta di misure «dedicate» accanto a altri dispositivi che si attivano per altre platee di lavoratori meno a rischio. Non siamo cioè di fronte a una dualizzazione dell'offerta di protezione sociale (tipica di altri contesti, ad esempio la Francia, ma su questo torneremo nel prossimo paragrafo), bensì a una rete di salvaguardia universale (ancorché minima) che interviene sulle situazioni di scivolamento nella condizione di povertà.

Società editrice il Mulino,  
Bologna

<sup>2</sup> Della limitazione all'azione sindacale possiamo qui ricordare il venir meno dell'obbligo del riconoscimento dei sindacati all'interno delle aziende, la rigida regolamentazione del diritto di sciopero, la riduzione dei delegati sindacali nelle aziende e l'abolizione degli organi preposti alla regolazione salariale, i *wages council*. Gli effetti sul movimento sindacale furono assai pesanti. Tra il 1979 e il 1995, i sindacati persero 5 milioni di membri passando da oltre 13 milioni nel 1979 a soli 8 milioni nel 1995.

## 2.1. *Le riforme del New Labour*

A questo punto è interessante guardare a come i governi del New Labour, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, sono intervenuti nella riorganizzazione delle politiche sociali e del lavoro. Diciamo subito che non si è trattato di una rimessa discussione dell'idea di attivazione come responsabilizzazione dell'individuo. Semmai le riforme hanno riguardato in primo luogo la reintroduzione dei minimi salariali (nel 1999) e l'aumento della spesa in integrazioni fiscali al fine di contrastare più efficacemente i circuiti della trappola della povertà. In questa linea di indirizzo va considerata ad esempio la trasformazione nel 1999 del *Working Family Tax Credit* nel *Working Tax Credit* (su questo si veda anche il cap. 11): un credito fiscale finalizzato a rendere più conveniente il lavoro retribuito delle famiglie con figli a basso reddito. Essendo questa misura legata alla promozione del lavoro prolungato, soprattutto per le donne ha rappresentato un incentivo al miglioramento delle condizioni retributive, sebbene in presenza di alti tassi di occupazione e come sottolineano Stafford e Kellard [2005] nonostante una minore probabilità di essere disoccupate rispetto agli uomini, soprattutto di lungo periodo.

Sull'altro versante, quello dell'inserimento, sono stati progressivamente aumentati gli investimenti in formazione professionale e nei servizi per l'impiego, al centro di una profonda riorganizzazione interna. A tale scopo nel 2002 sono state soppresse le due principali agenzie (*Employment Service* e *Benefits Agency*), con la costituzione dei *JobCentre Plus*. La nuova agenzia è stata posta alle dirette dipendenze del ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, con il compito della gestione integrata del collocamento, delle politiche per l'occupazione e dell'erogazione dei sussidi di disoccupazione.

Sul piano delle *policy* è stato invece il programma *New Deal* ad avere rappresentato la maggiore novità delle riforme labouriste, con l'introduzione di un articolato piano di azioni di re-inserimento per le diverse categorie di soggetti ritenuti più a rischio sul mercato del lavoro: giovani disoccupati, disoccupati di lungo periodo tra i 25 e i 49 anni, lavoratori anziani (over 50) espulsi dal mercato del lavoro, familiari inoccupati di

persone già assistite dai programmi di reinserimento, persone con disabilità, genitori soli con figli a carico.

Rispetto al passato i programmi del *New Deal* hanno posto al centro della propria strategia l'assunto di una più netta distinzione tra soggetti capaci e soggetti incapaci di integrarsi stabilmente nella società attraverso il lavoro retribuito. Per il resto i principi cardine del *New Deal* rimandano allo schema contrattuale tra soggetto destinatario del servizio e amministrazione tipico del *workfare*. Si tratta di un modello di interazione che prevede la stipula di un vero e proprio contratto tra i due terminali dello scambio: il disoccupato che si impegna a ricercare attivamente una nuova collocazione lavorativa e l'attore pubblico preposto all'erogazione di un sostegno al reddito e azioni mirate di accompagnamento. Le condizionalità della relazione che si viene così a configurare si basano sull'assunto secondo cui trascorso un certo periodo di tempo un individuo non può rimanere inattivo o passivo nella percezione del sussidio ma necessariamente deve attivarsi nell'accettazione di un impiego, pena la perdita dell'indennità. La mancata disponibilità alla ricerca attiva del lavoro, o il rifiuto dell'impiego proposto, prevedono per i fruitori dei sussidi una serie di sanzioni che in ultima istanza possono portare all'abbassamento dell'erogazione o alla revoca del sussidio.

Diversamente per altre categorie di utenti: i genitori soli con figli a carico (*New Deal for Lone Parents*), partner di persone già beneficiarie di sussidi (*New Deal for Partner*) i disoccupati over 50 (*New Deal 50 Plus*), e i disabili (*New Deal for Disabled People*) i programmi sono volontari e non prevedono tagli in caso di abbandono. Le stesse finalità non attengono al re-inserimento repentino nel lavoro ma all'obiettivo di fornire strumenti in grado rendere più facile e più conveniente il re-inserimento nel mercato del lavoro. Dalla fine del 2009 ha preso avvio una revisione complessiva dei programmi obbligatori del *New Deal*, rimpiazzati in alcune aree del paese da un nuovo programma: il *Flexible New Deal*, la cui principale caratteristica è quella di trasferire la gestione dell'inserimento in capo a organizzazioni private, che in questo caso fungono da *provider* per l'inserimento. Sempre nel 2009 sono stati introdotti due nuovi programmi mirati specificamente a contrastare gli effetti della crisi: il *Support for the Newly Unemployed* (SNU) e il *Six Month Offer*

(6MO). Il primo si rivolge a coloro che hanno perso l'impiego nel corso della crisi, funzionando come sostegno dedicato al reinserimento. Il secondo si rivolge invece a chi non ha ancora trovato un nuovo lavoro allo scadere del primo semestre di indennità di disoccupazione ed è stato costruito intorno a un mix di strumenti incentivanti: sussidi ai datori di lavoro che offrono una nuova occupazione (aboliti però nel corso del 2010 per i tagli al bilancio pubblico) e programmi di formazione in organizzazioni di terzo settore.

Al di là del mantenimento del tipico schema contrattuale, il filo conduttore delle riforme rimane il generale orientamento all'offerta delle politiche. Alla promozione dell'occupabilità è orientata la concezione di *enabling welfare state* promossa dal New Labour e con essa tutte le misure di re-inserimento gestite dai *JobCentre Plus*, così come in generale tutti i servizi a carattere assistenziale e gli incentivi fiscali funzionali all'inserimento lavorativo. Come queste prestazioni, anche la formazione professionale è finalizzata a obiettivi di promozione dell'occupabilità. I problemi, semmai, attengono alla produttività e alla qualità del lavoro creato. Spesso infatti il tipo di formazione prevista nei piani di inserimento si riflette in una minore qualità dell'occupazione [Freud 2007]. Ma lo stesso discorso vale per i bassi livelli delle competenze disponibili sul mercato del lavoro, sui cui i programmi di attivazione sembrano incidere poco. Non è un caso che molte delle riforme in tema di formazione professionale abbiano cercato di migliorare la dotazione complessiva delle *skill* disponibili sul mercato del lavoro. Restano tuttavia nodi strutturali che hanno a che fare con la bassa dotazione finanziaria a disposizione delle politiche passive e attive. Se per le misure passive, anche durante i governi del New Labour è continuato a scendere il numero dei *claimant* – tra il 1997 e il 2005 il numero di coloro che usufruivano dei sussidi è diminuito del 73%. Tra i 18 e 24 anni addirittura del 88% [*ivi*] – per le seconde la quota sul PIL nel 2007 si è attestata a poco più dello 0,4% (a fronte di una media UE-15 del 1,7%), in diminuzione peraltro rispetto allo 0,6% del 2004<sup>3</sup>. Tra le voci di spesa più consistenti (sebbene

<sup>3</sup> I dati qui presentati fanno riferimento a nostre elaborazioni sulle banche dati Eurostat-Labour Market Policy database.

anch'esse in calo) ci sono semmai i servizi per l'impiego, con una quota sempre nel 2007 al 57% della spesa complessiva in politiche del lavoro. Associato al basso livello di spesa in formazione professionale (al di sotto dello 0,1% sul PIL), si capisce bene come ancora le riforme in questo paese facciano fatica a uscire dal trade-off tra crescita dell'occupazione e espansione del lavoro poco qualificato e instabile.

### 3. *Insider e outsider nel caso francese*

Il confronto con la Francia è utile sotto diversi aspetti. Solo a guardare gli indici relativi alla spesa in politiche del lavoro si notano sostanziali differenze con il Regno Unito. A fronte di una quasi parità nella spesa in servizi per l'impiego (lo 0,2%) sono le politiche passive che in Francia assorbono una più alta quantità di risorse. Nel 2007 la spesa è arrivata al 1,9% del PIL (sebbene in diminuzione rispetto al 2,4% del 2000), 1,7 punti percentuali in più rispetto al Regno Unito. Per contro i tassi di occupazione presentano indici più sfavorevoli, almeno a giudicare solo dai dati. Nel 2009 il tasso di occupazione (15-64 anni) del Regno Unito è stato superiore del 5,7% rispetto alla Francia (il 69,9% contro il 64,2%). Parimenti superiore è stato il tasso di occupazione femminile, il 65% contro 60,1%, sebbene, occorre dire, grazie soprattutto al part-time (su questo si vedano anche i capp. 10 e 11). In questo paese le donne part-timer rappresentano il 42,5% dell'occupazione totale. In Francia questa percentuale arriva al 29,8%. Più favorevole al Regno Unito è inoltre il tasso di occupazione per i cosiddetti lavoratori anziani (55-64 anni), con uno scarto rispetto al dato francese di ben 18,6 punti percentuali nel 2009 (il 57,5% contro il 38,9%).

Se considerassimo la partecipazione al mercato lavoro *tout court* il principale termine di paragone della resa delle politiche di attivazione, senz'altro potremmo dire che la via anglosassone mostra performance migliori rispetto all'impianto previsto in Francia. A ben vedere però questa correlazione aiuta poco a mettere a fuoco i reali termini della questione, né d'altra parte l'efficacia delle riforme si può misurare solo sulla base di indicatori relativi alla partecipazione al mercato del lavoro, che

rimane l'obiettivo principale del *workfare* ma senza mettere al riparo (e anzi in qualche modo determinandolo) dal rischio della riproduzione del lavoro povero, a bassa produttività e suscettibile di ricadute nell'assistenza.

Più convincente nella ricerca dei fattori che spiegano la diversità delle politiche adottate nei due paesi è la spiegazione istituzionale, ovvero la relazione tra vischiosità del cambiamento del welfare e il peso dell'eredità (la *path dependency*) degli assetti bismarckiani, i quali secondo Barbier [2005], hanno esercitato un'influenza determinante nel rallentare l'adozione anche in Francia di politiche del lavoro di stampo anglosassone, mantenendo inalterato il tradizionale dualismo tra lavoratori garantiti e protetti dal welfare bismarckiano e lavoratori più marginali, assistiti con dispositivi «dedicati».

Il punto di vista che vogliamo adottare è tuttavia un altro. Le trasformazioni sociali hanno uno stretto legame non solo con la *path dependency* ma anche con i condizionamenti posti dal mercato del lavoro e dai fattori strutturali attinenti alla domanda di lavoro. Così come abbiamo fatto per il Regno Unito è utile inquadrare le trasformazioni nelle politiche di attivazione in questa prospettiva, che bene spiega il perché di certe scelte e orientamenti diffusi. Ma procediamo con ordine e vediamo come sul dualismo durevole delle politiche di inserimento francesi molto abbia influito il tipo di via alla terziarizzazione dell'economia seguita da queste paesi. Come rimarcano Palier e Thelen [2010], in Francia gli effetti della ristrutturazione del mercato del lavoro si sono scaricati soprattutto sui soggetti impiegati nei settori emergenti del terziario a bassa produttività, per i quali appunto sono stati previsti strumenti di tutela assistenziale «dedicati». Diversamente nel settore secondario, la riorganizzazione che gli autori fanno risalire agli anni Settanta e Ottanta, da una parte ha espulso (con strumenti passivi di ritiro anticipato dal mercato del lavoro) i lavoratori periferici delle grandi industrie nazionali, dall'altro ha sostenuto l'incremento della produttività (e conseguentemente della qualità e dei livelli di sicurezza) dei lavoratori occupati nei settori centrali, i quali hanno potuto beneficiare del mantenimento del tradizionale welfare bismarckiano. In questa prospettiva possiamo leggere il senso delle riforme che si sono susseguite negli ultimi decenni [Palier 2005]. Ciò significa che all'introduzione delle misure

«dedicate», tra i quali l'RMI (*Revenu Minimum Insertion*) e più recentemente l'RSA (*Revenu Solidarité Active*), finanziate dal sistema fiscale e finalizzate a tradurre in pratica l'attivazione per coloro che non possono accedere ai dispositivi ordinari e che sono più esposti ai pericoli di scivolamento nel lavoro povero (per lo più dei servizi a bassa produttività), ha corrisposto la persistenza dei tradizionali programmi di indennizzazione passiva (tipici della tradizione assicurativa) per i lavoratori *core* del mercato del lavoro, quelli meno esposti ai problemi dell'instabilità occupazionale e per questo altresì meno interessati dall'attivazione in senso workfarista.

### 3.1. *L'attivazione degli insider e degli out-sider*

In una situazione caratterizzata da un tale dualismo, quale quello che si rileva nel welfare francese, le politiche di attivazione non tagliano trasversalmente i diversi gruppi sociali che vi sono implicati ma hanno effetti differenziati a seconda del tipo di utenti target. Recenti studi [vedi in particolare Beraud e Eydoux 2009] hanno sostenuto l'idea di un progressivo slittamento delle politiche del lavoro francesi verso approcci più congeniali ai dispositivi tipici del *welfare to work* inglese, con un più stringente collegamento tra fruizione dei trasferimenti passivi e attivazione individuale. Questo ad esempio è avvenuto con l'introduzione del PARE nel 2001 (*Plan d'aide au retour à l'emploi*) [Barbier e Theret 2004], per mezzo del quale sono state previste maggiori sanzioni e condizionalità legate al re-inserimento lavorativo. Inoltre, in controtendenza con il dualismo prima rimarcato, sono state progressivamente unificate tutte le azioni di orientamento e sostegno personalizzato nella ricerca attiva del lavoro, sia per i beneficiari dei dispositivi assicurativi, sia per coloro che invece ricadono nei programmi assistenziali di contrasto alla povertà. Come riportano Beraud e Eydoux [2009] questi cambiamenti – tra i quali inoltre l'istituzione nel 2006 del PPAE (*Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi*) e lo stesso RSA (*Revenu Solidarité Active*) dal 2009 attivo al posto del precedente RMI – hanno corso paralleli a un rafforzamento dell'impianto sanzionatorio.

Nella elaborazione del PPAE vengono tenuti in conto il livello di formazione e le esperienze professionali acquisite, la

situazione personale e familiare e le condizioni del mercato del lavoro locale. Una volta definito, il piano impegna il disoccupato e il centro per l'impiego nel percorso personalizzato di reinserimento. Il punto che ci interessa qui riguarda il concetto di offerta ragionevole di impiego, sulla base della quale sono stabiliti gli obblighi all'accettazione del lavoro. Tre sono gli elementi che la costituiscono: la natura dell'impiego ricercato, le caratteristiche della zona geografica di inserimento, il salario atteso. Essi non sono fissi nel tempo ma variano in base alla permanenza nella condizione di disoccupazione. Dopo più di tre mesi una offerta è ragionevole se l'impiego proposto è compatibile con il livello di qualificazione professionale acquisito e remunerato almeno al 95% del salario precedente. Dai tre ai sei mesi, il livello salariale è portato all'85%. Infine dopo un anno dall'ingresso nel programma, è considerata ragionevole una offerta di lavoro, se compatibile con le competenze professionali acquisite e se remunerata almeno al di sopra del reddito di sostituzione percepito. In tutto questo, il disoccupato (a meno di non giustificati motivi di rifiuto) può sempre contare su alcune garanzie che ne aumentano i margini di intermediazione con l'amministrazione. Le proposte di impiego possono infatti essere rifiutate nel caso di: salari inferiori a quelli normalmente praticati nella zona geografica di inserimento (parimenti la proposta non può prevedere impieghi remunerati al di sotto del salario minimo); orari di lavoro proposti non congruenti con quelli definiti nel piano (questo ad esempio soprattutto nel caso del part-time, se il piano prevede una occupazione a tempo pieno); contratti a tempo determinato se il piano prevede una occupazione ricercata a tempo indeterminato.

Come si può notare solo considerando questi elementi lo slittamento presunto verso approcci più liberali non è del tutto sussumibile entro lo schema workfarista. D'altra parte, sottolineano gli stessi Beraud e Eydoux [2009], le riforme introdotte continuano a rimarcare una netta distinzione con il Regno Unito dal punto di vista della spesa sociale (che rimane ai livelli più alti in Europa, secondi solo a quelli dei paesi scandinavi). Va detto inoltre che il dualismo tra dispositivi assicurativi e assistenza «dedicata» continua in certa misura a permanere anche nel tipo di attivazione indotta. In particolare è nei confronti degli utenti presi in carico dal troncone assistenziale dei *minima sociaux*

(*Revenue Minimum Insertion, Allocation de Parent Isolé*, dal 2009 il *Revenu de Solidarité Active* che ha sostituito entrambi) che questo slittamento sembrerebbe più evidente, rimanendo però controbilanciato da politiche passive assai più strutturate e generose dal punto di vista dei livelli di spesa.

Secondo questa linea di indirizzo si è teso ad affiancare i tradizionali dispositivi di reddito minimo con strumenti di incentivazione dell'attività lavorativa, in linea con l'idea di *making work pay strategy* promossa dal *welfare to work* inglese e altresì dalla Strategia Europea per l'occupazione [Mikol e Rémy 2009]. Le misure di credito d'imposta sul modello della *Working Families Tax Credit* inglese (rimpiazzata nel 2003 dalla *Working Tax Credit*) sono state introdotte per la prima volta in Francia nel 2001 con il PPE (*Prime Pour l'Emploi*). Come sottolineano Mikol e Rémy [ivi, 69] non sono stati molti gli studi che hanno espressamente valutato l'impatto di questa misura sulla crescita dell'occupazione. Tuttavia rimarcano gli stessi autori è rilevante il fatto che tra il 2001 e il 2008 il suo montante è praticamente raddoppiato per i lavoratori a tempo pieno e quadruplicato per quelli a tempo parziale. In questa stessa prospettiva i due autori [ma vedi anche Thelen e Palier 2010] guardano al *Revenu de Solidarité Active*, che si presenta come un complemento al reddito fisso nel tempo, ancorché variabile in base al nucleo familiare e al numero di figli a carico. Essendo la somma di un reddito d'assistenza per i senza lavoro (equivalente al precedente RMI) e di un complemento all'attività lavorativa per chi invece lavora (*RSA-chapeau*), gli effetti redistributivi attesi sui soggetti intrappolati in impieghi a bassi salari<sup>4</sup>, sostengono Mikol e Rémy [2009], sembrerebbero maggiori rispetto al passato, soprattutto per chi ha figli a carico, ma non per le coppie in cui entrambi i coniugi lavorano (con o senza figli a carico). Resta il fatto, come ricordano Palier e Thelen [2010], che la Francia, grazie alla presenza di questa rete assistenziale «dedicata» (ancorché al prezzo di un accresciuto dualismo tra insider e outsider) rimane uno dei paesi che in Europa più ha investito (in termini di risorse e programmi *ad hoc*) nel contrasto alla povertà.

<sup>4</sup> Detto in altri termini, per coloro che non hanno una occupazione l'RSA funziona come un reddito minimo. Invece per chi una occupazione ce l'ha, sebbene a basso reddito, si tratta di un complemento fiscale al reddito, così da evitare possibilità di intrappolamento nella povertà.

Secondo Eurostat [2010] la percentuale di popolazione a rischio povertà in Francia risultava nel 2008 pari al 13%, 6 punti percentuali in meno rispetto al Regno Unito (meno 4% rispetto alla media UE-27), al 17% tra i minori (0-17 anni), al 11% tra gli over 65. Nel Regno Unito le rispettive percentuali toccano livelli più alti: il 23% per i minori, il 30% per la popolazione ultra-sessantacinquenne. Interessante è infine confrontare il rischio povertà tra i disoccupati. In Francia [ivi] la percentuale dei senza lavoro a rischio povertà arriva al 39%, nel Regno Unito al 55% (a fronte di una media europea a 27 del 44%). Per contro tra gli occupati le distanze tra i due paesi si riducono, arrivando nel caso della Francia al 7%, al 9% nel Regno Unito.

Non v'è dubbio che la Francia rispetto al Regno Unito abbia maggiormente investito nelle politiche di contrasto alla povertà. Ma questo non si deve solo alla quota di spesa più alta<sup>5</sup>, bensì anche alla consolidata tradizione dei programmi di sostegno all'inserimento lavorativo per i soggetti marginali (*Insertion*), di cui certamente l'RMI è stato il più importante<sup>6</sup>. Come sottolinea Lafore [2000] questi programmi si sono collocati a metà strada tra il lavoro sovvenzionato, la formazione e la protezione sociale finanziata attraverso la fiscalità generale. Lungo i binari di una contaminazione reciproca tra politiche di accesso al lavoro, servizi sociali e formazione, i programmi di *Insertion* ci appaiono interessanti per il nesso esplicito che i *policy makers* hanno perseguito nel connettere l'inserimento lavorativo alla creazione di posti di lavoro nel comparto dei servizi alle persone e alle famiglie e di utilità pubblica [Dutheillet de la Motte 2006]. A questo proposito, l'obiettivo è

<sup>5</sup> Nella composizione della spesa sociale francese le strategie volte alla creazione diretta di posti di lavoro registrano livelli tra i più alti di Europa. Secondo i dati Eurostat-Labour Market Policy database, questo tipo di azioni hanno assorbito nel 2007 lo 0,2% del PIL, a fronte di una media EU-15 dello 0,07%. Nel Regno Unito il dato per lo stesso anno è pari allo 0,05%.

<sup>6</sup> Sulla base dei dati riportati da Palier e Thelen [2010] nel 2009 sono stati 1,13 milioni i beneficiari del RMI (con un picco toccato nel 2006 di 1,3 milioni). Ciò significa, proseguono gli stessi autori [ivi, 134], che circa il 3% della popolazione attiva francese è stata interessata da questo programma. Ma questo non è tutto, perché accanto al RMI, sono almeno otto i programmi che a vario titolo sono intervenuti sull'inserimento lavorativo dei soggetti a rischio povertà. In questo caso, rimarcano gli autori [ivi], la percentuale di popolazione coinvolta sale almeno al 10%.

stato quello di rendere solvibile la domanda delle famiglie, attraverso varie forme di titoli di acquisto, sgravi contributivi, trasferimenti monetari, finalizzati all'acquisto di prestazioni in forma organizzata (non profit, pubblici, privati di mercato) o erogate da prestatori individuali (vedi anche il cap. 11). Rispetto ad altre esperienze nazionali, ad esempio il caso inglese, dove è stato il mercato a trainare la crescita occupazionale nei servizi relazionali in Francia tutto questo è stato mediato da un maggiore interventismo statale, attraverso programmi tesi a creare a lavoro non pubblico ma sussidiato [Palier e Thelen 2010], in comparti (come quello dei servizi alle persone e alle famiglie) nei quali vi è uno scarto tra domanda e offerta di lavoro. Come nel Regno Unito, però, la via al re-inserimento nell'attività lavorativa e alla creazione di nuova occupazione terziaria si è associata a minori livelli retributivi e a basse qualifiche.

Nelle conclusioni svolgeremo alcune considerazioni circa il problema del trade-off tra crescita occupazionale nei servizi a bassa produttività e bassi salari o lavoro povero. Prima però conviene allargare lo sguardo anche al caso italiano.

#### 4. *L'Italia tra de-regolazione e mancate riforme «dedicate»*

Se volessimo applicare lo stesso tipo di analisi proposto da Palier e Thelen [2010] al caso italiano potremmo dire che in questo paese la ristrutturazione produttiva degli ultimi decenni, così come il processo di terziarizzazione, sono stati segnati dalla relativa tenuta del settore manifatturiero, anche se come sottolinea Scarpa in questo stesso volume (vedi il cap. 6), a bassa produttività e a scarsa capacità innovativa. Nel 2009 la percentuale di occupazione nei servizi ha coperto il 68,3% dell'occupazione totale (in Francia questa stessa percentuale si attesta al 77,3%, nel Regno Unito al 81,6%). Per contro la quota dell'industria è arrivata al 27,7%, l'8,1% in più rispetto alla Francia, il 10,9% in più rispetto al Regno Unito (dati Eurostat-Labour Market Policy database). Come riportano i dati Istat [2010b] il sistema produttivo italiano continua a essere caratterizzato da una forte concentrazione manifatturiera, assorbendo il 25% degli addetti totali. Allo stesso tempo il 95% delle imprese sono al di sotto delle dieci unità (4,3 milioni),

occupando il 46% degli addetti. Per contro le imprese con più di 250 addetti sono lo 0,08% del totale, occupando però il 20% dell'occupazione complessiva con circa 3,6 milioni di addetti. La struttura produttiva, come mostra Scarpa (vedi il cap. 6) spiega molte delle caratteristiche assunte dell'aumento dell'occupazione italiana in questi ultimi anni, in presenza di bassi tassi di crescita del PIL e bassa produttività del lavoro. A questi elementi vanno aggiunti condizionamenti di più lungo periodo, risultanti delle tante e diverse forme di segmentazione nel mercato del lavoro, territoriali, di genere, di età [Samek Lodovici e Semenza 2007; Wwell-SemPer 2010].

In questo quadro, le riforme delle politiche del lavoro, come in Francia ma con esiti diversi, hanno in qualche modo replicato il tradizionale dualismo tra insider e out-sider [Ferrera 1996], tra lavoratori protetti e garantiti dal welfare bismarchiano e lavoratori, per lo più in ingresso nel mercato del lavoro, sui quali si sono scaricati i costi della introduzione della flessibilità nei rapporti di lavoro. È noto che partire dal pacchetto Treu del 1996 per finire alla legge 30 del 2003, l'Italia ha visto crescere in maniera considerevole le forme contrattuali atipiche a disposizione dei datori di lavoro, senza tuttavia mettere mano a riforme altrettanto incisive dal lato del sostegno al reddito in caso di perdita dell'occupazione. Con la legge 2/2009 e con l'accordo stato-regioni sull'estensione degli ammortizzatori sociali (in deroga) si è compiuto un tentativo di allargamento della platea dei beneficiari. Resta il fatto che l'estensione delle indennità (agli apprendisti, ai parasubordinati, ai sospesi o licenziati) mantiene un carattere di provvisorietà. Inoltre anche con questo accordo rimangono forti differenziazioni di trattamento tra tipici e atipici, tra inclusi ed esclusi. Secondo la Banca d'Italia [2009] si stimano in 1.6 milioni i lavoratori dipendenti o parasubordinati non aventi ancora diritto ad alcun trattamento in caso di sospensione o cessazione del rapporto di lavoro. Se a ciò si aggiunge il problema dei più bassi livelli salariali dei lavoratori non standard [Barbieri e Scherer 2005] si capisce bene il quadro di criticità entro cui si muovono le politiche del lavoro, quelle passive prima ancora che quelle di attivazione.

A tutto ciò bisogna aggiungere il problema del lavoro povero nei servizi che in Italia spesso assume la forma di lavoro

al nero, senza che ci si sia adoperati adeguatamente fin qui per l'introduzione, né di strumenti in grado di incentivare l'emersione del sommerso sul modello ad esempio dei crediti fiscali previsti tanto in Francia, quanto nel Regno Unito, né di politiche tese a favorire la creazione di occupazione regolare nei servizi sociali. Emblematica in proposito è la vicenda della crescita del lavoro di cura, prima misconosciuto nell'ambito familiare come problema femminile, oggi sostanzialmente garantito da manodopera femminile e immigrata, spesso occupata al nero all'interno delle famiglie (su questo si veda il contributo di Pugliese in questo volume). Replicando i caratteri tradizionali del familismo del welfare italiano, la crescita non governata del settore finisce spesso per sommare due fragilità, quella delle famiglie che non trovano risposte adeguate nelle politiche sociali, dovendosi accollare in proprio i costi della cura, e quella dei lavoratori della cura che sono i più penalizzati dalla mancanza di garanzie e di una qualche possibilità di regolarizzazione attraverso il riconoscimento economico e giuridico della loro posizione lavorativa. Qui il confronto con il caso francese è esemplificativo su più fronti. Quello dell'assistenza «dedicata», dove l'introduzione del Reddito Minimo di Inserimento (prevista dalla legge 328 del 2000) è stata presto accantonata dopo un breve periodo di sperimentazione in alcune aree del paese. Quello dell'integrazione strategica tra politiche sociali e politiche del lavoro che, seppure con non irrilevanti criticità, può costituire un punto dirimente della crescita occupazionale regolare, ancorché a bassi salari, nei servizi sociali.

#### 4.1. *Un progressivo slittamento workfarista?*

Ma non è solo una questione di parzialità e mancanza di dispositivi all'inserimento a rendere critico il sistema delle politiche di attivazione in Italia. Sono le stesse modalità di concepirle a livello nazionale e tra le regioni a manifestare una crescente ambivalenza. In questo quadro possiamo scorgere peraltro alcuni elementi che di fatto stanno spostando il sistema delle politiche del lavoro verso approcci di *workfare*, anche se nell'ambito di una non chiara strategia nazionale. Come riportato nell'introduzione al volume [vedi anche Marocco

2007] la finanziaria del 2004 uniformando tutti i requisiti per il godimento dei vari tipi di indennità previsti dall'ordinamento, ha previsto un inasprimento delle condizionalità, rafforzando l'impianto sanzionatorio in caso in mancata accettazione di una offerta di lavoro o rifiuto di avvio a un progetto di reinserimento. Ma tutto questo è solo una parte delle problematiche con cui ci si confronta. Esemplificativa è in proposito l'estrema complessità dei rapporti che legano i vari soggetti istituzionali titolati alla regolazione delle politiche passive e attive: stato, regioni, Inps, centri per l'impiego, operatori privati riconosciuti. Pur nel rispetto di scelte che competono alle amministrazioni regionali, manca nel nostro paese una capacità di guida dal centro che passi non necessariamente dall'imposizione di un unico modello valido per tutti, ma dall'affinamento di metodologie d'azione che comunque vedano implicata anche una strategia nazionale [Villa 2007].

Se dunque anche l'ordinamento italiano si sta muovendo verso un sistema di *workfare* o *welfare to work*, qualunque tipo di innovazione deve fare i conti con la grande polverizzazione delle competenze, sia verticale che orizzontale sul territorio. Il confronto con l'Inghilterra in questa prospettiva è senz'altro appropriato. Non dimentichiamo infatti che tra le prime riforme dei governi laburisti, la riorganizzazione amministrativa dei *Job Centre* ha rappresentato il fulcro organizzativo della nuova strategia di attivazione. Vale in proposito ricordare che i *Job Centre Plus* dal 2002 (anno della riorganizzazione) non solo erogano tutti i trattamenti passivi e attivi, ma dipendono direttamente dal ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Si tratta di una caratteristica non di poco conto rispetto allo stato attuale delle competenze rinvenibili in Italia e che molto ci dice della distanza che separa questo paese dalle altre esperienze nazionali qui prese in considerazione. Essa riguarda, da un lato l'estrema polverizzazione delle competenze istituzionali, dall'altro la debolezza della strategia nazionale, a tratti contraddittoria, oltre che limitata in termini di quantità e qualità dei dispositivi di inserimento. Il risultato, come mostrano alcuni studi al riguardo [Borghi e van Berkel 2005; Wwell-SemPer 2010], è una governance nazionale incerta e frammentata, a cui le regioni, soprattutto, tentano di sopperire ma con soluzioni assai diverse tra loro.

Un ultimo punto merita qui di essere sottolineato, in quanto direttamente collegato al rapporto tra amministrazioni e utenti nella ricerca attiva del lavoro. Riprendendo le parole di Marocco [*ivi*, 222], all'introduzione di strumenti innovativi nella ricerca attiva del lavoro (tra i quali il cosiddetto patto di servizio) e alla identificazione degli obblighi in capo all'utente, le regioni sono tuttavia mancate nella previsione di sanzioni per gli eventuali inadempimenti dei servizi competenti. Così tratteggiata, la posizione del «servizio competente» pare, pertanto, quella tradizionale della pubblica amministrazione che agisce tramite atti autoritativi nei confronti del cittadino, il quale può quindi lamentare la sola lesione di un interesse legittimo.

In questi aspetti si coglie un elemento di debolezza dell'apparato delle politiche, le quali scontano un ritardo (culturale in questo caso) che si riverbera sul mancato riconoscimento di diritti non solo sul piano della fruizione dei sussidi passivi e di adeguate misure di inserimento attivo (più o meno omogenee sul territorio nazionale) ma anche su quello basilare della possibilità di vedersi riconoscere margini di padroneggiamento nei confronti di amministrazioni i cui doveri rimangono non chiaramente esplicitati.

Tutto ciò lo possiamo certamente addebitare a mancate innovazioni interne alle amministrazioni regionali. Ma molto dipende anche dalla debolezza del livello amministrativo centrale. Come ricorda Bifulco [2008] si tratta di una caratteristica (comune in questo caso a tutte le politiche del welfare in Italia) che differenzia molto l'Italia da altri contesti nazionali (tra cui senz'altro la Francia, ma lo stesso possiamo dire dell'Inghilterra) dove la forza dell'amministrazione centrale, anche nei processi di decentramento, accompagna e in un certo senso vincola l'azione delle amministrazioni periferiche. In Italia il problema è da rovesciare. Sono mancati o sono stati parziali i progetti di riordino nazionali, mentre sono stati più spesso regioni e enti locali a implementare propri piani ma senza una adeguata azione di regia nazionale.

Tutto ciò in una situazione caratterizzata da strutturali differenziali territoriali che incidono sulla qualità dei dispositivi di attivazione. Il problema della debolezza dei tessuti produttivi e di quote strutturali di disoccupazione di lungo periodo in alcune aree del paese, in particolare nel mezzogiorno (su

questo si veda il cap. 7 di Annarita Fasano in questo volume) rende più difficile l'implementazione delle nuove politiche di attivazione, contribuendo in queste stesse aree al perdurare di più tradizionali approcci solo assistenziali [Wwell-SemPer 2010]. D'altra parte, come ricorda Paci nell'introduzione al volume [vedi anche Ciarini 2010], le politiche di attivazione rendono al meglio se associate a contesti tendenti alla piena occupazione.

In caso contrario esse possono poco, correndo anzi il rischio di alimentare un circuito di bassi salari e bassa produttività del lavoro. Tutto ciò appare particolarmente importante nell'ottica di analisi che abbiamo assunto. La piena occupazione e la promozione di nuove politiche abilitanti non chiamano in causa solo i fattori dell'offerta di lavoro. Accanto a questi sempre più importante è la capacità di produrre nuova occupazione, ovvero di incidere anche sulle determinanti della domanda e della struttura produttiva, tanto più in un paese come l'Italia segnato da forti differenziali interni.

##### *5. Politiche di attivazione e domanda di lavoro*

Nell'analisi che abbiamo svolto abbiamo posto a tema il nesso tra politiche di attivazione e condizioni dei mercati del lavoro. Abbiamo cioè inteso analizzare i dispositivi introdotti in tre paesi, tentando di identificare non tanto i termini di una convergenza più o meno esplicita verso un modello idealtipico di welfare delle capacità, quanto i fattori che sul versante strutturale possono contribuire a spiegare il perché di certe scelte. In questa prospettiva (che non nega l'importanza dei condizionamenti istituzionali, così come delle influenze culturali, costituendo piuttosto un ulteriore punto di vista da interrogare) il caso inglese e quello francese mostrano diversità di approcci che molto devono al tipo di mercato del lavoro e altresì di domanda che negli anni si è sviluppata. Senza qui ripercorrere gli elementi messi in luce nei paragrafi precedenti, quello che ci sembra opportuno rimarcare è il problema che pare emergere tra politiche di attivazione, contrasto alla povertà, inserimento attivo nel mercato del lavoro e crescita delle occupazioni a bassi salari e bassa produttività nel comparto terziario relazionale.

Come uscire da questo trade-off che in misura diversa (e con intensità diverse) sembra interessare i paesi analizzati?

Per certi aspetti sembrerebbe un problema incompressibile, se non al prezzo di una ulteriore estensione della fornitura e dell'occupazione pubblica. Regno Unito e Francia oppongono due soluzioni diverse, ancorché non in grado di superare la questione del lavoro povero nei servizi. Nel primo caso lasciando che fosse il mercato a trainare la crescita occupazionale nei servizi bassa produttività e orientando le politiche di attivazione a favorire il reinserimento lavorativo come nodo cruciale dell'integrazione sociale. Nel secondo con una azione più interventista delle istituzioni nazionali, attraverso il lavoro sussidiato, sgravi fiscali alle famiglie e i tanti programmi di inserimento lavorativo per soggetti marginali. Certamente in Francia il contrasto alla povertà può contare su strumenti più consolidati e dotati di risorse finanziarie, ma anche qui non si riesce a mettersi al riparo dalla riproduzione del lavoro a bassi salari (seppure sussidiato) e basse qualifiche.

L'Italia in tutto ciò sconta un ritardo preoccupante da più punti di vista, per il persistente dualismo nel mercato del lavoro, senza tuttavia né una riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, né misure «dedicate» sul modello di quelle sperimentate in Francia. D'altro canto anche in questo paese c'è una questione rilevante relativa al lavoro povero nei servizi relazionali a bassa produttività. Il punto è che di fronte a fenomeni che spesso sfociano nel lavoro nero e nella mancanza di una qualche minima forma di regolarizzazione, sono state parziali sia forme di intervento sul modello dei crediti fiscali concessi per rendere più attrattivo il lavoro regolare rispetto a quello sommerso, sia meccanismi di integrazione tra politiche sociali e politiche per la creazione di occupazione regolare. Ci potremmo chiedere a questo punto che legame ha tutto ciò con l'attivazione e il rafforzamento delle capacità. In effetti questo filo comune lo possiamo rintracciare se dalle sole condizioni di occupabilità, come metro di valutazione delle politiche di attivazione, si sposta l'attenzione anche al problema della domanda di lavoro. È anche in relazione alla disposizione dei contesti produttivi e sociali di produrre innovazione e condizioni favorevoli al lavoro di qualità che le capacità dei singoli possono risultare valorizzate al meglio. Si tratta di un problema che in Italia è

aggravato dai differenziali nelle dotazioni dei tessuti produttivi, in particolare nel mezzogiorno, dove la quota rilevante di disoccupazione strutturale non facilita lo sviluppo di moderne politiche di attivazione (su questi aspetti si veda i capp. 6 e 7 di Scarpa e Annarita Fasano che seguono).



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna



LE POLITICHE PER IL LAVORO IN ITALIA  
E FINLANDIA: SOMIGLIANZE FORMALI,  
DIFFERENZE REALI

1. *Quali indicatori di convergenza tra le politiche nazionali per il lavoro e l'assistenza sociale?*

Con una certa approssimazione – e ricorrendo ad una distinzione originariamente proposta da Richard Saltman [1997] –, gli studi comparativi sulle politiche per l'inserimento lavorativo e il mantenimento del reddito possono essere suddivisi in tre filoni, a seconda che essi abbiano preso in considerazione indicatori di tipo «politico-normativo», «tecnico-istituzionale» o «socio-strutturale». Un primo gruppo di studiosi ha volto l'attenzione, da un lato, alla diffusione transnazionale di nuovi valori e nuovi principi di solidarietà sociale – vale a dire, a quelli che possono essere considerati gli indirizzi «politico-normativi» di convergenza (o divergenza) tra i diversi sistemi di welfare – e, dall'altro, alla relazione tra questi valori e principi e le caratteristiche istituzionali dei «modelli» nazionali di politiche per il lavoro. Questi studiosi hanno sostanzialmente proposto una distinzione tra due antitetiche nozioni di attivazione: un approccio «neoliberale», associato ai programmi di *workfare* dei paesi anglosassoni, prevalentemente basati su sanzioni e misure coercitive, e un approccio «universalistico», tipico delle esperienze di *flexicurity* dei paesi del Nord Europa, caratterizzate da una maggiore generosità dei trasferimenti e da un maggior coinvolgimento dei disoccupati nella definizione dei contenuti dei programmi di reinserimento lavorativo [Barbier 2004].

Negli studi comparativi, queste due nozioni di attivazione sono state spesso utilizzate come ideal-tipi, al fine di stimare in che misura, nei diversi paesi, le riforme delle politiche per il lavoro abbiano esclusivamente mirato ad ottenere una rapida reintegrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati o, invece, incentivato lo svolgimento di attività volte a migliorare l'*emplo-*

*yability* individuale da parte dei percettori di sussidi di disoccupazione. Dal momento che queste analisi non si sono basate su indicatori chiaramente definiti e unanimemente condivisi dalla comunità scientifica, esse hanno spesso offerto interpretazioni in qualche modo «discrezionali» (o, quantomeno, soggettive) delle conseguenze dei processi di riforma realizzati nei diversi paesi europei. Un caso emblematico di tale «discrezionalità» è offerto da alcuni studi recenti che hanno preso in considerazione le riforme delle politiche per il lavoro nei paesi del Nord Europa e in Italia. Da un lato, alcuni studiosi hanno messo in evidenza come, nei paesi del Nord Europa, tali riforme abbiano portato al consolidamento di un dualismo tra le misure di attivazione (meno severe) rivolte ai disoccupati che percepiscono le indennità di tipo assicurativo e i programmi (più coercitivi) rivolti a coloro che ricevono i sussidi di assistenza sociale [Johansson e Hvinden 2007]. Per contro, altri studiosi hanno invece interpretato le recenti riforme del sistema di protezione sociale del nostro paese nei termini di una parziale, ma incompiuta, estensione delle garanzie e delle tutele, la quale avrebbe portato ad un superamento della tradizionale polarizzazione tra insiders e outsiders e all'emersione di una nuova categoria di *mid-siders* (vale a dire di lavoratori atipici precedentemente sprovvisti di tutele ma che, in seguito all'introduzione delle recenti riforme, riescono ad accedere al sistema di protezione sociale, pur non essendo ancora in grado di beneficiare delle garanzie dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato) [Madama *et al.* 2009]. Gli studi appena citati lascerebbero quindi presupporre una riduzione di una certa entità delle differenze istituzionali esistenti tra il sistema di welfare italiano e quelli del Nord Europa causata, da un lato, dalla (parziale e selettiva) riduzione delle disparità di trattamento dei disoccupati nel nostro paese e, dall'altro, dall'incremento delle disparità di trattamento dei disoccupati nell'altro gruppo di paesi. Questa apparente convergenza potrebbe tuttavia essere il risultato della diversa operazionalizzazione dei concetti utilizzati (quali, ad esempio, quelli di attivazione e *flexicurity*), piuttosto che l'esito effettivo dei processi di ristrutturazione dei sistemi di welfare dei paesi appena menzionati.

Un secondo gruppo di studi comparativi ha invece analizzato i cambiamenti intervenuti nel funzionamento delle politiche del

lavoro causati dall'introduzione di quelli che possono essere definiti come nuovi «strumenti di policy» [Lascoumes e Le Gales 2007], vale a dire strumenti tecnico-istituzionali che possono incentivare nuove forme di interazione tra le istituzioni di welfare e i cittadini. Gli studi appartenenti a questo secondo filone hanno individuato un processo di convergenza tra i sistemi di welfare europei indotto dall'adozione di analoghi «strumenti di attivazione» [Konle-Seidl e Eichhorst 2008] o «modelli di governance» [van Berkel e Borghi 2007], come quelli basati sul decentramento delle funzioni amministrative, sulla promozione di partnership tra attori pubblici e non pubblici, sulla contrattualizzazione delle relazioni tra le istituzioni di welfare e i beneficiari, ecc. All'interno di questa prospettiva di ricerca, l'introduzione di analoghi meccanismi di governance è stata dunque considerata come un'automatica evidenza empirica della convergenza tra sistemi di welfare [Gilbert 2002], mentre altri studiosi hanno sottolineato che l'introduzione degli stessi strumenti di policy è a tutti gli effetti compatibile con l'adozione di diversi «paradigmi di policy» [Hall 1993].

I due filoni di ricerca appena richiamati sembrano avere incentrato la loro attenzione esclusivamente sulle modalità in cui le politiche per il lavoro incentivano (o costringono) i disoccupati a cercare attivamente un lavoro e/o a migliorare la loro *employability*, ma hanno prestato poca attenzione ai cambiamenti intervenuti nelle condizioni della domanda di lavoro. Questi studi, cioè, non hanno indagato in che misura la diffusione dei nuovi approcci di attivazione possa essere stata anche influenzata da cambiamenti di tipo «socio-strutturale», vale a dire da cambiamenti che riguardano le caratteristiche «di lungo periodo» delle società contemporanee [Saltman 1997, 450]. In effetti, un ruolo importante è giocato, a questo proposito, dalle strategie nazionali adottate in risposta alla cosiddetta «malattia dei costi» [Baumol 1967]. Dal momento che gli incrementi di produttività sono più rapidi nel settore manifatturiero e più lenti nel settore dei servizi, i salari dei lavoratori di quest'ultimo settore dovranno ridursi o risorse pubbliche dovranno essere investite al fine di compensare i differenziali di produttività tra i diversi settori. Di conseguenza, come hanno mostrato Torben Iversen e Anne Wren [1998], i sistemi di welfare contemporanei si trovano esposti ad un vero e proprio «trilemma dei servizi»,

dal momento che essi possono realizzare soltanto due dei tre seguenti obiettivi: una compressione dei differenziali salariali (e quindi una riduzione delle disuguaglianze economiche), la creazione di un numero adeguato di posti di lavoro e un contenimento della spesa pubblica.

L'ipotesi del trilemma dei servizi può contribuire ad individuare alcune delle cause dei processi di convergenza e divergenza prodotti dalle recenti riforme delle politiche per il lavoro nei paesi europei. Infatti, le diverse strategie adottate per fronteggiare la malattia dei costi finiscono con l'influenzare il numero e le caratteristiche delle opportunità lavorative disponibili per i disoccupati. Ad esempio, è stato sottolineato come le politiche per il lavoro volte a ridurre la possibilità per i beneficiari dei sussidi di disoccupazione di rifiutare lavori poco qualificati e poco retribuiti possano essere introdotte soltanto in quei paesi, come quelli del «cluster» liberale, i cui mercati del lavoro sono sufficientemente dinamici ma anche caratterizzati da un elevato livello di dispersione salariale [Iversen 2005]. Nel caso dei paesi del Nord Europa, invece, i disoccupati – e, in particolare, quelli con basse qualifiche professionali – non possono essere altrettanto rapidamente reinseriti nel mercato del lavoro, dal momento che i regimi regolativi dei mercati del lavoro di questi paesi impediscono l'espansione di occupazioni a bassa retribuzione (soprattutto nel settore privato dei servizi).

Il caso della Finlandia è una conferma particolarmente evidente di questa «soluzione nordeuropea» del trilemma dei servizi: uno studio recente, infatti, ha mostrato che, negli ultimi anni, non vi è stata una espansione delle occupazioni a bassa retribuzione, nonostante siano stati registrati tassi di disoccupazione considerevolmente più alti rispetto ai primi anni Novanta [Airo *et al.* 2008]. Per quanto riguarda l'Italia, invece si può dire che essa, come altri paesi dell'Europa meridionale, si caratterizza per un elevato livello di segmentazione del sistema di protezione sociale che rispecchia la segmentazione del mercato del lavoro [Mingione 2002], nonché per l'assenza di una misura nazionale di protezione del reddito di ultima istanza [Sacchi e Bastagli 2005], il che «lascia mano libera» alla espansione di un settore di occupazioni a bassa stabilità e retribuzione. Sia in Finlandia che nel nostro paese, tuttavia,

sono state introdotte di recente riforme simili dal punto di vista tecnico-istituzionale, in quanto rivolte, in entrambi i casi, a promuovere il decentramento e l'integrazione delle politiche per il lavoro e quelle di assistenza sociale (e, in questo quadro, anche a favorire nuove forme di cooperazione tra attori pubblici e attori non profit nella realizzazione dei programmi di reinserimento lavorativo). Di qui l'interesse che presenta un confronto tra queste recenti riforme nei due paesi, al fine di verificare se esse abbiano permesso una maggiore convergenza tra i loro sistemi di welfare, nonostante le differenze esistenti nella struttura dei loro mercati del lavoro.

Nel paragrafo che segue, ricostruiremo anzitutto gli effetti delle crisi economiche dei primi anni Novanta sul mercato del lavoro in Italia e Finlandia. Il terzo paragrafo sarà dedicato, dapprima, alle diverse strategie di politica economica seguite dai governi italiano e finlandese per far fronte alle crisi economiche degli anni Novanta, e, poi, alle riforme delle misure di sostegno del reddito per i disoccupati nei due paesi. Il quarto esaminerà il funzionamento dei sistemi locali assistenza sociale in Italia e Finlandia e il differente impatto che hanno avuto, nei due contesti, le recenti riforme tecnico-istituzionali. Infine, nelle conclusioni, si sosterrà che le differenze osservate negli esiti di riforme simili sul piano tecnico-istituzionale possono essere spiegate in base alla diversità dei vincoli socio-strutturali provenienti dal mercato del lavoro con cui si sono dovute confrontare le autorità pubbliche italiane e quelle finlandesi.

2. *Il mercato del lavoro in Italia e Finlandia dopo la crisi dei primi anni Novanta*

All'inizio degli anni Novanta, la Finlandia e l'Italia si trovarono a fronteggiare gravi crisi economiche le quali, per quanto originate da cause diverse, influenzarono le successive traiettorie di sviluppo dei loro sistemi di welfare. La crisi economica finlandese del 1991 fu una conseguenza della politica di liberalizzazione dei mercati finanziari perseguita negli anni Ottanta, la quale innescò una stagione di crescita economica, primariamente trainata dall'indebitamento privato (di famiglie e imprese) [Andersson *et al.* 1993]. La crisi italiana del 1992-1993

fu invece causata dalla crisi strutturale del modello di sviluppo consolidatosi negli anni precedenti, il quale fu caratterizzato da una crescita esponenziale del debito pubblico e da un costante peggioramento dei conti commerciali con l'estero. In entrambi i paesi, la situazione economica fu aggravata da una rapida crescita dell'inflazione e dalla decisione dei governi centrali di mantenere i tassi di interesse elevati al fine di proteggere le valute nazionali. Per fronteggiare il rischio di attacchi speculativi, i governi centrali dei due paesi infatti furono costretti a svalutare le loro monete. L'Italia uscì dall'area dello SME (il Sistema Monetario Europeo) e la svalutazione della lira contribuì a migliorare la bilancia commerciale, grazie alla ripresa delle esportazioni. Al contrario, la svalutazione del marco finlandese, assieme al concomitante collasso dell'Unione Sovietica (che, all'epoca, era il maggiore partner commerciale della Finlandia), causò la più grave crisi economica nella storia del paese. La crisi ebbe quindi un maggiore e più duraturo impatto in Finlandia, determinando una considerevole caduta del PIL (-6,2% nel 1991) e una drammatica crescita del tasso di disoccupazione (che raggiunse il 17% negli anni 1993-1994). L'impatto della crisi fu meno drammatico in Italia: fino alla fine degli anni Novanta il nostro paese registrò tassi di disoccupazione più bassi di quelli finlandesi, anche se la crescita annua del PIL rimase mediamente inferiore a quella della Finlandia. Nel 2007, mentre in Italia il tasso di disoccupazione era inferiore al livello del 1990 (6,1% a fronte dell'8,9%), in Finlandia esso era più di due volte il valore iniziale (6,9% a fronte del 3,2%)<sup>1</sup>.

La maggiore capacità dell'Italia di creare occupazione emerge con ulteriore evidenza da una comparazione tra la relazione tra crescita annua della produttività e quella dell'occupazione nei due paesi nel periodo tra il 1991 e il 2007 (la crescita occupazionale è stata misurata prendendo in considerazione il numero assoluto di occupati e assumendo il 1990 come anno base) (cfr. fig. 6.1). In Finlandia la crescita della produttività è stata sempre positiva durante l'intero periodo considerato, ma il numero di occupati è tornato al livello del 1990 soltanto nel 2007. Al contrario, in Italia la più bassa crescita media della produttività è associata ad una più sostenuta crescita media

<sup>1</sup> Elaborazioni su dati Oecd.

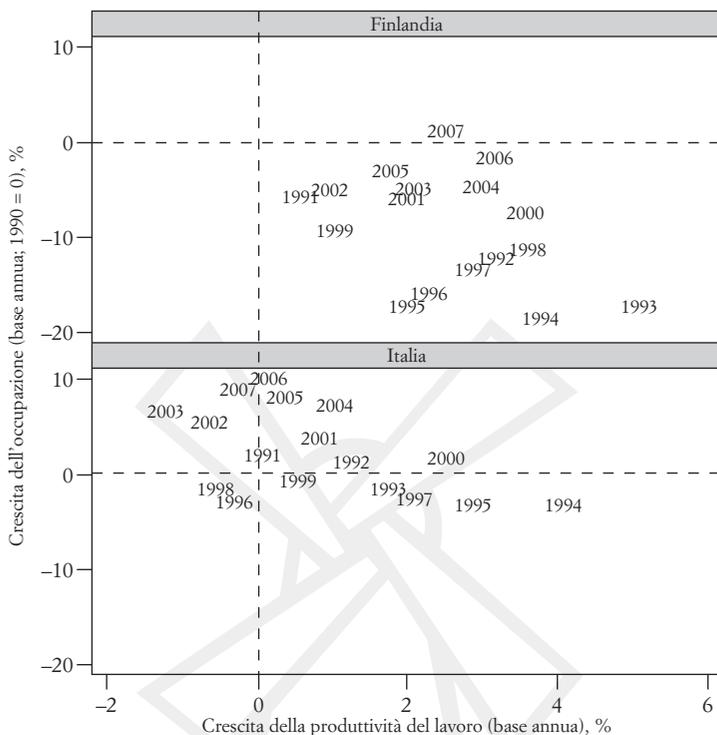


FIG. 6.1. La relazione tra crescita della produttività del lavoro e incremento del numero assoluto di occupati (anno base = 1990) in Finlandia ed in Italia, su base annua, 1991-2007.

Fonte: Elaborazioni su dati Oecd.

dell'occupazione: il numero di occupati del 1990 fu infatti nuovamente raggiunto già nel 2000. In sostanza, mentre in Finlandia la ripresa economica non è automaticamente associata ad una crescita dell'occupazione (*jobless-growth*), in Italia si ha una crescita degli occupati nell'ambito di tassi di crescita del PIL e della produttività più contenuti (*growthless job-creation*) [Boeri e Garibaldi 2007].

In entrambi paesi, queste tendenze generali hanno comunque avuto un impatto differenziato nelle diverse aree territoriali subnazionali. È noto che, nelle regioni settentrionali del nostro paese, l'uscita dell'Italia dall'area dello SME contribuì ad una

creazione di posti di lavoro nelle aziende esportatrici e, quindi, a una riduzione significativa del tasso di disoccupazione. Le regioni meridionali non riuscirono invece a beneficiare allo stesso modo della svalutazione competitiva del 1992 e, di conseguenza, in questa macroarea la crescita occupazionale fu più contenuta che nel resto del paese [Bertola e Garibaldi 2002]. Anche in Finlandia, durante il periodo considerato, il numero dei disoccupati di lunga durata aumentò in maniera disomogenea sul territorio nazionale. L'incremento più rilevante venne infatti registrato nei cinque principali centri urbani del paese: Helsinki, Vantaa, Espoo, Tampere e Turku. Laddove nel 1991 in queste cinque città si concentrava il 14,1% del totale dei disoccupati di lunga durata, l'anno successivo questi ammontavano al 26,6% del totale (nel 2007, questo valore era pari al 26,8%)<sup>2</sup>.

Tuttavia, nel periodo in esame, i due paesi registrarono una diversa trasformazione della struttura della popolazione disoccupata. Nel 1991, i disoccupati di lunga durata erano il 68,1% del totale in Italia e soltanto il 9,2% del totale in Finlandia, mentre i disoccupati compresi nella fascia d'età tra i 15 e i 24 anni erano circa la metà del totale nel primo paese e circa un terzo del totale nel secondo paese<sup>3</sup>. Mentre l'Italia registrò, già a partire dalla metà degli anni Novanta, una riduzione simultanea della disoccupazione giovanile e di quella di lunga durata (rispettivamente: 32,2% e 61,3% del totale nel 2000), in Finlandia, in quegli stessi anni, la disoccupazione giovanile diminuì a scapito di un considerevole incremento della disoccupazione di lunga durata (rispettivamente: 28,4% e 29,6% del totale nel 2000). Questi ultimi dati mostrano quindi che, negli anni Novanta, le caratteristiche del mercato del lavoro finlandese cambiarono in maniera tale da diventare più favorevoli per i giovani adulti, mentre i disoccupati più anziani che avevano perso i loro lavori a causa della crisi incontrarono maggiori difficoltà a rientrare nel mercato del lavoro. Durante quel decennio, i processi di ristrutturazione e

<sup>2</sup> Tra il 1991 e il 2007 quota di popolazione concentrata in queste cinque città è aumentata di tre soli punti percentuali sul totale nazionale: dal 23% al 26% (dati SOTKANet).

<sup>3</sup> Laddove non è altrimenti specificato i dati sono dell'Oecd.

riconversione produttiva portarono, da un lato, alla creazione di nuovi posti di lavoro nei settori che richiedono elevate competenze professionali e, dall'altro, ad una riduzione dei lavori manuali e poco qualificati disponibili nel mercato del lavoro [Huovinen e Piekkola 2001]. Di conseguenza, fino alla fine degli anni Novanta, in Finlandia il tasso di occupazione degli individui tra i 55 e i 65 anni rimase inferiore al valore precedente la crisi economica (dal 45,8% nel 1990, al 34,4% nel 1995, al 45,2% nel 2000)<sup>4</sup>.

### *3. Le riforme delle politiche per il lavoro: 1990-2005*

#### *3.1. Il ruolo della politica economica e sindacale*

Il governo italiano e quello finlandese adottarono diverse strategie di politica economica al fine di contenere gli effetti delle crisi dei primi anni Novanta e aiutare le imprese domestiche a recuperare i margini perduti di competitività. Gli effetti della crisi furono più gravi e duraturi in Finlandia soprattutto a causa della storica dipendenza di questo paese da un unico settore delle esportazioni (quello dall'industria del legno) e da un singolo partner commerciale (l'Unione sovietica). Il governo di centrodestra insediatosi nel 1991, tuttavia, fu costretto ad abbandonare un progetto di deregolamentazione del mercato del lavoro finalizzato all'introduzione di nuove e più flessibili forme contrattuali, destinate ai giovani in cerca di impiego, a causa dell'opposizione delle organizzazioni sindacali, le quali minacciarono di convocare una serie di scioperi generali [Timonen 2003]. A partire dal 1995, il nuovo governo guidato dai socialdemocratici riuscì a ripristinare un clima di cooperazione tra i partner sociali e lanciò un ambizioso programma di investimenti pubblici finalizzati all'innovazione tecnologica della struttura produttiva del paese. A tal fine, alcune aziende pubbliche vennero privatizzate e le risorse economiche così recuperate vennero destinate alla spesa pubblica in ricerca e

<sup>4</sup> Il basso tasso di occupazione registrato in Finlandia tra gli individui tra i 55 e i 65 anni va anche spiegato alla luce del massiccio ricorso, in quegli anni, alle misure di pensionamento anticipato [Hytti 2004].

sviluppo (R&S) [Benner 2003]. Nel periodo tra il 1995 e il 2005, in Finlandia la spesa in R&S aumentò dal 2,3% al 3,5% del PIL (nello stesso periodo, in Italia essa crebbe soltanto dall'1% all'1,1% del PIL)<sup>5</sup>. Questa strategia incontrò il favore delle organizzazioni sindacali finlandesi, le quali temevano che l'eventuale recupero dei margini di competitività delle industrie manifatturiere tradizionali potesse essere realizzato soltanto tramite misure di deregolamentazione del mercato del lavoro [Orston 2006].

La strategia adottata dai governi italiani degli anni Novanta invece può essere descritta come una strategia di «deregolamentazione selettiva» [Iversen 2005], vale a dire come una strategia primariamente finalizzata, da un lato, a mantenere inalterato il funzionamento del mercato nel lavoro nei settori produttivi all'interno dei quali il livello di sindacalizzazione dei lavoratori è più elevato e, dall'altro, a promuovere una maggiore flessibilità delle condizioni di impiego in tutti gli altri settori (e, in modo particolare, nel settore privato dei servizi). Le riforme del mercato del lavoro introdotte a partire dal 1993 (con il «protocollo Ciampi») ma, soprattutto, nel 1997 (dal primo governo Prodi) e nel 2003 (dal secondo governo Berlusconi) abolirono una serie di normative che avevano a lungo scoraggiato la diffusione delle forme lavorative «non-standard», ridussero gli oneri contributivi a carico delle imprese e introdussero nuove tipologie contrattuali atipiche. Queste riforme contribuirono significativamente alla crescita occupazionale degli anni seguenti. Mentre nel 1997 i contratti a termine erano l'8,2% del totale in Italia e il 18,3% in Finlandia, nel 2007 essi erano il 13,4% nel primo paese e il 16% nel secondo. Come hanno mostrato alcuni studi recenti, buona parte dei lavori atipici creati negli ultimi anni nel nostro paese tendono a garantire salari e livelli di protezione sociale inferiori a quelli dei lavoratori a tempo indeterminato [Berton *et al.* 2009].

Per certi versi, gli effetti delle riforme introdotte nei due paesi, in termini di flessibilizzazione del mercato del lavoro, furono antitetici. Secondo l'indice di protezione del mercato del lavoro elaborato dall'Oecd, In Finlandia, tra il 1990 e il 2003, il livello di protezione legislativa dei contratti a tempo

<sup>5</sup> Elaborazioni su dati Eurostat.

determinato rimase invariato (3,25), mentre il livello di protezione contro il licenziamento dei lavoratori con contratti a tempo indeterminato venne sensibilmente ridotto (dal 2,79 al 2,17). Nello stesso periodo, in Italia, il livello di protezione legislativa dei contratti a tempo determinato venne drasticamente ridotto (dal 5,25 al 2,5), mentre il livello di protezione contro il licenziamento dei contratti a tempo indeterminato rimase invariato (ma, comunque, sempre inferiore a quello finlandese: 1,77).

In sostanza, mentre la Finlandia adottò una strategia competitiva basata sull'innovazione «di prodotto», al prezzo di tassi di disoccupazione strutturale più elevati, l'Italia tentò di sostenere la crescita delle esportazioni, promossa dalla svalutazione competitiva del 1992, mediante misure di deregolamentazione del mercato del lavoro che contribuirono notevolmente alla crescita dell'occupazione totale registrata negli anni successivi. Ma si trattò soprattutto di una crescita dell'occupazione a tempo determinato e a bassi salari<sup>6</sup>.

### 3.2. *Le misure di sostegno del reddito per i disoccupati*

Per fronteggiare la crescita della disoccupazione, nel 1994 il governo di centrodestra finlandese introdusse una nuova misura di protezione del reddito di ultima istanza: il «sussidio per il mercato del lavoro» (*työmarkkinatuki*). Questa misura è destinata agli individui che non riescono ad accedere all'indennità di disoccupazione di tipo assicurativo e ha in pratica sostituito la misura di assistenza sociale già esistente nel paese (l'«assegno di sussistenza», o *toimeentulotuki*) nel ruolo di sussidio per chi è in cerca di una prima occupazione ma anche nel ruolo di rete di protezione per i disoccupati che

<sup>6</sup> Un'altra importante differenza tra i due paesi, che occorre menzionare, è data dalla diversa incidenza del settore pubblico. Questo settore ha infatti giocato un ruolo marginale nella creazione di posti di lavoro in Italia, rispetto a quanto era accaduto in precedenti crisi economiche [Brandolini *et al.* 2006]. Come risultato, nel 2006, i dipendenti pubblici raggiungono il 27% del totale occupati in Finlandia e soltanto il 15% nel nostro paese (dati Ilo-Laborsta). Questo peso dell'occupazione nel settore pubblico potrebbe aver giocato un ruolo sulla maggiore «rigidità verso il basso» dei salari finlandesi.

hanno usufruito dei sussidi di tipo assicurativo per il periodo massimo prefissato [Hansen 1998]<sup>7</sup>. L'estensione dei periodi di contribuzione necessari per l'indennità di disoccupazione aveva infatti determinato un incremento dei potenziali beneficiari dell'assistenza sociale la quale, in Finlandia, è finanziata ed amministrata dai municipi [Kosonen 2001]. Il sussidio per il mercato del lavoro è invece finanziato con risorse statali, è amministrato dall'istituto previdenziale nazionale (Kela) e può essere ricevuto per un periodo virtualmente illimitato di tempo. Per questa ragione, in seguito all'introduzione di questa riforma, l'assegno di sussistenza venne ad essere sempre più utilizzato come una misura di compensazione del reddito per gli individui che già percepiscono il sussidio per il mercato del lavoro (l'ammontare del quale è infatti fissato al di sotto della soglia di reddito che garantisce il diritto all'assegno di sussistenza). Nel 2004, quasi metà dei beneficiari dell'assegno di sussistenza (il 45,8% del totale) ricevevano anche il sussidio per il mercato del lavoro [Ministero finlandese della salute e degli affari sociali 2005].

In Italia, le riforme introdotte nello stesso periodo non furono allo stesso modo orientate a rafforzare le misure di protezione sociale per i disoccupati di lunga durata, per gli individui in cerca di un primo impiego o per i lavoratori con contratti non standard [Samek Lodovici e Semenza 2007]. Esse cercarono, in primo luogo, di ridurre le differenze esistenti tra le misure di sostegno del reddito rivolte ai lavoratori diventati temporaneamente disoccupati a causa di crisi congiunturali del mercato e quelle (meno generose) destinate ai disoccupati che hanno definitivamente perso il posto di lavoro. Come noto, nel nostro paese, il diffuso ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG, destinata alla prima categoria di disoccupati) è stato storicamente incentivato per la sua maggiore generosità rispetto all'indennità ordinaria di disoccupazione (destinata alla seconda categoria di disoccupati), ma anche dal fatto che la sua erogazione è vincolata a negoziazioni trilaterali tra gover-

<sup>7</sup> A partire dal 1996, i disoccupati con meno di 25 anni possono perdere il diritto a ricevere il sussidio per il mercato del lavoro nel caso in cui essi rifiutino di partecipare ad un programma di attivazione o formazione. In questo caso, essi possono comunque ricevere l'assegno di sussistenza.

no, sindacati e imprese, le quali, in alcune circostanze, hanno consentito di far ricadere i costi sociali delle ristrutturazioni aziendali sulla fiscalità generale [Barbier e Fargion 2004]. Nel 1991 fu pertanto introdotta l'indennità di mobilità, una nuova misura che sostituì la CIG nei casi in cui il la perdita del lavoro era da considerarsi definitiva e non temporanea. Inoltre, nel corso degli anni Novanta, l'ammontare e il periodo massimo di durata dell'indennità ordinaria di disoccupazione sono stati più volte aumentati, trasformando questa misura in un vero e proprio sussidio di disoccupazione.

Tuttavia, queste riforme hanno riguardato soltanto un segmento ben delimitato della forza lavoro, prevalentemente rappresentato dagli addetti delle grandi imprese manifatturiere (con più di 15 dipendenti), con contratti a tempo indeterminato, che si trovano in una situazione di disoccupazione involontaria. Gli individui alla ricerca del primo impiego e buona parte dei lavoratori con contratti atipici non riescono infatti ad accedere alle misure appena menzionate<sup>8</sup>. Un tentativo di estensione del sistema di protezione sociale è stato attuato, tra il 1998 e il 2002, tramite la sperimentazione del reddito minimo di inserimento (RMI), all'interno di alcuni comuni italiani (306 su 8.101). Questa sperimentazione, tuttavia, fu di breve durata e non ha avuto alcun seguito legislativo.

#### 4. *Nuove misure di assistenza sociale e nuovi strumenti di policy*

##### 4.1. *Le misure di assistenza sociale esistenti*

Nelle pagine precedenti abbiamo visto come, nella seconda metà degli anni Novanta, mentre in Finlandia vennero rafforzate le misure di protezione sociale per i disoccupati di lunga durata, il sistema di welfare italiano non venne adattato alle mutate caratteristiche del mercato del lavoro. Dal momento che la sperimentazione del RMI fu interrotta nel 2003 da parte del

<sup>8</sup> Alcuni lavoratori atipici possono tuttavia accedere all'indennità a requisiti ridotti che richiede un periodo di contribuzione più breve ma il cui ammontare è meno generoso [Berton *et al.* 2009, 162].

secondo governo Berlusconi, nel nostro paese è ancora assente una misura nazionale di protezione del reddito di ultima istanza [Sacchi e Bastagli 2003]. Le uniche misure di assistenza sociale esistenti nel nostro paese sono quindi ancora di tipo locale e discrezionale e vengono erogate soltanto in alcuni comuni e soltanto ad una minoranza di disoccupati.

La tabella 6.1 e la tabella 6.2 (in Appendice) permettono di comparare il trattamento previsto per alcuni tipi di nuclei familiari che hanno bisogno di aiuti economici all'interno del municipio di Helsinki e quello di Milano. Le informazioni sono state raccolte mediante interviste ad assistenti sociali e case-manager dei due comuni, condotte nell'estate del 2006 (a Milano) e nella prima metà del 2007 (a Helsinki)<sup>9</sup>.

Dalle informazioni riportate nella tabella 6.1 si evince come nel comune di Milano il minimo vitale venga esclusivamente destinato ai casi individuali e familiari che manifestano situazioni complesse di bisogno. Inoltre, gli altri componenti del nucleo familiare (ma anche, in alcune circostanze, i membri della famiglia allargata) possono essere considerati responsabili del mantenimento di un individuo che non dispone delle risorse sufficienti per il proprio sostentamento. Il minimo vitale non è infatti considerato una misura contro la disoccupazione ma è un trasferimento esclusivamente destinato ad individui che si trovano in situazioni più acute di disagio sociale. In assenza di situazioni più «qualificate» di bisogno, nessuno dei quattro casi presi in considerazione dalla prima tabella riceverebbe alcun supporto dal comune di Milano.

La tabella 6.2 mostra invece come, nel municipio di Helsinki, questi nuclei familiari diventerebbero automaticamente beneficiari di uno o più trasferimenti monetari. Questo diverso funzionamento dei sistemi di assistenza sociale dei due comuni spiega la differenza tra le percentuali di beneficiari delle misure assistenziali: nel 2003, soltanto lo 0,07% della popolazione milanese riceveva il minimo vitale (926 individui a fronte di

<sup>9</sup> Le considerazioni che seguono non hanno la pretesa di poter essere generalizzate agli altri comuni italiani. Dato il maggiore livello di centralizzazione del sistema dell'assistenza sociale finlandese, è tuttavia lecito ipotizzare che in questo paese le differenze tra i diversi municipi siano di gran lunga inferiori rispetto all'Italia.

1.247.052 residenti), mentre questo valore era ben dell'8,7% a Helsinki (48.652 individui a fronte di 559.330 residenti)<sup>10</sup>. La differenza tra questi due valori è così elevata che non può essere solamente spiegata dalla pur rilevante differenza esistente tra i tassi di disoccupazione dei due comuni (nel 2003, il tasso di disoccupazione era del 4,6% a Milano e del 9,2% a Helsinki).

Benché manchi in Italia una definizione legislativa nazionale dei criteri di accesso alle misure locali di assistenza sociale, il Comune di Milano non ha definito regole precise per l'erogazione del minimo vitale. I criteri di accesso a questa misura sono strettamente dipendenti dalla disponibilità di risorse allocate annualmente. I recenti tagli nel bilancio comunale hanno comunque costretto gli assistenti sociali a concentrare gli interventi sui casi più gravi. I comuni finlandesi, invece, a partire dal 1993, devono adeguare l'ammontare dell'indennità di sussistenza ad un livello che viene stabilito annualmente dal governo centrale<sup>11</sup>. Gli assistenti sociali finlandesi possono comunque esercitare una certa discrezionalità nella determinazione dell'ammontare della componente «supplementare» di questo trasferimento, calibrata sui bisogni specifici dei singoli beneficiari. Inoltre, in Finlandia, i membri dei nuclei familiari dei beneficiari dell'indennità di sussistenza (o del sussidio per il mercato del lavoro) non possono essere considerati responsabili del mantenimento di questi ultimi. Pertanto, in questo paese, a differenza dell'Italia, i redditi degli altri componenti del nucleo familiare non vengono presi in considerazione nella determinazione dell'ammontare dei trasferimenti di ultima istanza.

Società editrice il Mulino,

#### 4.2. *Le riforme dell'assistenza: decentramento, integrazione e coinvolgimento di attori non profit*

In entrambi i paesi, le riforme degli ultimi anni hanno potenziato il livello locale dell'intervento in tema di assistenza sociale e modificato il funzionamento dei sistemi locali

<sup>10</sup> Il dato di Helsinki è tratto dalla banca dati SOTKANet mentre quello di Milano è tratto da Villa [2007].

<sup>11</sup> Questo livello corrisponde all'80% della pensione di base.

di *governance* in direzione di una maggiore integrazione tra diverse aree di policy e di un maggiore coinvolgimento degli attori non pubblici nella gestione degli interventi di inclusione sociale. Nel nostro paese, la legge 328/2000 di riforma dell'assistenza si poneva espressamente gli obiettivi dell'integrazione tra politiche diverse (lavoro, assistenza sociale e sanità) al fine di superare la frammentazione istituzionale preesistente. Tuttavia, l'assunto che gli interventi di *policy* a livello locale debbano necessariamente caratterizzarsi come «integrati» ha anche implicitamente sottinteso una precisa delimitazione della potenziale platea dei beneficiari. Questi ultimi vengono infatti primariamente individuati da tale legge negli individui che manifestano situazioni complesse e acute di bisogno (articolo 2 comma 3, legge 328/2000).

L'introduzione della legge 328/2000 ha portato anche alla attribuzione di un ruolo istituzionale alle organizzazioni non profit, le quali vengono coinvolte sia nelle fasi preliminari di «programmazione zonale» degli obiettivi di policy sia nella fase di realizzazione degli interventi a livello locale [Ascoli *et al.* 2003]. In particolare, negli ultimi anni, le cooperative sociali di tipo B hanno assunto un'importanza crescente nell'implementazione di alcuni programmi di reinserimento lavorativo rivolti tanto ai beneficiari del minimo vitale, quanto a coloro che provano ma non riescono ad accedere a questa misura<sup>12</sup>. Le cooperative sociali di tipo B possono essere coinvolte in tutte le fasi di progettazione degli interventi di contrasto all'esclusione sociale e possono cooperare con i governi locali anche alla definizione delle regole dei bandi pubblici. Assumendo individui con problemi sociali di varia natura, le cooperative sociali di tipo B possono inoltre partecipare ai bandi pubblici di esternalizzazione dei servizi a condizioni più favorevoli rispetto alle imprese *for-profit*. È evidente come queste condizioni «di favore»

<sup>12</sup> Per quanto riguarda il Comune di Milano, gli individui che nel 2003 hanno chiesto aiuti economici ma non hanno potuto ricevere il minimo vitale ma hanno comunque usufruito del servizio di Segretariato Sociale furono 4.138 (pari allo 0,3% della popolazione totale del comune) [Villa 2007]. Dalle interviste effettuate con gli assistenti sociali è emerso come gli assistenti sociali «dirottino» buona parte di questi individui che non riescono a ricevere il minimo vitale nei programmi di reinserimento lavorativo gestiti dalle organizzazioni non profit.

abbiano contribuito all'«intenso e inaspettato sviluppo» del terzo settore nel nostro paese [Borzaga 2004]<sup>13</sup>. Nel 2005 le cooperative sociali nel nostro paese erano 2.419 e i loro dipendenti 54.330 (30.141 dei quali rappresentati da individui appartenenti a categorie vulnerabili). Rispetto al 2003, l'incremento è stato del 22,2% per quanto riguarda il numero di cooperative sociali e del 28% per il numero dei loro dipendenti<sup>14</sup>.

Nel contesto finlandese l'esigenza di adottare strategie «integrate» di intervento è stata invece primariamente giustificata dalla crescita della disoccupazione di lunga durata e dalla sua concentrazione nelle aree urbane del paese nelle quali, negli ultimi anni, la disponibilità di opportunità lavorative poco qualificate si è considerevolmente ridotta. Tuttavia, in Finlandia, l'integrazione non è stata perseguita mediante una riforma dell'intero sistema dei servizi sociali quanto invece tramite la costituzione di un nuovo e supplementare livello «locale» di interventi integrati. Nel 2001, l'«Atto sulle esperienze lavorative di riabilitazione» ha definito un nuovo insieme di programmi di attivazione specificatamente rivolti ai disoccupati di lunga durata e, in modo particolare, ai beneficiari delle misure di protezione del reddito di ultima istanza [Keskitalo 2007]<sup>15</sup>. Dal momento che queste ultime sono di due tipi e vengono amministrate e finanziate da diversi livelli di governo (quello nazionale e quello municipale), si è anche resa necessaria una maggiore cooperazione interistituzionale tra diversi attori pubblici (e, in modo particolare, tra i municipi e i centri per l'impiego, l'amministrazione dei quali è di competenza del governo centrale). Le esperienze lavorative di riabilitazione possono inoltre prevedere il coinvolgimento dei servizi sanitari quando esse vengono proposte a disoccupati di lunga durata che presentano condizioni di salute precarie. A partire della

<sup>13</sup> Uno studio recente ha mostrato come, negli ultimi anni, il diffuso ricorso alle aste al massimo ribasso da parte delle amministrazioni pubbliche abbia contribuito notevolmente alla crescita del settore non profit nel nostro paese al prezzo, tuttavia, della creazione di posti di lavoro a bassa (o bassissima) retribuzione [Becchetti e Castriota 2009].

<sup>14</sup> Elaborazioni su dati Istat [2008c].

<sup>15</sup> Anche i disoccupati con meno di 25 anni che hanno ricevuto l'indennità di disoccupazione di tipo assicurativo per il periodo massimo consentito (500 giorni) sono tenuti a partecipare a questo programma.

seconda metà degli anni Novanta, vennero quindi sperimentati nuovi «Centri-servizio per la forza lavoro» (*työvoiman palvelukeskuksista*), amministrati congiuntamente dai municipi, dai centri per l'impiego e dai distretti sanitari. Nel 2007, in Finlandia vi erano 38 Centri-servizio, tutti collocati nelle aree urbane del paese in cui la proporzione di disoccupati che hanno ricevuto le misure di protezione del reddito di ultima istanza per un periodo superiore ai 500 giorni è più elevata<sup>16</sup>.

Anche in Finlandia, infine, è stata introdotta nel 2004 la cosiddetta «impresa sociale» (*sosiaalinen yritys*), che si differenzia dalle imprese tradizionali poiché almeno il 30% dei dipendenti deve essere rappresentato da disoccupati di lunga durata, disoccupati appartenenti alle fasce d'età più avanzate o disabili. Le imprese sociali possono essere coinvolte nella realizzazione di programmi di reinserimento lavorativo e, in tal caso, possono ricevere sussidi da parte del governo volti a coprire fino al 50% dei salari dei dipendenti appartenenti alle tre categorie summenzionate [Syfo 2006]. Dall'altra parte, le imprese sociali finlandesi sono obbligate ad adeguare i salari ai livelli stabiliti dai contratti nazionali e a competere alle stesse condizioni rispetto alle imprese tradizionali. Nel 2006, vi erano 75 imprese sociali in questo paese, con 371 dipendenti dei quali 180 appartenenti a categorie vulnerabili (135 disabili e 44 disoccupati di lunga durata)<sup>17</sup>.

Il confronto tra le strategie di «economia sociale» sperimentate negli ultimi anni in Italia e in Finlandia sembrerebbe pertanto fornire un'ulteriore conferma di come le differenze tra i sistemi locali di assistenza sociale dei due paesi possano essere sostanzialmente spiegate alla luce dei «vincoli» posti dai loro regimi regolativi del mercato del lavoro.

Bologna

##### 5. *Vincoli socio-strutturali e politiche di attivazione*

In questa analisi siamo partiti dalla osservazione di una apparente convergenza dei sistemi di welfare italiano e finlandese.

<sup>16</sup> L'autore desidera ringraziare Päivi Haavisto-Vuori, dirigente del Ministero del lavoro finlandese, per aver fornito questa informazione.

<sup>17</sup> Dati del Ministero del lavoro finlandese ([www.mol.fi](http://www.mol.fi)).

dese in seguito alle riforme sul piano «tecnico-istituzionale» introdotte negli ultimi anni nel settore delle politiche per il lavoro e l'assistenza sociale. Formalmente, infatti, si assiste in entrambi paesi alla introduzione di riforme volte ad integrare le politiche per il lavoro con quella di assistenza sociale, nonché al decentramento dell'intervento sul territorio, con una «apertura» a soggetti non profit nella gestione di determinati programmi. Tuttavia, come abbiamo visto, la creazione di occupazione in Italia è stata incentivata dall'introduzione di nuove forme di lavoro a termine (e a bassi salari), le quali sembrano aver contribuito ad aumentare il livello generale di segmentazione del mercato del lavoro, mentre questo non è avvenuto in Finlandia. Da questo punto di vista, l'introduzione di strumenti di governance simili nei due paesi sembrerebbe quindi essere stata ispirata da principi e indirizzi «politico-normativi» del tutto diversi.

In Finlandia, la ristrutturazione delle politiche per il lavoro in due livelli distinti (un livello nazionale e un livello locale «integrato») sembrerebbe avere in qualche modo ridotto il grado di universalismo che aveva storicamente contraddistinto il sistema di protezione sociale di questo paese. Tuttavia, anche gli studiosi che hanno interpretato più criticamente questi recenti sviluppi, hanno sottolineato come un'eventuale rafforzamento (*empowerment*) della posizione degli utenti dei nuovi servizi integrati potrebbe portare, in futuro, al consolidamento di «un approccio egualitario all'attivazione» [Johansson e Hvinden 2007, 344]. Inoltre, è necessario sottolineare come la riduzione del grado di universalismo nel sistema di protezione sociale finlandese sia stata in qualche modo «compensata» da un rafforzamento della rete di protezione del reddito di ultima istanza (tramite un coinvolgimento diretto del governo centrale nel finanziamento e nell'amministrazione del sussidio per il mercato del lavoro).

Risulta invece difficile individuare elementi di universalismo nelle recenti riforme del sistema di protezione sociale nel nostro paese. Del resto, anche la sperimentazione del RMI si proponeva di introdurre una misura di protezione del reddito di ultima istanza il cui accesso era vincolato ad una prova dei mezzi su base familiare (e non individuale, come nel contesto finlandese) [Sacchi e Bastagli 2003]. In sostanza, nel nostro

paese, i processi di deregolamentazione del mercato del lavoro hanno prodotto una crescita occupazionale ma non sono stati accompagnati da un'adeguata estensione dei livelli di protezione sociale alle nuove figure lavorative atipiche recentemente introdotte. Inoltre, mentre nei paesi che dispongono di una misura nazionale di assistenza sociale quest'ultima «definisce il livello dei salari di riserva ad un livello al di sotto del quale non possono collocarsi i redditi da lavoro» [Scharpf 2001, 278], è possibile ipotizzare che, in Italia, l'assenza di una simile misura nazionale abbia al contrario contribuito a fissare il livello dei «salari di riserva» ad un livello sensibilmente inferiore (e quindi a mantenere il costo del lavoro più basso).

I processi di riforma delle politiche del lavoro dei due paesi sembrano quindi essere state influenzate da specifiche condizioni «socio-strutturali», connesse al tipo di adattamento dei loro mercati del lavoro alle nuove condizioni postindustriali dello sviluppo economico. La transizione postindustriale in Finlandia è stata accompagnata da un'espansione della «popolazione eccedente che non ricorre ad occupazioni poco retribuite per sostenersi, quanto invece a misure di welfare» [Vaattovaara e Kortteinen 2003, 2141-2142]. Come abbiamo visto, le politiche integrate di attivazione introdotte negli ultimi anni sono state pensate per questo segmento specifico della popolazione, rappresentato da disoccupati di lunga durata con bassa scolarizzazione e/o competenze professionali obsolete. In Italia, per contro, tassi di crescita economica più contenuti rispetto a quelli finlandesi hanno comunque garantito una più pronunciata e rapida crescita dell'occupazione, la quale però è stata connotata, da un lato, dalla diffusione di contratti di lavoro non standard e, dall'altro, dal mancato adeguamento del sistema di protezione sociale alle nuove situazioni di precarietà lavorativa.

L'analisi dei sistemi locali di assistenza sociale dei due paesi, poi, ha messo in evidenza che in Italia la diffusa disponibilità di occupazioni poco retribuite e poco qualificate svolge un ruolo in qualche modo vicario rispetto a eventuali misure di minimo vitale. A differenza di quanto accade in Finlandia, nel nostro paese soltanto una ristretta minoranza degli individui privi di un reddito sufficiente possono ricevere le misure assistenziali. A questo proposito va ricordato che i

due paesi sono caratterizzati da livelli estremamente diversi di «compressione» dei differenziali salariali: nel 2007, l'Italia era il paese UE-15 in cui il rapporto tra il reddito del quintile più ricco della popolazione e quello del quintile più povero era il più alto in assoluto (5,5), dopo la Grecia (6,1) e il Portogallo (6,8), mentre, in quello stesso anno, la Finlandia era invece il paese con la struttura salariale più «compressa» (3,6), dopo la Svezia (3,5) e la Danimarca (3,4)<sup>18</sup>. È evidente come questa differenza tra i due paesi influisca sulle modalità a cui possono ricorrere le autorità locali per aiutare i disoccupati – e quelli con basse competenze professionali in particolare – a trovare un'occupazione, essendo assai più difficile (se non espressamente vietato) in Finlandia (ma non in Italia) utilizzare una strategia di inserimento basata su lavori precari e a salari inferiori a un dato livello minimo.

In Finlandia, infine, questo discorso riguarda anche le neonate imprese sociali le quali, come abbiamo visto, sono vincolate al rispetto dei livelli retributivi stabiliti dai contratti nazionali, in un mercato del lavoro in cui i livelli di flessibilizzazione e segmentazione sono comunque rimasti sostanzialmente inalterati negli ultimi anni. Per contro, in Italia, le organizzazioni non profit che gestiscono i programmi locali di reinserimento lavorativo possono ricorrere ad una gamma di tipologie contrattuali atipiche ben più ampia e flessibile rispetto a quella a disposizione delle imprese sociali finlandesi.

copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

<sup>18</sup> Dati Eurostat.

## Appendice

TAB. 6.1. Il funzionamento dell'assistenza sociale a Milano: il trattamento di alcuni nuclei familiari (età dei membri tra parentesi), 2006

Accesso al minimo vitale	Uomo solo (45) che ha percepito i sussidi di disoccupazione per il periodo massimo, non riesce a pagare l'affitto	Nucleo familiare con reddito basso <sup>a</sup> composto da lavoratore (36), moglie casalinga (34), tre figli minori (14, 7, 2)	Ragazzo con lavoro nero (19), privo di titolo di studio, senza risparmi, non riesce a pagare l'affitto
Accesso al minimo vitale	Sono necessarie condizioni di bisogno più complesse (tossicodipendenza, problemi psicologici, periodo di carcerazione)	No, il reddito del nucleo familiare è troppo alto	La legge italiana impone il mantenimento dei figli (anche adulti) ai genitori; Sono necessarie condizioni di bisogno più complesse (tossicodipendenza, problemi psicologici, periodo di carcerazione)
Ammontare del trasferimento	Può essere erogato soltanto in presenza di situazioni di bisogno, più complesse: € 110-350 al mese	Nessun trasferimento	Può essere erogato soltanto in presenza di situazioni di bisogno più complesse: Circa € 200 al mese (per il bambino) + eventuale integrazione discrezionale (per la madre)
Responsabili dell'attivazione	Celav <sup>a</sup> ; Centro per l'impiego; Organizzazioni di volontariato;	Celav <sup>a</sup> (per la moglie); Centro per l'impiego; Organizzazioni di volontariato;	A discrezione del comune e se vi sono fondi dedicati: Borsa lavoro (fino a € 400 mensili)
Altri attori coinvolti (tipologia):	Nel caso in cui non riceva il minimo vitale o abbia bisogno di aiuto per pagare l'affitto: Pubblico	Nel caso in cui non riceva il minimo vitale o abbia bisogno di aiuto per pagare l'affitto: Pubblico	Nel caso in cui non riceva il minimo vitale o abbia bisogno di aiuto per pagare l'affitto: Pubblico
	(Fondo della regione per l'affitto, accesso tramite graduatoria) Non Profit (aiuti dalla Caritas, da parrocchie o altre organizzazioni filantropiche)	(Fondo della regione per l'affitto, accesso tramite graduatoria) Non Profit (aiuti dalla Caritas, da parrocchie o altre organizzazioni filantropiche)	(Fondo della regione per l'affitto, accesso tramite graduatoria) Non Profit (aiuti dalla Caritas, da parrocchie o altre organizzazioni filantropiche)

<sup>a</sup> Il reddito «basso» è stato definito come equivalente a 2/3 del reddito medio italiano: € 18.000 l'anno nel 2006.

<sup>b</sup> Centro di Mediazione al Lavoro (comunale).

Tab. 6.2. Il funzionamento dell'assistenza sociale a Helsinki: il trattamento di alcuni nuclei familiari (età dei membri tra parentesi), 2007

Accesso alle misure di protezione sociale di ultima istanza (sussidio per il mercato del lavoro e indennità di sussistenza):	Uomo solo (45) che ha percepito i sussidi di disoccupazione per il periodo massimo, non riesce a pagare più l'affitto	Nucleo familiare con reddito basso <sup>a</sup> composto da lavoratore (36), moglie casalinga (34), tre figli minori (14, 7, 2)	Madre sola (19) con figlio minore (2), priva di titolo di studio, senza risparmi e reddito, cacciata di casa dai genitori	Ragazzo con lavoro nero (19), privo di titolo di studio, senza risparmi, non riesce a pagare più l'affitto
Ammontare del trasferimento:	Sussidio per il mercato del lavoro (€ 525,63) + integrazione da parte del comune (indennità di sussistenza) + eventuale integrazione aggiuntiva in caso di bisogno qualificato	Integrazione al reddito del capofamiglia dal parte del comune (indennità di sussistenza)	Indennità di sussistenza € 389,37 + supplemento € 245,30 (figlio minore) + integrazione discrezionale da parte del comune	Indennità di sussistenza € 389,37 + integrazione discrezionale da parte del comune In alternativa: sussidio per il mercato del lavoro (in caso il richiedente accetti di partecipare ad un programma di attivazione o formazione)
Responsabili dell'attivazione:	Centro-Servizio (nel caso in cui si rendano necessari interventi «integrati»)	Centro per l'impiego o		
Altri attori coinvolti (tipologia):	<p><i>Publico</i></p> (Kela: sussidio per la casa + eventuale integrazione municipale <sup>b</sup> ; servizio municipale di gestione del debito; edilizia pubblica in caso di sfratto)	<p><i>Publico</i></p> (Kela: sussidio per la casa + eventuale integrazione municipale <sup>b</sup> )	<p><i>Publico</i></p> (Accesso privilegiato all'edilizia pubblica)	<p><i>Publico</i></p> (Kela: sussidio per la casa + eventuale integrazione municipale <sup>b</sup> ; servizio municipale di gestione del debito; edilizia pubblica in caso di sfratto)

<sup>a</sup> Il reddito «basso» è stato definito come equivalente a 2/3 del reddito medio finlandese: € 22.000 l'anno nel 2007.

<sup>b</sup> Il sussidio per la casa può coprire fino all'80% dei spese abitative.



OCCUPAZIONE E POLITICHE DI ATTIVAZIONE  
NEL MEZZOGIORNO

1. *Il lavoro come percorso e le politiche come supporto personalizzato*

Gli alti tassi di disoccupazione hanno rappresentato a lungo il problema fondamentale cui le politiche del lavoro hanno tentato di porre rimedio. L'odierna precarizzazione del mercato del lavoro acuisce e diversifica i rischi sociali ad esso associati imponendo un ripensamento delle tradizionali misure di sostegno rivolte ai cittadini [Paci 2005; Barbieri e Mingione 2003]. Il lavoro, pur rimanendo un elemento centrale nella vita delle persone, cambia forma e si sostanzia sempre più spesso in una moltitudine di esperienze che si affiancano o si susseguono nel corso degli anni. I lavori, la forma e il contenuto che queste esperienze assumono nella vita degli individui, vengono così a far parte di un percorso più o meno frammentato che si snoda lungo tutto l'arco della vita cui bisogna dare una direzione e un senso. Il problema di offrire sostegno lungo questo processo individuale di crescita (o di de-qualificazione) professionale viene così a rappresentare un riferimento essenziale delle nuove politiche del lavoro [Micheli 2006; Villa 2007]. Nel momento in cui il lavoro diventa *un percorso* e non *un posto*, è evidente che c'è bisogno di un percorso, parallelo e intrecciato, di formazione, di orientamento e di supporto in termini di servizi» [Zucchetti 2001, 126, corsivo nostro]. È a partire da questa considerazione che si può sottolineare l'importanza che possono assumere nel moderno assetto produttivo postindustriale un particolare tipo di politiche per il lavoro: quelle di attivazione<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L'espressione «politiche di attivazione» tende in questi anni a sostituire nel dibattito scientifico quella tradizionale di «politiche attive» con l'intento di designare lo stesso set di azioni (volte ad agire non sulla domanda di lavoro

che mirano a promuovere l'occupazione integrando alle azioni che agiscono sulla domanda di lavoro quelle che mirano a produrre effetti significativi sul lato dell'offerta [Barbier 2005; Van Berkel e Møller 2002]. L'idea di fondo di queste *policies* è che per fronteggiare la disoccupazione sia necessario agire sulle competenze, sulle capacità e sulle motivazioni individuali dei disoccupati attraverso il loro reinserimento nella vita attiva (che il più delle volte vuol dire vita lavorativa).

Inoltre, l'attivazione viene sempre più spesso intesa non solo come azione promozionale rivolta ai disoccupati ma anche come processo di mutamento inerente gli attori istituzionali preposti all'erogazione delle politiche [Van Berkel e Møller 2002; Barbier 2005; Sordini 2005]. Come è stato mostrato di recente da Matteo Villa [2007] attraverso uno studio relativo al contesto italiano, i due piani cui il concetto di attivazione è applicato – l'attivazione individuale e quella istituzionale – sono strettamente connessi, per cui le caratteristiche della seconda hanno specifiche influenze sul modo in cui è intesa e promossa l'attivazione delle persone che accedono ai servizi di welfare.

Il passaggio dalle politiche passive, ovvero orientate ad assicurare un reddito in base alla cittadinanza o ai versamenti effettuati, alle politiche attive, nelle quali l'erogazione dei *benefit* è, in un'ottica promozionale, subordinata al comportamento del disoccupato, ha segnato un profondo mutamento rinvenibile in tutti i paesi europei. Il primo tipo di politiche, di natura essenzialmente regolativa ed assistenziale, era volto ad offrire sostegno al reddito di chi perdeva un'occupazione o, in alternativa, ad anticipare la fuoriuscita dei lavoratori dal mercato attraverso i prepensionamenti<sup>2</sup>. Altri interventi, come ad esempio la cassa integrazione guadagni e l'indennità di disoccupazione, offrivano sostegno a chi non poteva entrare o ri-entrare nel mercato. In questo contesto i disoccupati, con le loro specificità individuali, non erano al centro dell'azione assistenziale che veniva erogata

bensì sull'offerta) e sottolineando però anche l'importanza di promuovere l'attivazione non solo dei disoccupati ma anche degli attori istituzionali preposti all'erogazione delle politiche [si veda ad es. Van Berkel e Møller 2002; Barbier 2005; Sordini 2005; Villa 2007].

<sup>2</sup> Per quanto riguarda i prepensionamenti, si tratta, com'è noto, di una specificità prevalentemente italiana.

in maniera pressoché identica su tutto il territorio nazionale. Rispetto a questo tipo di impostazione standardizzata, le politiche attive propongono invece una idea di personalizzazione degli interventi<sup>3</sup> che richiede l'instaurarsi di relazioni di aiuto e consulenza e l'integrazione fra più misure e interventi di formazione, consulenza e supporto economico [Luciano 2002]. Inoltre, l'erogazione di politiche attive richiede l'elaborazione di interventi flessibili che tengano conto delle differenziazioni locali del mercato del lavoro [Spreafico e Cortellazzi 2004; Unione europea 2001; 2003]; tutto ciò al fine di «agganciare» le politiche alle esigenze del territorio.

## 2. *Quale attivazione: concetti e strumenti*

Il passaggio dalle politiche passive a quelle attive è al centro di un annoso dibattito. Dalle critiche puntuali a singoli aspetti del nuovo approccio a quelle più ampie rivolte all'intera filosofia che orienta gli interventi<sup>4</sup>, da più parti si richiede una revisione degli strumenti utilizzati e delle modalità operative. Le critiche ai paradossi generati dall'attivazione [Crespo Suarez e Serrano Pascual 2005] sono associate spesso alla sensazione che si stia verificando un processo che tende a «scaricare addosso» al disoccupato responsabilità individuali ricollegabili invece al complessivo assetto della società. Soffermandoci poi in particolare sulla funzione educativa e promozionale della formazione sul luogo di lavoro, non mancano perplessità relative alla presunta delega in bianco fatta alle *work experiences* come se «l'ingresso nel mondo del lavoro garantisca automaticamente nuove capacità di apprendere e tutele durature rispetto all'insicurezza

<sup>3</sup> Per una trattazione dei diversi significati che può assumere l'individuazione si veda Valkenburg [2005].

<sup>4</sup> È il caso del sociologo inglese Bob Jessop [2002] che, a partire dallo studio dei processi di mutamento che hanno interessato gli stati Occidentali fin dagli anni Ottanta e che si sono caratterizzati per la diffusione di politiche pubbliche ispirate dai principi del neo-liberismo, mostra come il moderno assetto di policy finisca col relegare le politiche sociali in una posizione secondaria rispetto a quelle economiche. Tutto ciò è evidente in fenomeni come la deregolamentazione dei mercati, l'interruzione dei trasferimenti di capitale e reddito verso le regioni più arretrate e il passaggio dalle politiche passive a quelle attive.

sociale e occupazionale, lungo un sentiero lineare di progressiva emancipazione dalla vulnerabilità» [Cortese 2002]. In realtà una valutazione esaustiva inerente l'approccio dell'attivazione non solo deve considerare i suoi assunti, ma deve anche tener conto dei diversi contesti d'uso e dell'evoluzione sperimentata nel corso del tempo. Quanto al contesto europeo ad esempio, anche in presenza dei comuni indirizzi programmatici espressi dalla Strategie europea per l'occupazione (SEO), le esperienze nazionali differiscono in modo significativo le une dalle altre. Si va da realtà dove l'attivazione viene coniugata con gli imperativi del modello di economia liberista a situazioni dove essa si salda con i principi generali del modello di *welfare* universalista [Barbier 2005]. Non solo fenomeni di *path dependency* influenzano l'attivazione di risposte nazionali diversificate, ma la loro diversità rispecchia anche gli approcci teorici che ne orientano l'elaborazione. A tal proposito una ricca letteratura ha sottolineato i limiti dell'approccio ortodosso alle politiche attive mostrando i vantaggi associati a quello basato invece sulle capacità [Borghini 2005; Bonvin e Farvaque 2005]. Sinteticamente, nel primo caso la funzione dei servizi è definita di tipo «moralizzante» e si sostanzia nella verifica della meritevolezza degli utenti che ad essi si rivolgono. Nel secondo caso invece, attraverso interventi promozionali non obbligatori, le politiche si propongono di offrire ai disoccupati la possibilità di acquisire le capacità per gestire autonomamente il proprio percorso di crescita personale e professionale<sup>5</sup>.

Si tratta di un obiettivo che appare tanto più ambizioso quanto più le economie occidentali scivolano in una crisi economica senza precedenti. Proprio alla luce delle difficoltà legate all'odierna recessione, ci si può chiedere se ci sia ancora spazio per le politiche attive. E, se sì, a quali condizioni. La stringente attualità di questi interrogativi risulta evidente soprattutto in riferimento alle aree meno sviluppate che, come quelle del Mezzogiorno d'Italia, sono state le prime a soffrire per effetto della congiuntura economica negativa. È in questo

<sup>5</sup> Per distinguere questo tipo di servizi innovativi e abilitanti da quelli tradizionali di stampo anglosassone che finiscono per costituire sussidi condizionati, Marco Sordini [2006] ha proposto di utilizzare l'espressione politiche per l'occupabilità.

contesto che verrà analizzato il funzionamento delle politiche di attivazione a partire dal caso di un programma che proprio in questi anni sta portando a conclusione il suo primo ciclo di interventi. Si tratta di Lavoro&Sviluppo (d'ora in poi L&S), un programma lanciato nel 2004 dai ministeri del Lavoro e dello Sviluppo Economico allo scopo di favorire occupazione e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno. L&S attiva percorsi di tirocinio proposti da imprese operanti nelle aree ex-Obiettivo 1<sup>6</sup> e realizzati in loco o in mobilità presso aziende ospitanti del Centro-Nord e dell'Unione europea. L'iniziativa intende promuovere e agevolare, con una formazione mirata sui bisogni delle imprese, l'inserimento nel mondo del lavoro di giovani e adulti in cerca di occupazione residenti nel Mezzogiorno.

La varietà dei tirocini attivati, il fatto che essi si differenzino per utenti di riferimento e per tipologie di aziende e il fatto che i contesti di implementazione siano rappresentati da ben sei regioni diverse fa sì che questo programma costituisca un buon laboratorio sperimentale per confrontare esiti, vantaggi e criticità associati ai tirocini come strumento di attivazione. A partire dalla ricostruzione delle attività promosse dal programma L&S, l'obiettivo di questo lavoro è quello di valutarne non solo il grado di successo in termini di inserimento lavorativo degli utenti, ma anche la capacità del programma di promuovere una attivazione responsabile di tutti gli attori coinvolti e, in particolare, dei servizi di *placement* delle università e dei centri per l'impiego. Quanto all'elevamento delle capacità di intervento di questi ultimi, una volta concluso il programma, è da questa forma di apprendimento e sedimentazione che ci si possono aspettare i risultati più duraturi. Dato che è attraverso la pratica che emerge e si modifica la conoscenza degli attori [Corradi, Gherardi e Verzelloni 2008], la partecipazione a programmi come Lavoro&Sviluppo potrebbe creare le premesse per quel doveroso innalzamento delle capacità operative dei CPI che le riforme legislative degli ultimi anni non sono riuscite a produrre. Anche i servizi di *placement* delle università potrebbero giovare

<sup>6</sup> Si tratta di Campania, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia che rientrano tuttora nell'Obiettivo 1 e della Basilicata che, in base ai nuovi criteri adottati dalla comunità europea in seguito all'allargamento ad Est, figura come regione in *phasing out*.

della partecipazione alla realizzazione degli interventi promossi da L&S. Ferma restando la natura del tutto particolare delle università, centri di sapere, conoscenza e ricerca e non certo di addestramento di forza lavoro, anche questo tipo di attori verranno inclusi nell'analisi data la rilevanza che essi possono avere nel favorire il raccordo fra domanda e offerta di lavoro. Ci si interrogherà inoltre su potenzialità e limiti insiti nella promozione dell'occupazione attraverso i tirocini formativi e verranno offerti alcuni spunti di riflessione inerenti l'efficacia delle misure volte a promuovere le capacità e l'autonomia individuale piuttosto che offrire sostegni passivi ai disoccupati.

### 3. *L'attivazione nel Mezzogiorno: alcuni dati preliminari*

Pur avendo il presente saggio obiettivi circoscritti allo studio di un singolo set di interventi rivolti a un numero limitato di utenti (5.338 tirocinanti), al fine di contestualizzare criticamente l'analisi è importante sottolineare in via preliminare alcuni dati che riguardano il contesto di implementazione.

Il contesto in cui il programma L&S opera rappresenta, infatti, una realtà particolarmente complessa nella quale i tradizionali *trend* del modello italiano di disoccupazione si intrecciano con fenomeni nuovi alimentando scenari di difficile ricomposizione. Il modello di disoccupazione tipico del nostro paese, che si caratterizza per il prevalere della disoccupazione fra i giovani e le donne e per il suo essere largamente più diffusa nel Sud Italia che nel Centro-Nord, si ricollega a problemi strutturali del sistema occupazionale legati in parte all'esistenza di una forte segmentazione che genera marcate disuguaglianze e in parte alla presenza di una massiccia disoccupazione di lunga durata [Mingione e Pugliese 2002]. La strutturale incapacità del nostro mercato del lavoro di espandere la propria base occupazionale [Pugliese e Rebggiani 2004] e la pervasiva presenza al suo interno di un'ampia gamma di lavori irregolari rappresentano poi il corollario di questa situazione. Tutto ciò assume caratteri allarmanti nel Mezzogiorno dove la disoccupazione continua a presentarsi con caratteristiche di massa. In quest'area, nonostante i positivi trend registrati a partire dalla seconda metà degli anni Novanta (che si sono tradotti

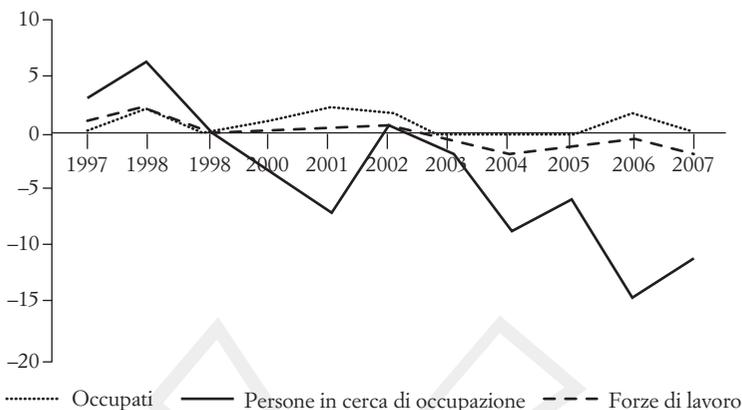


FIG. 7.1. Andamento dei principali indicatori del mercato del lavoro nel Mezzogiorno, Anni 1997-2007.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Svimez e Istat.

in una ripresa occupazionale trainata soprattutto dal massiccio ingresso delle donne nel mercato del lavoro), persistono rilevanti problemi occupazionali. I dati relativi all'ultimo decennio (cfr. fig. 7.1) evidenziano la scarsa dinamicità del mercato del lavoro meridionale che si caratterizza per un'occupazione stagnante e per l'apparente diminuzione della disoccupazione legata più a fenomeni di scoraggiamento che alla creazione di nuova occupazione.

Questi dati si legano a fenomeni che chiamano in causa non solo i comportamenti dell'offerta di lavoro ma anche l'arretratezza della base produttiva che, come appare in particolare considerando l'andamento del PIL<sup>7</sup>, è all'origine di una domanda di lavoro insufficiente<sup>8</sup>. Tutto ciò si ricollega ovviamente anche alla negativa congiuntura economica internazionale che ha rappresentato ovunque un fattore di crisi. Tuttavia, il confronto con i paesi dell'Unione europea evidenzia come l'Italia,

<sup>7</sup> Sono ormai sette anni che il Mezzogiorno cresce meno del resto del Paese. Dal 2002 al 2007 nel Centro-Nord il PIL è aumentato del 6,4% cumulativamente, mentre al Sud la crescita è stata meno di un terzo (2,4%). Nel 2008, in coincidenza con la recessione mondiale, il PIL ha segnato nel Mezzogiorno -1,1%; risultato lievemente peggiore del Centro-Nord (-1%).

<sup>8</sup> Per un approfondimento sul tema si veda Pugliese e Reberggiani [2004].

TAB. 7.1. Tassi annui di variazione degli occupati in Italia ed Europa

Aggregati	Variazioni % rispetto all'anno precedente										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Europa (15)	1,0	1,7	1,8	2,2	1,4	0,7	0,5	0,7	0,9	1,5	1,6
Italia	0,3	1,0	1,2	1,7	1,9	1,4	1,5	0,7	0,7	1,9	1,0
Centro-Nord	0,2	0,8	1,8	1,8	1,6	1,3	2,3	1,2	1,1	2,0	1,4
Mezzogiorno	0,3	1,6	0,0	1,6	2,4	1,7	-0,4	-0,4	-0,3	1,6	0,0

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat e Istat.

già prima della recessione mondiale del 2008, facesse fatica a mantenere gli stessi livelli di crescita europei soprattutto per il progressivo allontanamento del Sud Italia dal resto del paese<sup>9</sup>. Nel 2007, alle soglie della crisi che di lì a poco avrebbe investito l'economia mondiale, mentre nel Centro-Nord gli occupati aumentavano di 234 mila unità, nel Sud Italia essi rimanevano sugli stessi livelli dell'anno precedente per poi diminuire nell'anno successivo (di 34 mila unità). Questi dati (cfr. tab. 7.1) confermano l'esistenza di un mercato del lavoro che si va sempre più spaccando con il Centro-Nord che continua, si pure con un rallentamento, a crescere e il Mezzogiorno che manifesta i segnali di una evidente caduta.

Come è stato anticipato, nel Mezzogiorno la stagnazione dell'occupazione si è combinata in questi anni con la contrazione dell'offerta<sup>10</sup>. Sono stati soprattutto giovani e donne a risultare vittime di un fenomeno di «scoraggiamento» per cui, nell'impossibilità di trovare un lavoro, si sono ritirati dal mercato locale rinunciando a cercare un'occupazione, prolungando gli studi,

<sup>9</sup> Il ritardo del Mezzogiorno appare evidente anche considerando il PIL pro capite che è significativamente più basso di quello del Centro-Nord e di quello medio registrato dall'Europa. Nel 2007 in PIL procapite meridionale ha raggiunto solo il 57,5% di quello centro settentrionale con un peggioramento lieve rispetto all'anno precedente (di 0,2 punti percentuali) ma che contribuisce ad alimentare un *trend* negativo che persiste ormai da anni. Nel 2008 il divario si è ridotto lievemente (il PIL meridionale ha raggiunto il 59% di quello del Centro-Nord) ma, come ha evidenziato la Svimez [2009], tale dato dipende più dalla perdita di popolazione che dall'aumento del PIL.

<sup>10</sup> La Svimez [2008] segnala come la diminuzione della forza-lavoro legata all'effetto scoraggiamento abbia dato vita negli ultimi anni ad un fenomeno paradossale per cui l'occupazione è diminuita più al Sud che nel Centro-Nord.

rifugiandosi nel lavoro sommerso o scegliendo la strada dell'emigrazione nel Centro-Nord. Quest'ultimo fenomeno, ripreso a partire dalla seconda metà degli anni Novanta<sup>11</sup>, riflettendo i profondi mutamenti intervenuti nella società meridionale, riguarda soprattutto i giovani e in particolar modo quelli più istruiti; anche se alcune catene migratorie legate a specifiche aree geografiche e particolari attività sembrano resistere<sup>12</sup>. In contrasto con quanto emerge da molte autorevoli indicazioni che esprimono un pressante richiamo alla necessità di favorire *sic et simpliciter* il rafforzamento della formazione come antidoto alla disoccupazione, il fenomeno di *over education* meridionale mostra le criticità del nostro modello occupazionale che non garantisce ai più qualificati un più facile accesso al lavoro. D'altra parte, però, la crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro<sup>13</sup> richiama anche la necessità di offrire forme di sostegno formativo oltre che economico all'ampia platea dei lavoratori a termine che continuamente attraversano fasi di forzata fuoriuscita dal mercato del lavoro. Tutto ciò rimanda alla necessità di studiare a fondo gli interventi di contrasto alla disoccupazione allo scopo di evitare che essi si traducano in misure di debole impatto.

#### 4. La formazione al lavoro

I tirocini formativi promossi dal programma L&S, pur operando in un contesto particolarmente complesso, hanno dato vita a risultati complessivamente positivi, specie se confrontati

<sup>11</sup> Nel 2008 il Mezzogiorno ha perso 62 mila residenti a favore delle altre regioni d'Italia. Negli ultimi dieci anni quasi 700 mila persone sono emigrate. Va inoltre ricordato che i dati Istat fotografano solo una parte del fenomeno essendo basati sui trasferimenti di residenza registrati che non sempre accompagnano gli effettivi spostamenti.

<sup>12</sup> Nell'ultimo anno per cui sono disponibili dati rilevati dall'Istat, oltre la metà delle persone che hanno abbandonato il Mezzogiorno per le regioni del Centro-Nord aveva un titolo di studio medio-alto (il 52,2%). Inoltre, è in vistoso aumento la percentuale di laureati col massimo dei voti che abbandonano il Sud Italia [Svimez 2009]. Sulla ripresa dell'emigrazione da Sud a Nord si veda Pugliese [2002].

<sup>13</sup> La flessibilizzazione nel Mezzogiorno tende ormai da anni a superare i livelli registrati nel Centro-Nord oltre ad assumere i caratteri di una trappola più che di un raccordo con l'occupazione standard [Villa 2007].

con quelli di norma conseguiti da questo strumento di ingresso nel mercato del lavoro.

Il tirocinio formativo, che rappresenta sempre più spesso una tappa obbligata del percorso di inserimento lavorativo, riguarda in Italia un numero crescente di persone. Nel nostro paese vengono attivati in media quasi 300 mila tirocini all'anno. Secondo i dati raccolti da Unioncamere<sup>14</sup>, nel 2007 sono stati attivati complessivamente circa 256 mila tirocini (con un incremento pari al 12,2% rispetto all'anno precedente). Di questi, l'Isfol calcola che 52.700 siano stati attivati col concorso dei centri per l'impiego (quasi dieci anni prima, nel 1998, i tirocini attivati erano meno di 15 mila). Questo trend positivo segnala un interesse crescente delle aziende per queste forme di inserimento lavorativo. Oltre che da processi inerenti la domanda di lavoro, la crescente diffusione dei tirocini dipende dalle innovazioni introdotte nel sistema universitario a partire dalla fine degli anni Novanta (d.m. 509/99) che hanno creato le premesse affinché molti percorsi formativi venissero arricchiti con specifiche attività di tirocinio formalmente riconosciute. Anche la riforma della scuola operata nel 2003 (riforma Moratti collegata alla legge 53/2003), favorendo la diffusione di percorsi di alternanza scuola-lavoro, ha giocato un ruolo importante nel promuovere la formazione *on the job*. I giovani, soprattutto i neo-laureati, costituiscono in effetti la principale componente dell'esercito dei tirocinanti. Tuttavia, nulla esclude che in futuro non si possa assistere ad un ampliamento dei *target* di riferimento di questo strumento. Una evoluzione di questo genere sarebbe, in effetti, in linea con la filosofia dell'attivazione. Anche i meno giovani, magari quando rappresentano segmenti della popolazione caratterizzati da particolari problemi di inserimento lavorativo, potrebbero entrare (o rientrare) in contatto col mondo del lavoro attraverso i tirocini. Del resto la normativa in materia di tirocini nulla stabilisce in merito all'età dei tirocinanti. È nella legge 196/1997 che si ritrovano i criteri guida in materia di tirocini formativi<sup>15</sup>. Questa

<sup>14</sup> Si tratta dei dati raccolti nell'ambito dell'indagine annuale Excelsior sui fabbisogni professionali delle aziende che costituisce la più ampia e completa fonte di dati statistici sui tirocini formativi.

<sup>15</sup> Il c.d. pacchetto Treu, di cui la legge 196/1997 fa parte, ha delineato in maniera dettagliata la normativa sui tirocini. Essi erano comunque già previsti dalla legge 236/1992. Ulteriori norme sono poi state introdotte dal

legge, emanata con l'obiettivo di promuovere l'occupazione attraverso l'introduzione di una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, ha prodotto mutamenti di rilievo nel panorama italiano del diritto del lavoro favorendo l'avvio di un processo di spinta deregolamentazione. Tutto ciò, insieme alla moltiplicazione delle forme contrattuali atipiche (operato in particolare con il d.lgs. 276/2003) e al decentramento di molte competenze e funzioni in materia di lavoro (operato a partire dalla legge 59/1997), ha creato le premesse per una sostanziale riforma delle politiche per l'occupazione che vede nella promozione della formazione lungo tutto l'arco della vita e, in particolare, di quella realizzata attraverso il lavoro (*on the job*) uno dei suoi elementi più importanti. In quest'ottica non solo i tirocini, ma anche altri strumenti come ad esempio l'apprendistato, sono stati potenziati<sup>16</sup>. Gli stessi servizi pubblici per l'impiego sono stati oggetto di interventi legislativi volti a ridisegnarne le competenze e a rafforzarne l'efficacia. Attraverso un processo di riforma avviato nel 1997, il legislatore ha inteso trasformarne radicalmente il ruolo. Se sui vecchi uffici di collocamento gravano per lo più adempimenti di tipo burocratico da esercitarsi nel rispetto di una rigida logica di controllo gerarchico, ai nuovi centri per l'impiego si chiede invece di intervenire attivamente nel mercato del lavoro locale attraverso azioni di accoglienza, informazione, orientamento, promozione dell'incontro domanda-offerta di lavoro (*matching*) e consulenza alle imprese<sup>17</sup>. La promozione dei

Decreto 25 marzo 1998 n.142, «Regolamento recante norme in attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della legge 196/1997 sui tirocini formativi e di orientamento» e dal decreto n. 509 del 1999 che regola l'autonomia didattica degli atenei e che ravvisa nei tirocini alcuni degli elementi indispensabili dei nuovi curricula.

<sup>16</sup> L'apprendistato è stato oggetto della riforma operata con la legge 276/2003 che prevede una sua articolazione in tre possibili percorsi: apprendistato professionalizzante, apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

<sup>17</sup> I principali provvedimenti legislativi che hanno modificato le funzioni dei CPI sono stati la legge 608/1996 che ha introdotto per la generalità dei lavoratori il meccanismo dell'assunzione diretta in luogo di quella numerica, la legge 196/1997 che ha operato una prima e parziale apertura del collocamento ai soggetti privati e il d.lgs. 469/1997 che, in attuazione della legge 59/1997, ha regolato il trasferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro.

tirocini formativi, operata anche attraverso specifici programmi e interventi *ad hoc*, va dunque vista nel più ampio contesto di riforma delle politiche del lavoro al fine di coglierne gli aspetti salienti e quelli di continuità rispetto al passato.

Per quanto riguarda più specificamente gli esiti occupazionali dei tirocini, pur tenendo presente che essi, in quanto attività formative, non necessariamente devono garantire l'inserimento immediato in azienda, è possibile rilevare che solo in una minoranza di casi al termine del tirocinio viene stipulato un contratto di lavoro. Su questo punto, tuttavia, le poche indagini nazionali presentano dati discordanti. Secondo i dati Isfol [2006], nel 26,5% dei casi, chi ha effettuato un tirocinio viene in seguito assunto. Diversi sono i dati forniti da Unioncamere che, registrando non solo le effettive assunzioni ma anche il potenziale interesse ad assumere i tirocinanti al termine del tirocinio, ha calcolato un valore prossimo al 13%. Almalaurea [2008] invece, studiando i soli tirocini che riguardano i laureati, ha rilevato che la percentuale per l'anno 2006 oscilla fra il 10,7% per i laureati triennali e il 21,2% per i laureati delle lauree specialistiche. Secondo quanto rilevato da Unioncamere [2008], la maggior parte delle assunzioni si concentrano nelle grandi aziende (con altre 250 dipendenti) che operano nel settore dei servizi (dove la percentuale di aziende che hanno assunto o dichiarano di volere assumere i propri ex-tirocinanti è pari al 28%), mentre il dato meno positivo si registra nelle aziende con meno di 9 dipendenti (dove la percentuale è del 9%). Le imprese di servizi sono anche quelle che ospitano più tirocinanti (67,9% contro 23,9% registrato dalle imprese che operano nell'industria e 8,2% registrato dalle imprese che operano nelle costruzioni). Va infine rilevato che è il Nord Italia a rappresentare l'area geografica in cui vengono attivati più tirocini mentre nel Sud e nelle isole la percentuale è più bassa.

##### 5. Lavoro e sviluppo: un binomio imprescindibile

L'idea di creare un sistema integrato di interventi formativi *on the job* nei territori delle regioni ex-Obiettivo 1 è nata nei primi anni del Duemila come risposta alla necessità di assicurare un opportuno utilizzo dei fondi strutturali europei che, stanziati

dalla programmazione 2000-2006, non avevano dato vita fino a quel momento ad adeguati programmi di spesa. Le regioni, nuove protagoniste delle politiche occupazionali in seguito alle novità introdotte dalla riforma costituzionale del 2001, non si stavano dimostrando in grado di appropriarsi di un forte ruolo di programmazione e si rendeva pertanto necessario creare un sistema di impulso e supervisione di natura centralizzata.

Una volta creato lo staff centrale e periferico del programma e individuata in Italia Lavoro la sua cabina di regia, nel 2005 le attività hanno avuto inizio con la promozione dei servizi offerti presso le aziende obiettivo<sup>18</sup>, il coinvolgimento di CPI e università, la stipula delle convenzioni, la preselezione e selezione dei candidati, la definizione dei progetti formativi, l'avvio dei tirocini, la raccolta dei dati inerenti le offerte di lavoro e la liquidazione dei compensi ai tirocinanti e alle aziende. Destinatari degli interventi realizzati a partire dal 2005 sono stati sia i disoccupati, inoccupati o soggetti svantaggiati sia i laureati non occupati residenti in aree ex-Obiettivo 1. A questi soggetti è stata offerta la possibilità di effettuare un tirocinio potendo disporre di una borsa lavoro (il cui ammontare varia fra 550 euro e gli 800 euro mensili a seconda del tipo di tirocinio effettuato), di facilitazioni per vitto, alloggio e trasporti e di appositi interventi formativi *off the job* (erogati presso università e centri di ricerca). Alle aziende ospitanti, cui è stato corrisposto un rimborso per il tutoraggio nel caso di assunzione dei tirocinanti<sup>19</sup>, è stata invece offerta la possibilità di usufruire dell'analisi dei fabbisogni professionali e della preselezione dei tirocinanti.

È interessante notare che le iniziative promosse da L&S, oltre a presentarsi come un classico esempio di misure attive di promozione dell'occupazione, sono state, almeno negli

<sup>18</sup> Le aziende ammesse a partecipare al programma sono quelle che hanno beneficiato dei finanziamenti messi a disposizione dal ministero delle Attività Produttive attraverso la legge 488/1990.

<sup>19</sup> Il rimborso opera quando l'azienda fa una congrua offerta di lavoro ad almeno il 65% dei tirocinanti (tranne nel caso dei PILS - Pacchetti per l'Inserimento dei Lavoratori Svantaggiati - per i quali l'offerta deve essere stata fatta al 100% degli ex-tirocinanti). Italia Lavoro provvede inoltre a coprire gli oneri assicurativi e quelli derivanti da eventuali azioni formative presso università o enti di ricerca.

intenti dichiarati dagli operatori, anche ancorate alla volontà di supportare le aziende meridionali nel migliorare le proprie capacità competitive. Il tirocinio, infatti, oltre ad essere inteso come strumento di ingresso nel mercato del lavoro, è stato presentato come mezzo per reperire e formare forza lavoro rispondente a specifiche esigenze strategiche; specialmente quelle collegate a strategie di innovazione di processi e/o prodotti. In quest'ottica, la valorizzazione delle competenze individuali è stata esplicitamente ricollegata non solo al potenziamento dell'occupabilità, ma anche alla promozione dei fattori di sviluppo locale nella forma di valorizzazione del capitale umano disponibile. L'obiettivo, come si legge nelle pubblicazioni di Italia Lavoro [2006], è di creare lavoro produttivo uscendo da qualsiasi forma di assistenzialismo, favorendo la sedimentazione nel contesto economico e sociale di abilità, attitudini, competenze, *expertise*, che contribuiscano a creare un ambiente idoneo a promuovere sviluppo e occupazione. In quest'ottica va letta anche la mobilità promossa da Lavoro&Sviluppo. Il tirocinio presso aziende operanti al di fuori delle regioni del Mezzogiorno, specie se riferito a specifici progetti di professionalizzazione e accompagnato da azioni che supportano i tirocinanti nella fase di rientro, viene presentato non come una necessità, ma come una opportunità di formazione utile non solo al tirocinante, ma anche alla futura azienda ospitante meridionale. Tutto ciò ricorda gli obiettivi di generazioni di altri programmi pubblici che, a partire dai Patti Territoriali, dai Patti per l'Occupazione e poi attraverso i Progetti Integrati Territoriali solo per citare i più importanti, hanno tentato nel corso degli ultimi quindici anni di promuovere lo sviluppo locale a partire dalla valorizzazione delle sue risorse endogene. Lo scopo era affiancare alle tradizionali politiche erogate dall'alto, tendenzialmente settoriali, dirette alle singole imprese e che non attribuivano alla variabile territoriale un peso rilevante, politiche di nuova generazione guidate da un approccio integrato dal basso, fondato sulla valorizzazione delle risorse endogene e, in particolare, su quella delle risorse intangibili<sup>20</sup>. Per il *nuovo paradigma dello*

<sup>20</sup> Sono molti gli studiosi che hanno analizzato l'emergere del nuovo paradigma dello sviluppo locale. Qui si fa riferimento in particolare a Amin e Thrift [1994], Cersosimo [2001], Sivini [2006], Trigilia [2005].

*sviluppo locale* [Sivini 2006] che orienta questo tipo di interventi il territorio cessa di essere uno spazio vuoto «da riempire» di attività produttive di tipo industriale, per diventare un *milieu* locale, cioè dotazione di risorse fisiche e culturali che costituiscono le risorse (o gli ostacoli) per lo sviluppo<sup>21</sup>. Da tutto ciò deriva la possibilità di cogliere, per lo meno nella retorica che ha guidato il programma L&S, il tentativo di riconoscere e valorizzare il legame fra lavoro produttivo, arricchimento delle competenze professionali, formazione, ovvero, in una parola, attivazione, e sviluppo del territorio.

## 6. *Esiti occupazionali del programma L&S*

Il programma L&S ha realizzato finora 5.338 tirocini formativi (4.224 nelle regioni meridionali e 1.114 in mobilità geografica) superando di molto gli obiettivi iniziali<sup>22</sup>. Sono 837 le aziende coinvolte nelle sei regioni obiettivo mentre nel Centro-Nord il loro numero ha raggiunto le 479 unità (inoltre sono state coinvolte anche due aziende straniere). Tutte le regioni coinvolte hanno partecipato attivamente al programma (con la Campania in testa che ha realizzato oltre 1.000 tirocini) a parziale eccezione della Sardegna dove sono stati realizzati solo 75 percorsi formativi. Ciò che colpisce di più di questa esperienza sono gli esiti occupazionali. I dati rilevati da Italia Lavoro attestano che il 78,6% dei tirocinanti ha ricevuto una offerta di lavoro al termine dell'esperienza formativa (nel 34,2% dei casi era a tempo indeterminato, nel 34,1% dei casi era a tempo determinato, nel 18,4% a progetto, nel 9,6% come apprendistato e nel 2,2% con contratto di inserimento). Questo dato, che ovviamente dipende in parte dagli incentivi offerti

<sup>21</sup> Secondo Crouch *et al.* [2004], si tratta di favorire la creazione di beni locali per la competitività ovvero risorse tangibili e intangibili del territorio che ne determinano la competitività. Si tratta ad esempio della presenza di diffuse relazioni di fiducia, di mano d'opera qualificata, di enti che fanno ricerca o che offrono servizi come consulenza legale, marketing, supporto nell'uso di tecnologie innovative ecc.

<sup>22</sup> Gli obiettivi, definiti di anno in anno e con riferimento a specifici target di inoccupati da raggiungere con le attività formative, hanno portato, nel complesso, a prevedere la realizzazione di 4.840 percorsi formativi.

alle aziende, segnala comunque il positivo funzionamento del tirocinio come strumento che può efficacemente essere utilizzato per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro dei disoccupati. In particolare, sono state le piccole aziende e quelle in fase di *start up* a offrire maggiori opportunità occupazionali. Per queste aziende L&S aveva previsto una particolare tipologia di tirocinio: il PILS (Pacchetto per l'inserimento di lavoratori svantaggiati). Il PILS, destinato ai lavoratori svantaggiati<sup>23</sup>, è stato introdotto allo scopo di favorire questo tipo di aziende cui è stato concesso, in deroga al dettato normativo sui tirocini (legge 196/1997), la possibilità di superare i limiti di legge relativi al numero di tirocinanti da ospitare. Anche nel caso del PILS, parte del successo dipende dal meccanismo di finanziamento che premiava le aziende che facevano una congrua offerta di lavoro agli ex-tirocinanti attraverso il rimborso dei costi sostenuti per ospitarli. Tuttavia, i dati raccolti attraverso i questionari e le interviste in profondità con i testimoni privilegiati<sup>24</sup>, hanno evidenziato che questo risultato dipende anche dalla reale corrispondenza dei profili professionali dei tirocinanti con i fabbisogni professionali delle aziende. È emersa, in particolare, l'opportunità di offrire servizi qualificati di ricerca e selezione dei tirocinanti alle piccole e piccolissime aziende che difficilmente possono agevolmente sostenerne i relativi costi.

Al di là degli esiti occupazionali complessivi del programma, un elemento interessante che emerge da questa esperienza riguarda gli esiti occupazionali della componente femminile. Le donne, infatti, hanno ricevuto in media più offerte di lavoro rispetto ai loro colleghi maschi<sup>25</sup>. Anche considerando il ruolo del titolo di studio, i buoni esiti occupazionali relativi alla com-

<sup>23</sup> La situazione di svantaggio deve risultare ai sensi del reg. CE 2204/2002.

<sup>24</sup> L'indagine si è avvalsa dalla somministrazione di 33 questionari agli ex-tirocinanti di Basilicata, Campania e Puglia della terza fase del programma, di 12 questionari agli operatori dei CPI e di 10 interviste in profondità a testimoni privilegiati che includono il responsabile del monitoraggio di L&S, i responsabili regionali di Basilicata, Puglia e Campania, alcuni responsabili dei CPI e alcuni operatori di *placement* di tre università coinvolte.

<sup>25</sup> Nel caso dei PILS le donne hanno ricevuto nel 77% dei casi un'offerta di lavoro contro il 73% dei maschi. Nei tirocini alta formazione le percentuali sono, rispettivamente, il 63% per le donne e il 59% per i maschi. Nel caso dei tirocini in loco le percentuali sono 59% e il 55%.

ponente femminile vengono confermati<sup>26</sup>. Tutto ciò fa sì che Lavoro&Sviluppo, pur non essendo nato con questo obiettivo, abbia funzionato in qualche modo come una politica di genere garantendo una porta di ingresso in un mercato tendenzialmente chiuso. Il grado di soddisfazione delle ex-tirocinanti testimonia in molti casi questo risultato. È soprattutto la componente più istruita a riconoscere l'utilità dell'esperienza. Anche i maschi raggiunti dall'indagine hanno espresso nel complesso giudizi positivi sull'esperienza. In particolare, sono due gli aspetti che vengono considerati più importanti: l'opportunità di acquisire competenza tecnico-professionali e quella di instaurare relazioni utili per il futuro professionale<sup>27</sup>.

Fra gli esiti inattesi del programma, è possibile segnalarne anche un altro la cui analisi meriterebbe tuttavia uno studio approfondito che esula dagli obiettivi di questo lavoro. Si tratta del possibile effetto di incentivo a regolarizzare rapporti di lavoro irregolari. In molti casi, infatti, specialmente per i profili professionali più bassi, le biografie dei tirocinanti danno conto di percorsi di alternanza continua fra lavoro nero e lavori precari. In questi casi, si può vedere nel programma L&S un vettore che ha favorito la regolarizzazione di rapporti di lavoro preesistenti.

Pur avendo garantito il raggiungimento di alcuni importanti obiettivi, l'implementazione del programma oggetto di studio presenta alcune rilevanti criticità. Una riguarda specificamente il suo funzionamento mentre le altre, più generali, sono riferibili ai tirocini come strumento di *policy* e all'approccio dell'attivazione che li orienta. Per quanto riguarda la prima criticità, essa riguarda essenzialmente il problema del control-

<sup>26</sup> Non avendo sufficienti dati a disposizione su tutte e tre le fasi del programma, le rilevazioni relative al titolo di studio sono state effettuate sulla sola componente di tirocini attivati nell'ambito della terza fase di L&S (si tratta di 901 esperienze formative costituite da 355 PILS, 226 tirocini alta formazione e 420 tirocini in loco). Per i titoli di studio bassi, le percentuali sono 68% per le donne contro 55% per gli uomini, per i titoli di studio medi sono 68% contro 65% e per quelli alti sono 60% contro 61%.

<sup>27</sup> Oltre a questo, viene unanimemente valutata positivamente la corresponsione della borsa lavoro che, a differenza della quasi totalità dei tirocini formativi, ha garantito una forma di sostegno al reddito dei tirocinanti. Il tirocinio, figurando come attività formativa, non genera infatti alcun obbligo di retribuzione in capo all'azienda ospitante (legge 196/1997).

lo. Il controllo è relativo in particolare a due aspetti: quello della congruenza fra attività previste dal progetto formativo e quelle effettivamente svolte e quello della natura realmente formativa dell'esperienza. Il problema del controllo, rispetto al quale è emersa una certa consapevolezza anche da parte degli operatori pubblici, è fondamentale per evitare che i tirocini vengano svuotati della loro valenza formativa e trasformati in adempimenti burocratici per raggiungere altri fini. I percorsi formativi possono, ad esempio, essere attivati solo per ottenere finanziamenti pubblici oppure per sopperire a esigenze produttive temporanee che, in assenza di questa possibilità, si sarebbero trasformati invece in vera e propria domanda di lavoro. Inoltre, come in ogni altro programma pubblico, esiste anche in questo caso il rischio che si generino fenomeni di *goal displacement* tali per cui lo strumento per raggiungere gli obiettivi diventa più importante degli obiettivi stessi. I tirocini possono allora essere finanziati più per questa ragione che a seguito di una puntuale rilevazione dei fabbisogni professionali espressi dall'azienda o di una accurata valutazione del contenuto formativo dell'esperienza. Per quanto riguarda le altre criticità, due aspetti vanno sottolineati. In primo luogo, l'esperienza dimostra come il tirocinio sia soggetto ad una sorta di «rendimento decrescente» per cui la sua valenza formativa è massima all'inizio (di un percorso formativo oppure nel primo tirocinio rispetto al secondo, al terzo e così via) e tende poi a diminuire. Questo non è un problema di secondaria rilevanza quando abbiamo a che fare con biografie personali spesso già ricche di esperienze formative. Nel caso dei soggetti più istruiti, infatti, le interviste hanno fatto emergere situazioni dove il tirocinio realizzato con L&S rappresentava la seconda, terza o quarta esperienza formativa (spesso dopo il tirocinio obbligatorio per conseguire la laurea nel nuovo ordinamento e magari anche dopo quello post-laurea realizzato con Fixo, un altro programma gestito da Italia Lavoro). Questo, come è emerso chiaramente dai questionari somministrati agli ex-tirocinanti laureati, fa sì che il rapporto fra ciò che l'azienda «da» al tirocinante e ciò che riceve può arrivare a invertirsi pur all'interno di una esperienza formalmente formativa. In secondo luogo, l'altro grande problema con cui si scontrano le politiche attive nel Mezzogiorno riguarda la storica debolezza della base

produttiva che spesso si traduce anche in arretratezza e quindi in scarse opportunità occupazionali proprio per la componente più istruita e dinamica dell'offerta di lavoro. Tutto ciò alimenta quel fenomeno di *over-education* in ragione del quale non sembra ragionevole puntare esclusivamente al rafforzamento delle competenze espresse dalla forza lavoro.

## 7. Attivare gli attori istituzionali

Nato inizialmente con obiettivi più circoscritti, L&S ha man mano inglobato nuove finalità. In particolare, nel corso del tempo, è emersa e si è rafforzata presso l'agenzia di coordinamento, Italia Lavoro, la consapevolezza della necessità di puntare ad un opportuno coinvolgimento degli operatori locali dei servizi per l'impiego che favorisse la sedimentazione di nuovo *know how* presso di loro. Uno specifico modello di relazioni operative improntate al supporto e al coinvolgimento doveva garantire questo risultato favorendo la creazione di progetti sostenibili, trasferibili e pertinenti. Anche in conseguenza degli specifici compiti istituzionali dell'agenzia<sup>28</sup>, non è stata invece dedicata un'attenzione altrettanto puntuale all'elevamento delle capacità operative dei servizi di *placement* dell'università.

Gli sforzi di coinvolgimento e attivazione dei SPI hanno dato vita a esiti non omogenei. A fare da minimo comun denominatore vi sono le difficoltà incontrate pressoché da tutti i CPI nel tentativo di ritagliarsi un ruolo importante da mediatori e animatori del territorio. Persiste, infatti, un diffuso pregiudizio nei loro confronti che porta le aziende a non individuare in essi un interlocutore privilegiato con cui relazionarsi. Ai CPI continua ad essere associata l'immagine dei vecchi uffici di collocamento lenti ad inefficaci (oltre che portatori di obblighi non di rado mal sopportati dagli imprenditori). Anche per quanto riguarda l'utenza, essa è spesso portatrice di visioni particolarmente critiche nei confronti dei CPI. Tuttavia, i

<sup>28</sup> Italia Lavoro, in base all'articolo 30 della legge 448/2001, è tenuta a offrire assistenza tecnica ai servizi per l'impiego mentre nulla viene stabilito per legge riguardo al *placement* universitario che tuttavia l'agenzia supporta nell'ambito di alcuni programmi pubblici come Fixo.

disoccupati si rivolgono comunque ai servizi pubblici con frequenza che diventa ingestibile nelle zone caratterizzate da ingenti problemi occupazionali. Qui, come avviene ad esempio per i CPI dell'area napoletana, persiste uno stato di perenne emergenza che rende molto oneroso per gli operatori svolgere compiti ulteriori rispetto a quelli routinari. Inoltre, per effetto della crisi, tutti i CPI hanno registrato un aumento delle richieste di aiuto da parte di una utenza che va differenziandosi soprattutto per l'incremento della componente più istruita che spesso prima tendeva a boicottare gli uffici pubblici. A fronte di questa difficile situazione di partenza, in parte per le capacità di coinvolgimento espresse dagli operatori regionali di Italia Lavoro, in parte per le competenze e l'esperienza possedute dai CPI, la partecipazione a L&S ha generato risposte molto differenziate fra loro. Si va da situazioni, come in Basilicata, dove i CPI sono stati coinvolti in un progetto complessivo di elevamento del livello dei SPI tramite la creazione di un tavolo tecnico di coordinamento fra ufficio lavoro regionale, province, CPI e Italia Lavoro, a realtà dove, in assenza di strutture formali complesse, i singoli CPI hanno mostrato una forte capacità di mobilitazione e auto organizzazione a casi dove, infine, tale sforzo di mobilitazione e attivazione non c'è stato.

Quanto al caso lucano, dopo aver alimentato grandi aspettative di riforma, il modello di *governance* partecipativa si è poi man mano scontrato con ingenti difficoltà di *decision making* che hanno finito per determinare, in molti casi, una cooperazione solo simbolica che ha comunque consentito di raggiungere e superare il numero di tirocini assegnati da L&S, ma non ha permesso di implementare in pieno gli ulteriori obiettivi che la regione si era data. A differenza di quello che è avvenuto in altri contesti, qui, nonostante il tentativo di inserire gli operatori locali in un'architettura istituzionale di tipo partecipativo, non si è instaurato un forte processo *bottom-up* in grado di dare spazio e responsabilizzare la base della struttura. In altri contesti, invece, le attività del programma hanno offerto questa possibilità alimentando un certo entusiasmo fra gli operatori locali che si sono sentiti parte di un progetto utile per offrire risposte concrete alla propria utenza di riferimento. Molti CPI hanno quindi partecipato attivamente al programma dimostrando non solo professionalità e capacità di intercettare i bisogni

locali, ma anche forte intraprendenza e capacità innovativa. Così ad esempio nel caso di Cava dei Tirreni, in Campania, dove non solo sono state portate a termine le azioni programmate, ma l'esperienza realizzata attraverso L&S ha anche favorito l'ideazione di un programma analogo, ma costruito su scala ridotta con finanziamenti del comune. Con modalità diverse, ma sempre come forma di apprendimento e sedimentazione, si può riportare anche il caso di Andria, in Puglia. Anche qui, grazie alla motivazione e all'intraprendenza della responsabile del CPI, al comune è stato chiesto di sponsorizzare con propri fondi due edizioni di tirocini formativi per favorire l'incontro domanda-offerta a livello locale.

I CPI, che in ragione della loro prossimità possono meglio conoscere e veicolare le necessità espresse dal territorio, hanno quindi dimostrato in questi casi di saper cogliere l'opportunità offerta da L&S. Essi, quando hanno potuto contare sulla motivazione dei propri responsabili e sul fatto di non operare in contesti afflitti dalla continua emergenza, hanno risposto attivamente al programma; soprattutto a partire dalla creazione o dal rafforzamento di rapporti con il tessuto produttivo locale. È proprio quest'ultimo aspetto l'elemento che è stato più spesso richiamato dagli operatori intervistati. Tuttavia, in molti casi questo circolo virtuoso non si è attivato tant'è che nella quasi totalità dei casi gli ex tirocinanti raggiunti dall'indagine dichiarano di non aver usufruito di servizi di orientamento e collocamento presso i CPI. La scelta dell'azienda dove effettuare il tirocinio è avvenuta in questi casi tramite auto-candidatura o tramite il passaparola di parenti e amici. Analogamente, anche per i soggetti più istruiti non sembra essere stato decisivo il canale offerto dai servizi di *placement* dell'università.

Come per i CPI, anche nel caso del coinvolgimento delle università, molti sono i problemi che preesistevano al programma. I servizi di *placement*, ovvero di orientamento in ingresso, in itinere e in uscita dedicato agli studenti e ai neolaureati, rappresentano nelle università meridionali una novità introdotta nei primi anni del Duemila grazie ai fondi PON 2000-2006. Spesso le loro attività si sono focalizzate sull'orientamento in uscita collegato soprattutto ad un altro programma portato avanti da Italia Lavoro, Fixo, che finanziava tirocini per i

neolaureati. Terminati i finanziamenti della programmazione 2000-2006 e conclusesi le attività di Fixo, questi servizi non di rado si sono trovati privi di sufficienti risorse e, in alcuni casi, i relativi uffici sono stati chiusi. Anche per effetto di questa situazione, gli uffici di *placement* non sempre riescono a porsi come interlocutori privilegiati rispetto ai laureati e alle aziende locali. L&S si è scontrato con questo tipo di criticità e non ha dato vita a un risultato omogeneo. Tuttavia, alcuni casi di successo testimoniano le potenzialità degli interventi. Così è stato ad esempio nel caso del coinvolgimento della facoltà di ingegneria meccanica e di quella di chimica dell'università di Salerno, in quello del CRIAI dell'università Federico II di Napoli o in quello dalla facoltà di ingegneria del Politecnico di Bari. In questi casi, spesso a partire da relazioni precedenti fra l'università (o, più spesso, singoli docenti) e le aziende locali, è stato possibile costruire percorsi ad alto contenuto formativo che hanno quasi sempre rappresentato il primo *step* ai fini dell'assunzione dei neo-laureati. Si tratta di realtà virtuose che, se da una parte testimoniano l'efficacia della formazione *on the job* e del meccanismo di attivazione istituzionale favorito da L&S, dall'altra però riguardano la componente meno a rischio di esclusione dal mercato del lavoro: quella dei laureati nell'area scientifica. Persiste, invece, nel caso delle facoltà umanistiche, una pressante difficoltà a inserirsi in dinamiche consolidate di interazione con gli operatori locali. Va sottolineato, a questo proposito, come le aziende meridionali, che già di norma tendono ad assumere meno laureati rispetto alle loro omologhe localizzate nel Centro-Nord [Unioncamere 2008], non intrattengano in genere relazioni frequenti con gli operatori dei servizi di collocamento universitari. Spesso si ravvisa inoltre anche una scarsa conoscenza dei profili professionali disponibili sul territorio (anche per effetto del moltiplicarsi dei corsi di laurea conseguente alla riforma dell'università). La comunicazione con l'università passa più che altro tramite i contatti diretti con i docenti salvo poi essere successivamente formalizzata negli uffici preposti. Qui la sfida principale è rappresentata dall'acquisizione di maggiore visibilità sul territorio. Se i CPI sono impegnati a modificare la propria immagine, i servizi di *placement* dell'università devono spesso crearsene una e sono chiamati a farlo nelle condizioni di

ristrettezza di *budget*<sup>29</sup> cui si è già fatto cenno. Funzionale al superamento di questo problema sembra essere la sempre più frequente organizzazione di iniziative di ampio respiro come i *job meeting* attraverso i quali gli atenei cercano di migliorare la propria visibilità sul territorio ampliando la quantità e qualità di contatti con gli operatori locali.

Quanto al programma L&S, va infine sottolineato come, in linea con quanto rilevato a proposito dei CPI, anche in questo caso siano state soprattutto le piccole e piccolissime aziende a mostrarsi molto interessate ai servizi offerti mentre i canali di comunicazione delle grandi aziende seguono spesso percorsi che bypassano gli uffici di *placement*<sup>30</sup>.

#### 8. *Oltre la teoria: criticità e prospettive delle politiche attive del lavoro*

L'attivazione ha rappresentato una sfida che gli utenti del programma oggetto di studio e gli operatori pubblici hanno accolto con entusiasmo. Il risultato è stata l'implementazione di azioni formative che hanno creato in molti casi reali occasioni di incontro domanda-offerta di lavoro e di crescita professionale. Nei casi in cui tutto ciò si è verificato, i servizi pubblici sono riusciti a garantire quelle funzioni di orientamento e formazione necessarie ai fini di offrire supporto ai frammentati percorsi professionali individuali [Zucchetti 2007]. Il *training*, affiancato da adeguate misure di sostegno al reddito, ha premiato soprattutto le donne. È possibile interpretare questo risultato come l'effetto della natura promozionale e non obbligatoria del programma. L&S, infatti, lungi dal rappresentare un esempio di approccio ortodosso all'attivazione, ha agito in un'ottica di promozione delle capacità [Borghi 2005; Bonvin e Farvaque 2005] che, in assenza

<sup>29</sup> Spesso tutta la responsabilità dell'efficace erogazione dei servizi finisce per gravare sui responsabili degli stessi che si avvalgono della collaborazione di uno staff costituito dagli stessi studenti che vengono «reclutati» per periodi di lavoro particolarmente brevi (150 ore per volta tramite i contratti di collaborazione).

<sup>30</sup> Significativo, a questo proposito, il caso della Fiat di Melfi con cui l'ufficio *placement* della vicina università della Basilicata intrattiene di fatto relazioni solo sporadiche.

di interventi condizionali e moralizzanti, ha agito migliorando le autonome capacità di inserimento nel mercato del lavoro delle donne. L'attivazione, in definitiva, ha funzionato perché ha rappresentato una opportunità e non una costrizione.

Come è stato detto, il programma, inoltre, ha funzionato in alcuni casi come politica di emersione del lavoro nero. Questo fenomeno, che presumibilmente ha riguardato una parte minoritaria dei tirocini e che sembra aver interessato esclusivamente i profili professionali bassi e i lavoratori meno giovani, meriterebbe tuttavia un maggiore approfondimento perché segnala come le politiche di attivazione si scontrino con usi locali e pratiche che sfuggono ai *policy-maker*. È quantomeno fuorviante discutere acriticamente di attivazione in relazione ad aree dove, spesso con forme irregolari e precarie, l'attivazione in qualche misura esiste già. Il problema in questi casi è, semmai, favorire il riconoscimento e la regolarizzazione dei contenuti delle attività.

Infine, quanto a ciò che è stato definito attivazione istituzionale [Villa 2007], essa è stata favorita in misura variabile nei diversi contesti territoriali a seconda del grado di coinvolgimento e responsabilizzazione degli attori locali, della loro motivazione e intraprendenza e del livello di emergenza sociale legato alle caratteristiche del mercato del lavoro. I CPI, in particolare, sono stati al centro di questo processo di «apprendimento attraverso la pratica» [Corradi, Gherardi e Verzelli 2008]. L&S ha potuto contare sul loro radicamento territoriale, sulla loro esperienza e sulla loro conoscenza dei bisogni espressi dal territorio. Tuttavia, ogni nuova azione dei SPI ha dovuto fare i conti con contesti spesso privi di conoscenza e fiducia reciproca in cui permane uno scollamento fra le necessità espresse dalle aziende e dai cittadini e i servizi offerti dalle istituzioni locali. Questo *gap*, che alimenta un'immagine negativa dei CPI, fa sì che le aziende tendano a non vedere nei CPI dei potenziali partner e che gli utenti non si avvicinino con fiducia ad essi. Tuttavia, come dimostra il successo ottenuto con le piccole e piccolissime aziende, l'offerta di servizi qualificati può garantire l'instaurazione di relazioni di fiducia e cooperazione. Lo stesso vale per i servizi di *placement* dell'università. L'inspessimento della densità istituzionale [Amin e Thrift 1994] può passare anche attraverso la loro valorizzazione. Questi servizi, invece,

finiscono spesso per essere considerati del tutto accessori e scarsi investimenti vengono ad essi dedicati. La loro valorizzazione e il loro inserimento in reti lunghe di attori pubblici potrebbero invece garantire maggiore efficacia alle azioni implementate. Tanto più che alle nuove politiche per l'occupazione si chiede proprio di saper elaborare azioni integrate che coinvolgano più attori pubblici [Spreafico 2004; Luciano 2002]. Inoltre, sulle politiche per l'occupazione grava la necessità di saper rispondere in maniera puntuale alle esigenze locali con strategie ad hoc [European Commission 2003]. In quest'ottica un sistema integrato che veda nei CPI e nelle università i suoi principali attori potrebbe garantire l'elaborazione di azioni strategiche rispondenti a una visione complessiva dei reali bisogni, delle necessità e delle aspirazioni del territorio. Un tentativo interessante di questo tipo (che però formalmente non includeva anche l'università) è stato fatto in Basilicata dove, però, il modello istituzionale non è riuscito a conseguire risultati di ampio respiro e a promuovere dinamiche di forte integrazione e responsabilizzazione dei CPI. In effetti, ogni regione ha fatto propri gli stimoli offerti dal programma rispondendo con modalità specifiche che sarebbe interessante studiare più a fondo e in prospettiva più ampia, in riferimento alle complessive strategie regionali di attivazione. Tutto ciò consentirebbe di analizzare in maniera più sistematica il processo di elaborazione e implementazione delle politiche per l'occupazione nei vari contesti regionali<sup>31</sup>. Non si tratta di un processo semplice. Molto dipende da fattori contingenti come l'assenza di stati d'emergenza patologica che finiscono per bloccare di fatto le azioni innovative degli attori locali. Il tessuto produttivo debole e la presenza di sacche di disoccupazione che riversano le proprie richieste sui servizi locali impedisce infatti, anche in presenza di attori fortemente motivati, la possibilità di offrire risposte qualificate ai problemi locali. Il tentativo di risolvere questi problemi passa quindi inevitabilmente attraverso l'inserimento delle politiche occupazionali in un quadro più ambizioso che valorizzi anche azioni di promozione dello sviluppo locale nel suo complesso.

<sup>31</sup> Spunti di ricerca interessanti in questa direzione sono stati offerti di recente da Pirrone e Sestito [2006].



## LE POLITICHE ATTIVE PER IL REINSERIMENTO LAVORATIVO DEGLI INVALIDI DEL LAVORO

### 1. *Cambiamenti e resistenze nel sistema di welfare italiano. Le politiche del lavoro*

A partire dalla metà degli anni Novanta, i governi dei paesi con un sistema di welfare avanzato, per far fronte a nuove e mutate condizioni sociali, economiche e demografiche rielaborano nuove strategie in risposta ai vecchi bisogni di protezione sociale in caso di disoccupazione, malattie e infortuni, vecchiaia e povertà. Vari autori hanno analizzato questo cambiamento sottolineando in particolare il passaggio dalle politiche «passive» di sostegno del reddito alle politiche «attive» del lavoro [Calmfors, Forslund e Hemstrom 2002; Martin e Grubb 2001; Beraldo e Patalano 2003; Hasenfeld *et al.* 2004; vedi anche in questo volume i capp. 1 e 5, rispettivamente di Paci e di Ciarini]. Diversi sono stati gli aspetti messi in evidenza, dai nuovi contenuti delle politiche agli strumenti e le modalità organizzative utilizzate, dal tipo di approccio adottato alle trasformazioni che ne sono derivate per l'intero sistema di welfare.

Secondo Borghi e van Berkel [2007], le politiche attive del lavoro costituiscono una nuova modalità di risposta ai bisogni emergenti ed è per questa ragione che diventa importante concentrare le analisi non solo sul contenuto dei programmi o sulle relazioni tra gli attori coinvolti, ma anche sulle nuove modalità organizzative e di gestione delle politiche stesse.

Ferrera, Hemerjick e Rhodes [2000] invece hanno evidenziato come il cambiamento delle politiche abbia coinciso con un vero e proprio mutamento istituzionale, che si è concretizzato in una fase di sperimentazione di nuovi schemi di protezione sociale, simile per certi versi a quella verificatasi nella fase di nascita del welfare state: gli obiettivi vengono ridefiniti ed

emergono nuovi paradigmi di policy in cui molti degli strumenti tradizionalmente usati, vengono sostituiti.

Le trasformazioni in atto non comporterebbero però una trasformazione radicale. Si tratta infatti di un «processo di ricalibratura» che riguarda il profilo normativo, politico istituzionale, funzionale e distributivo e i conseguenti cambiamenti si inserirebbero quindi all'interno di processi consolidati di *path-dependency* [Ferrera, Hemerjick e Rhodes 2000].

Su quest'ultimo aspetto sembra concordare anche Paci [2008b] il quale sottolinea che le trasformazioni e le tendenze di riforma in atto nel sistema di welfare italiano non hanno comportato una rottura o innovazioni radicali nel regime di welfare italiano, il quale pur andando incontro ad alcuni adattamenti funzionali è rimasto comunque fondato sul principio lavoristico.

Nei paragrafi che seguono, dopo una breve descrizione delle caratteristiche delle politiche attive del lavoro per i disabili recentemente proposte dall'Oecd [2006] illustreremo i cambiamenti di *policy* avvenuti nel nostro paese, mettendo in evidenza le differenze tra le misure destinate agli invalidi del lavoro e quelle destinate agli invalidi civili. La diversa protezione offerta dal sistema di welfare italiano ai disabili lavoratori rispetto ai disabili civili costituisce una peculiarità del sistema italiano di welfare di stampo «lavorista», il quale offre una maggiore protezione a tutti i lavoratori che possono vantare almeno cinque anni di versamenti contributivi. Il dualismo tra «beneficiari forti» e «beneficiari deboli» discende dall'art. 38 della Costituzione italiana, che distingue la protezione sociale di tipo assicurativo, intesa come un diritto dei lavoratori, dalla protezione sociale di tipo assistenziale destinata tutti i cittadini privi di mezzi e che si trovano in stato di bisogno. Tale dualismo, come vedremo nel secondo paragrafo, nonostante i cambiamenti introdotti nelle politiche per i disabili, rappresenta tuttora un forte elemento di resistenza all'interno del nostro sistema di protezione sociale. Nel terzo paragrafo ci soffermeremo in particolare sulle politiche attive promosse dall'Inail e sul nuovo modello organizzativo adottato, individuandone le caratteristiche principali. L'interesse per il modello Inail si deve al tipo di strategia perseguita dall'ente, il quale non si limita a garantire un sostegno economico a tutti i lavoratori diventati invalidi a causa di un incidente sul lavoro, ma punta a rafforzare

le capacità residue degli invalidi (attraverso una serie di progetti di formazione e riqualificazione professionale co-progettati con l'utente), in modo da permettere loro la possibilità di rientrare nel mercato del lavoro. Si tratta di un approccio che presenta caratteristiche che lo accomunano più ai modelli di politiche attive di tipo *life first* rispetto ai modelli di tipo *work first*. Il quarto paragrafo è dedicato alla descrizione dei due tipi di approcci, in modo da sottolineare gli elementi del modello Inail che lo distinguono dai modelli di tipo *work first*.

Nel quinto paragrafo presenteremo i risultati ottenuti dall'implementazione del nuovo modello, mettendo a fuoco eventuali differenze presenti nelle diverse aree geografiche del nostro paese. Infine, nelle conclusioni, valuteremo nel suo complesso il nuovo modello, i suoi elementi innovativi e i punti di forza, ma anche le criticità e gli elementi di continuità con la natura assicurativo – occupazionale del sistema di welfare italiano.

## 2. *L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità*

Recentemente l'Oecd, nel rivedere la strategia per l'occupazione [2006], ha spostato l'attenzione dalle politiche volte a ridurre la disoccupazione e la spesa sociale a quelle volte ad allargare la partecipazione al mercato del lavoro, individuando tra i nuovi *target* da includere nel mercato del lavoro anche i disabili e gli invalidi. Tale scelta si basa sulla considerazione che «una larga parte delle persone disabili che fruiscono dei benefici del welfare vorrebbero lavorare e potrebbero farlo, qualora esistessero le giuste condizioni». Da qui emerge la proposta di elaborare delle politiche sociali *employed-oriented* che estendano l'approccio delle obbligazioni reciproche (e dei controlli e delle sanzioni), anche agli invalidi e ai disabili monitorando e valutando tali iniziative in modo da verificare quale combinazione di benefici monetari e servizi di supporto alla ricerca del lavoro funzionino meglio e come sia possibile tenere in considerazione i bisogni specifici di questi gruppi [Oecd 2006, 11].

Il tentativo di promuovere sistemi più attivi o più *employment friendly* può essere giustificato dall'assunto che la partecipazione al lavoro riesca a realizzare una migliore inclusione sociale delle persone disabili. Tuttavia secondo Van Oorschot

e Hvinden [2000], l'estensione delle politiche attive del lavoro anche ai disabili e agli invalidi del lavoro, sembra essere sollecitata più per ragioni legate al contenimento delle spesa sociale. Questi autori sottolineano che le politiche esistenti per i disabili e gli invalidi sono molto cambiate dal momento in cui molti governi hanno cominciato a ritenere eccessivi i livelli di spesa per i benefici ai disabili, al punto da considerarli una minaccia alla sostenibilità dei sistemi di assistenza sociale. Ciò ha determinato una restrizione dei criteri di eleggibilità e dei benefici monetari erogati, enfatizzando il ricorso a misure di politiche attive del lavoro, che hanno introdotto condizionamenti e sanzioni che hanno fortemente limitato le possibilità di scelta dei destinatari, riducendone i diritti [Van Oorschot e Hvinden 2000].

In Italia il cambiamento delle politiche per i disabili ha inizio nel 1999 con l'introduzione di nuove «nuove norme per il diritto al lavoro dei disabili»<sup>1</sup>. L'inserimento lavorativo dei disabili, per anni era stato regolato secondo il sistema delle quote e il collocamento obbligatorio delle «categorie protette», nelle quali rientravano non solo gli invalidi civili, del lavoro, di guerra e per servizio ma anche le vedove e gli orfani degli stessi<sup>2</sup>. Le aziende pubbliche e private, con almeno 35 dipendenti, erano quindi tenute ad assumere il 15% di disabili. Tale percentuale doveva poi essere ripartita tra le varie categorie protette. Il collocamento obbligatorio era vincolato all'esistenza di uno stato invalidante inteso come riduzione della capacità lavorativa. La nuova legge modifica il sistema precedente e sostituisce il «collocamento obbligatorio dei disabili» con il «collocamento mirato», un sistema che prevede una serie di servizi di sostegno e di politiche attive per favorire l'inserimento lavorativo della persona giusta nel posto giusto. Le quote obbligatorie vengono mantenute e l'obbligo di assunzione viene esteso anche alle aziende con almeno 15 dipendenti. In base alle modifiche introdotte, le aziende (pubbliche e private) che occupano da 15 a 35 dipendenti devono assumere almeno un disabile; quelle con un numero di lavoratori compreso tra 36 e 50 addetti, sono tenute ad impiegarne due; le imprese con un numero di

<sup>1</sup> Legge 68 del 12 marzo 1999, «Norme per il diritto al lavoro dei disabili».

<sup>2</sup> Legge 482 del 2 aprile 1968, «Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private».

lavoratori superiore a 50, devono riservare il 7% dei propri posti ai disabili. Le aziende che non presentano la richiesta di avviamento al lavoro di persone disabili ai competenti uffici del lavoro vengono sanzionate con il pagamento di una multa proporzionale al numero di disabili non assunti, moltiplicato per il numero di giorni di mancata assunzione.

Se nei confronti dei datori di lavoro, l'obbligo di impiegare i lavoratori disabili viene mantenuto, la nuova legge cerca invece di individuare per il disabile, sul fronte riabilitativo-occupazionale, un nuovo percorso di reinserimento più attento alle capacità del soggetto invalido. Si delinea quindi un nuovo modello di politiche attive del lavoro, applicato ai disabili. A tale scopo viene introdotto un nuovo metro di valutazione della disabilità di tipo «medico-sociale», tale da permettere di individuare le «capacità residue» del disabile che opportunamente rafforzate, possano favorirne il reinserimento lavorativo. Si passa quindi da una valutazione dei bisogni del soggetto per fini esclusivamente economici, ad un'analisi valutativa multidisciplinare e multi-dimensionale, in grado di tenere conto dei possibili progressi del disabile attraverso il suo inserimento nel mondo del lavoro.

La nuova legge mantiene però inalterata la distinzione tra disabili civili e invalidi del lavoro, fissando per questi ultimi una soglia di invalidità più bassa per l'accesso alle misure di re-inserimento nel mercato del lavoro<sup>3</sup>. Di conseguenza il differente trattamento riservato ai lavoratori disabili rispetto ai disabili civili, già sancito dal sistema di protezione italiano per quanto riguarda la possibilità di ricevere un sostegno di tipo economico, si estende anche alla possibilità di accesso ai progetti di formazione e reinserimento lavorativo.

A partire dal 2001, con la messa a punto del nuovo modello organizzativo Inail, le politiche di collocamento mirato per i

<sup>3</sup> Secondo la legge 68 del 1999, gli invalidi civili possono accedere ai servizi di collocamento mirato gestiti dai centri per l'impiego se presentano un livello di disabilità certificato dalla Asl, superiore al 45%, mentre gli invalidi del lavoro possono accedere alle misure di politica attiva dell'Inail con una invalidità, riconosciuta dall'Inail, superiore al 33%. Dal 2007 una nuova delibera Inail permette a tutti gli invalidi del lavoro che a causa della loro invalidità rischiano di perdere il proprio posto di lavoro, di accedere alle politiche attive, a prescindere dal livello di invalidità loro riconosciuto.

disabili civili e quelle Inail per gli invalidi del lavoro iniziano a differenziarsi non solo nei criteri di accesso, ma anche nelle procedure di gestione. Si crea infatti un doppio sistema di valutazione delle capacità residue ai fini di un eventuale reinserimento lavorativo: uno «ordinario» e gestito dalle commissioni mediche integrate presenti nelle Asl<sup>4</sup> e dai centri per l'impiego, e l'altro «esclusivo e privilegiato» per gli invalidi del lavoro, gestito interamente dall'Inail.

Per fruire dei servizi di collocamento mirato gli invalidi civili devono in primo luogo rivolgersi alle Asl, sottoporsi alla valutazione medico-sociale e ottenere un certificato attestante il livello di disabilità. Se questo risulta superiore al 45%, essi possono recarsi ai centri per l'impiego dove viene creata una graduatoria unica ai fini delle assunzioni lavorative. Per l'iscrizione alla lista unica del collocamento, oltre al certificato medico rilasciato dalle Asl è richiesta la compilazione di una scheda personale, contenente le informazioni sulla natura e il grado della disabilità, le attitudini personali, il livello d'istruzione e le capacità lavorative. I dati trascritti nella scheda personale prendono in considerazione anche altri parametri, quali: l'anzianità di iscrizione, la condizione economica, il carico familiare, la difficoltà di spostamento sul territorio, in modo da facilitare l'eventuale richiesta di lavoro proveniente dalle imprese e consentire un inserimento mirato nel mercato del lavoro.

Gli invalidi del lavoro invece hanno la possibilità di accedere direttamente al canale «privilegiato» gestito interamente dall'Inail. L'ente infatti «prende in carico» l'invalido assicurato offrendogli un sostegno completo e integrato che include sia la valutazione e il riconoscimento dell'invalidità lavorativa, sia l'erogazione di prestazioni di tipo economico, sia la possibilità di accedere ad un percorso riabilitativo individuale e co-progettato.

<sup>4</sup> Le «commissioni mediche integrate» erano state introdotte nelle Asl a partire dal 1992 con la legge 104 (art. 4). Esse hanno il compito di valutare il tipo e il grado di invalidità esistente ai fini dell'ottenimento dei benefici previsti.

### 3. *La riforma dell'Inail: nuove politiche e nuovo modello organizzativo*

Pochi mesi dopo l'introduzione della nuova legge che regola l'inserimento lavorativo dei disabili ha inizio un processo di cambiamento dell'Inail. Nel maggio del 1999, vengono introdotte «nuove disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali», che conferiscono all'Inail il compito di realizzare in via sperimentale misure di politica attiva, come ad esempio i progetti per la riqualificazione professionale e di reinserimento lavorativo degli invalidi del lavoro<sup>5</sup>. Sempre nello stesso anno l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni viene esteso anche all'ambito domestico<sup>6</sup>. Infine con il decreto legislativo n. 38 del 2000, la tutela offerta dall'Inail, oltre ad essere estesa alle casalinghe, ai parasubordinati, ai dirigenti e agli sportivi, viene anche intensificata con il riconoscimento del diritto alla protezione contro i rischi anche nei casi di infortunio *in itinere* (ovvero durante il tragitto casa-lavoro-casa) e con il risarcimento delle conseguenze di un eventuale infortunio non solo in termini di «danno patrimoniale» e quindi di perdita di un guadagno, ma anche come «danno alla persona»<sup>7</sup>.

Relativamente alla possibilità di attuare anche politiche attive del lavoro, è interessante notare che l'art. 24 del decreto 38/2000 aggiunge ai tradizionali compiti svolti dall'Inail (quali la presa in carico dell'assistito, la gestione della pratica per il riconoscimento del supporto economico, e la formulazione di un progetto riabilitativo personalizzato) anche la possibilità di promuovere progetti formativi e di riqualificazione professionale in modo da favorire il reinserimento lavorativo degli invalidi del lavoro. Si stabilisce che le nuove politiche per il triennio 1999

<sup>5</sup> Legge 144 del 17 maggio 1999, (art. 55), «Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali».

<sup>6</sup> Legge 493 del 3 dicembre 1999, «Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici».

<sup>7</sup> D.lgs. n. 38 del 23 febbraio 2000, «Disposizioni in materia di premi dell'istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali».

-2001 vengano finanziate con una parte di risorse provenienti dall'opera di contrasto dell'evasione contributiva da parte degli ispettori dell'Inail, entro il limite di 150 miliardi di vecchie lire, pari a circa 77.469 euro.

Per una «macchina» complessa e articolata come quella dell'Inail, si tratta di un grande cambiamento, che rende necessario anche un riadattamento funzionale e organizzativo dell'Istituto e che introduce interessanti elementi di novità. Il riadattamento funzionale ha inizio con l'individuazione da parte del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail degli indirizzi programmatici per la promozione e il finanziamento dei progetti di reinserimento. Successivamente il consiglio di amministrazione dell'Istituto stabilisce la tipologia e la finalità degli interventi, i criteri e le modalità per la formulazione dei progetti, per la loro ammissione e l'entità delle risorse da destinare, ripartendo i finanziamenti stanziati tra le tipologie di progetti realizzabili.

Gli interventi vengono distinti in: 1) progetti formativi di riqualificazione professionale degli invalidi del lavoro; 2) progetti di incubazione di nuove attività imprenditoriali (artigianali, agricole o di servizi, gestite, sia pure in forma non esclusiva da lavoratori disabili, anche sotto forma di cooperative sociali); 3) progetti per l'abbattimento delle barriere architettoniche; 4) progetti sperimentali regionali. Tutti i progetti hanno in comune la finalità di favorire il reinserimento dei lavoratori invalidi nell'azienda di provenienza, preferibilmente nelle mansioni già svolte in precedenza, od in altre compatibili con le abilità residue dell'invalido. Nel caso in cui il reinserimento nella stessa azienda, non sia praticabile, i progetti possono puntare ad agevolare l'inserimento lavorativo in un'altra impresa.

L'introduzione di nuove politiche rende necessaria la revisione del modello organizzativo dell'Inail. I dirigenti della direzione centrale riabilitazione e protesi elaborano quindi un nuovo modello in grado di gestire in maniera integrata sia la fase di accertamento delle capacità residue, attraverso una valutazione medico-sociale, sia la fase di riqualificazione professionale e reinserimento al lavoro, attraverso l'implementazione di progetti formativi destinati esclusivamente agli invalidi del lavoro. Le linee guida del nuovo modello vengono inviate dalla direzione centrale dell'Inail a tutte le sedi locali, in modo da

uniformare le procedure e la realizzazione dei progetti. L'analisi delle linee guida ci ha permesso di individuare alcuni elementi di particolare interesse del nuovo modello organizzativo, tra cui: 1) l'istituzione delle *équipe* multidisciplinari Inail e multi-livello per la valutazione medico-sociale delle capacità residue; 2) l'integrazione tra le politiche passive e le politiche attive del lavoro; 3) la centralità dell'utente nella costruzione del proprio progetto formativo; 4) il sistema di tipo *bottom-up* nella formulazione dei progetti; 5) il decentramento amministrativo e l'importante ruolo attribuito agli attori Inail di livello locale.

Le *équipe* multidisciplinari sono composte da figure professionali diverse: il medico legale, il funzionario amministrativo e l'assistente sociale. In caso di infortunio o malattia professionale, essi hanno il compito di «prendere in carico» l'assistito e, lavorando in modo integrato, gestire tutte le fasi dell'intervento previsto. In particolare, l'interazione tra le diverse professionalità presenti nelle *équipe* multidisciplinari locali, permette una valutazione delle conseguenze dell'infortunio di tipo medico-sociale. Il medico certifica la eventuale invalidità; l'assistente sociale invece considera le implicazioni dell'infortunio sulla mutata situazione personale dell'utente e della sua famiglia. In tal modo diventa possibile individuare principalmente le capacità residue dell'invalido da rafforzare, per coinvolgerlo in un percorso individuale e personalizzato di riabilitazione e di formulazione di un progetto formativo e di reinserimento lavorativo. Tali *équipe* sono operative non solo in tutte le sedi locali Inail (*équipe* multidisciplinare di primo livello), ma anche nelle direzioni regionali (*équipe* multidisciplinare di secondo livello) e nella sede centrale dell'Inail (*équipe* multidisciplinare centrale)<sup>8</sup>.

Un secondo elemento di novità del modello Inail è l'integrazione tra le misure di tutela economiche e riabilitative e gli interventi di formazione, riqualificazione professionale e reinserimento lavorativo. L'integrazione è concretamente attuata

<sup>8</sup> Le *équipe* locali gestiscono la fase di valutazione medico-sociale, la formulazione del piano riabilitativo personalizzato, e quella di formulazione e proposta del progetto formativo e di reinserimento; le *équipe* regionali, hanno il compito di valutare i progetti, esprimendo un parere sulle spese da sostenere. L'*équipe* multidisciplinare centrale, infine monitora l'andamento dei progetti e fornisce su richiesta, consulenza alle strutture regionali.

dalle assistenti sociali, che svolgono un ruolo di coordinamento all'interno delle *équipe* multidisciplinari, conciliando le misure passive (come il risarcimento, in rendita o in capitale del danno subito, l'eventuale assegno di incollocabilità) con gli interventi attivi (come i corsi di formazione e riqualificazione professionale e l'inserimento lavorativo). La partecipazione ai progetti formativi non condiziona quindi i diritti dell'invalido, né questi è obbligato a partecipare ad un progetto qualsiasi, pur di ricevere un sostegno economico.

Questo punto si collega al terzo elemento caratteristico del modello Inail: la centralità dell'utente. L'invalido del lavoro partecipa alla costruzione del proprio percorso formativo e di reinserimento. Anche gli strumenti operativi utilizzati nella formulazione del progetto tengono conto non solo delle abilità residue dell'invalido che possono essere valorizzate, ma anche delle aspettative dell'utente e dei suoi familiari. Il progetto formulato al livello locale, viene quindi inviato al livello regionale per la fase della valutazione dei criteri di ammissibilità dello stesso, dei finanziamenti necessari a realizzarli, e del rispetto dei criteri stabiliti nelle linee guida. La formulazione del progetto formativo dell'invalido preso in carico, procede quindi dal livello locale al livello centrale (modello *bottom-up*) e questo rappresenta un quarto elemento di novità del modello Inail<sup>9</sup>. Ogni progetto, per essere realizzato deve essere approvato anche dal consiglio di amministrazione dell'Inail, cui viene inviato dalla sede centrale, dopo che la direzione regionale ha espresso un parere favorevole sulle spese da sostenere<sup>10</sup>.

Infine è importante sottolineare, un quinto elemento innovativo del modello Inail: il forte impulso dato al decentramento. Non solo si attribuisce un ruolo di primo piano alle sedi locali nella formulazione di progetti formativi, ma viene anche favorito il contatto tra le assistenti sociali Inail e gli attori istituzionali esterni all'Istituto. Le assistenti sociali Inail per la prima volta

<sup>9</sup> Per la precisione si tratta di un modello di tipo *bottom-up*, relativamente alla fase di progettazione, che diventa un modello a rete nella fase di implementazione dei progetti.

<sup>10</sup> In caso di parere negativo il progetto può essere respinto o rimandato alla sede locale per una variazione sui contenuti o sulle modalità di realizzazione. Tutti i progetti approvati sono costantemente monitorati dalla *équipe* multidisciplinare centrale della direzione centrale riabilitazione e protesi.

sono infatti chiamate a relazionarsi con i centri per l'impiego, gli enti di formazione, le imprese, in modo da individuare il posto di lavoro adatto per l'invalide preso in carico. Tale contatto tra gli attori esterni all'Inail e l'assistente, e tra questa e l'utente, facilita la formulazione di un progetto di riqualificazione professionale rispondente sia alle capacità dell'utente e sia ai profili richiesti dai datori di lavoro e dalle imprese, permettendo così al tempo stesso, la valorizzazione delle capacità dell'individuo e la costruzione di progetti formativi in linea con i profili professionali richiesti nel mercato del lavoro locale.

A partire dal 2007, i progetti formativi, che erano destinati esclusivamente agli invalidi del lavoro con un livello di disabilità medio-grave (ovvero superiore al 33%) diventano accessibili a tutti gli invalidi del lavoro, grazie ad una nuova delibera del consiglio di amministrazione dell'Inail che estende le politiche di formazione e reinserimento lavorativo anche ai disabili con livello di invalidità lieve (inferiore al 33%) e che rischiano di perdere il proprio posto di lavoro. In tal modo la platea dei potenziali fruitori delle politiche attive di formazione e reinserimento al lavoro si amplia ulteriormente. Sulla base dei dati della banca disabili Inail alla fine del 2008 sono circa 83 mila gli invalidi del lavoro in età lavorativa con un livello di disabilità grave (superiore al 33%). Invece considerando tutti gli invalidi del lavoro, inclusi anche quelli con un grado di disabilità lieve, i potenziali partecipanti alle misure di politica attiva promosse dall'Inail salgono a circa 328 mila.

#### 4. *Caratteristiche del nuovo approccio Inail*

Anche se non esiste un unico sentiero di riforma delle politiche sociali e del lavoro e dei sistemi di welfare, l'approccio che ha orientato i *policy makers* nell'ultimo decennio è stato quello del *work first*. Si tratta di un approccio che punta a rilanciare l'occupazione attraverso l'adozione di politiche attive del lavoro che legano i benefici del welfare all'accettazione di un lavoro qualsiasi, secondo il principio che «*qualsiasi lavoro è migliore di nessuno*» [Brown 1997].

L'obiettivo principale dell'approccio *work first* è quello di contrastare la dipendenza dei destinatari dai benefici del

welfare, realizzare un veloce reinserimento lavorativo e ridurre così gli alti livelli di disoccupazione. Il suo limite principale è quello di restringere l'accesso alle misure passive di tutela e sostegno al reddito attraverso l'introduzione di controlli più severi e sanzioni nei confronti dei destinatari che rifiutano di prendere parte ai programmi di politica attiva del lavoro [van Oorschot e Hvinden 2000]. Oltre a negare il diritto alla protezione sociale, l'approccio *work first*, secondo alcuni autori [Dean *et al.* 2005] rafforzerebbe gli utenti del welfare in quanto consumatori, piuttosto che in quanto cittadini. Gli investimenti in formazione sembrano infatti finalizzati a migliorare il funzionamento di una persona in termini di attore economico e non invece ad accrescere le sue capacità di scegliere la vita che vorrebbe vivere [Sen 1987]. In tal modo il concetto di capacità verrebbe declinato nella sua accezione di «rafforzamento del capitale umano», restringendo il concetto dei diritti umani ad una interpretazione liberal-individualista [Dean *et al.* 2005].

Al contrario l'approccio *life first*, non solo garantisce il diritto all'assistenza e alla protezione sociale, ma puntando al rafforzamento delle capacità umane, amplia le possibilità di una persona di scegliere e agire liberamente. La differenza tra il concetto di capitale umano e di capacità umane, è sottolineata da Sen, il quale afferma che il capitale umano costituisce solo una faccia della medaglia dello sviluppo umano; essa è importante in quanto fa riferimento alle risorse materiali, ma è necessario tenere presente anche l'altra faccia, quella delle capacità umane, perché gli esseri umani non sono soltanto mezzi di produzione, ma anche l'obiettivo ultimo del produrre [Sen 1997].

Se la scelta tra uno dei due approcci può non essere rilevante in termini di riduzione della disoccupazione, in quanto entrambi contribuiscono alla sua decrescita, tuttavia essa è cruciale nell'aumento o nella diminuzione dei livelli di disuguaglianza sociale. I dati Oecd [2006, 16] dimostrano infatti che entrambi gli approcci ottengono buoni risultati sul piano della crescita dell'occupazione, ma mentre la strategia *work first*, nel contrastare la disoccupazione, abbassa la spesa pubblica, riduce il livello di tutela del lavoro e accresce le disuguaglianze sociali, di contro la strategia *life first* riesce a promuovere un'ampia partecipazione al mercato del lavoro e contiene la crescita delle disuguaglianze sociali, pur se con costi economici più alti

TAB. 8.1. *Caratteristiche degli approcci work first e life first*

Tipo di approccio	<i>Work first</i>	<i>Life first</i>
In cosa consiste	Il sostegno al reddito è vincolato alla sottoscrizione di un patto tra beneficiario e assistente sociale. Chi non collabora o rifiuta un lavoro, perde il beneficio.	Il sostegno al reddito non è condizionato alla sottoscrizione di un patto o alla partecipazione ad un programma. Il beneficiario, oltre al sostegno economico può liberamente scegliere di intraprendere un percorso formativo adatto al rafforzamento delle proprie capacità e che meglio si concilia con i propri bisogni e con il proprio percorso di vita.
Elemento caratterizzante	La partecipazione al programma è obbligatoria. I percorsi formativi sono relativamente brevi e indirizzati ad un rapido inserimento lavorativo.	La partecipazione ai vari corsi di formazione è volontaria. I percorsi formativi non sono «calati dall'alto» ma co-progettati con i beneficiari, in modo individuale e personalizzato in base a bisogni e capacità.
Risultati conseguiti e problemi aperti	Politica di riduzione della spesa pubblica; riduzione dei diritti umani e della libertà di scelta; spreco delle risorse umane; aumento dei <i>bad jobs</i> e <i>working poor</i> ; crescita delle disuguaglianze sociali.	Politica di interpretazione dei bisogni umani, rafforzamento delle capacità e ampliamento della libertà di scelta; creazione di nuova e buona occupazione; riduzione delle disuguaglianze sociali; aumento della spesa pubblica

[Oecd 2006, 16]. Nella tabella 8.1 sono indicate le principali caratteristiche dei due approcci.

Il modello Inail di politiche attive per il reinserimento degli invalidi del lavoro sembra avere adottato un approccio di tipo *life first*, non solo perché le politiche attive di formazione e reinserimento non escludono le misure di sostegno economico (quali l'indennizzo per danno permanente, l'integrazione della rendita, lo speciale assegno continuativo, l'integrazione di fine anno, ecc.), ma soprattutto perché il reinserimento socio-lavorativo dell'invalido è realizzato nella logica della valorizzazione delle capacità dell'individuo. L'invalido del lavoro che riceve un sostegno di tipo economico, può candidarsi volontariamente a partecipare ad un progetto di formazione individuale, costruito insieme alla équipe locale Inail, in modo da rafforzare le proprie capacità residue e reinserirsi nel mondo del lavoro. Chi non partecipa ai progetti non perde i benefici economici.

## 5. *I risultati della sperimentazione del modello Inail*

In questo paragrafo presenteremo una valutazione dei risultati delle politiche attive di formazione e reinserimento al lavoro, che l'Inail ha realizzato dal 2001 al 2008 su tutto il territorio italiano. Per l'analisi sono stati utilizzati i dati del monitoraggio finale dell'Inail riguardanti il numero e la tipologia di progetti promossi e il numero di invalidi coinvolti, riqualificati e reinseriti.

Complessivamente l'Inail ha realizzato in tutta Italia 269 progetti di riqualificazione professionale, che hanno interessato 1.390 invalidi del lavoro, di cui 76 donne (pari al 5%). Per valutare la riuscita della formazione abbiamo rapportato il numero degli invalidi del lavoro che hanno concluso positivamente la formazione al totale dei partecipanti ai progetti. La percentuale di invalidi formati è del 72%, (998 persone) e tra i formati, la percentuale di invalidi reinseriti nel mercato del lavoro è del 56% (556 persone).

Gli invalidi del lavoro che hanno concluso il progetto formativo sono, dunque, quasi i tre quarti dei soggetti coinvolti e quelli reinseriti nel lavoro sono oltre la metà di quelli che hanno concluso la formazione. Un risultato tutto sommato positivo, tenendo presente che stiamo esaminando la fase di sperimentazione del programma.

Per dare una idea più precisa del quadro reale e delle differenze territoriali emergenti dall'implementazione dei progetti, abbiamo approfondito l'analisi per aree geografiche (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole), in modo da confrontare i differenti esiti formativi e di reinserimento ottenuti nelle quattro aree individuate<sup>11</sup>. Dalla comparazione sono emerse evidenti differenze tra le aree geografiche. Per quanto riguarda l'esito della formazione, i progetti realizzati nelle aree centrale e nord-orientale del nostro paese hanno ottenuto risultati migliori in termini formativi rispetto ai progetti promossi nelle aree del Nord-Ovest e del Sud e Isole (cfr. tab. 8.2).

Il dato peggiore è quello del Sud e Isole dove solo il 60%

<sup>11</sup> Non si è proceduto ad una comparazione tra le regioni, in quanto in alcune di esse (in particolare quelle del Sud Italia) non è stato proposto alcun progetto formativo o non è stato reinserito alcun invalido.

TAB. 8.2. *Esito della formazione Inail per area geografica, valori assoluti e percentuali, anno 2009*

Aree geografiche	Progetti realizzati (v.a.)	Invalidi coinvolti (v.a.)	Invalidi formati (v.a.)	Invalidi formati (%)
Nord-Ovest	58	556	375	67
Nord-Est	126	290	260	90
Centro	62	243	181	74
Sud e Isole	23	301	182	60
Italia	269	1.390	998	72

*Fonte:* Nostra elaborazione Monitoraggio conclusivo Inail 2009.

dei partecipanti ha concluso la formazione, mentre il risultato migliore è quello dell'area del Nord-Est dove ben il 90% dei partecipanti è stato riqualificato.

Per spiegare tale differenza, abbiamo formulato l'ipotesi che l'esito della formazione dipenda dalla personalizzazione dei progetti realizzati. In base al modello Inail, definito dalle linee guida, i progetti realizzati sono stati sostanzialmente tre: 1) i progetti locali individuali; 2) i progetti locali non individuali; 3) i progetti regionali sperimentali (collettivi). Dall'analisi dei dati del monitoraggio Inail, sul totale di 269 progetti realizzati, ben il 90% è stato promosso dalle sedi locali. (Ciò significa che il decentramento stabilito nelle linee guida è stato effettivamente praticato). Il dato più interessante però riguarda la differenza tra i progetti locali individuali e quelli regionali collettivi. I primi, quelli «individuali», costruiti cioè a partire dalle esigenze del soggetto coinvolto e richiedendo la partecipazione del destinatario alla fase di elaborazione del progetto stesso, sono stati 184 pari al 68% del totale dei progetti<sup>12</sup>. I progetti collettivi organizzati dalle direzioni regionali e definiti dall'Inail «sperimentali», invece hanno coinvolto più invalidi contemporaneamente in un unico corso di formazione. Ad esempio in Calabria, la direzione regionale Inail, ha promosso un unico progetto sperimentale, denominato «Centro territoriale nuova occupazione», nel quale sono stati coinvolti 176 invalidi del lavoro<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Il restante 22% dei progetti locali realizzati hanno coinvolto più invalidi contemporaneamente.

<sup>13</sup> I progetti sperimentali regionali sono stati realizzati soltanto in sei regioni: Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana, Liguria e Calabria.

In ogni area geografica il livello di personalizzazione dei progetti è stato uno dei fattori che ha influito sulla riuscita della formazione. Al crescere della percentuale di progetti individuali aumenta infatti la percentuale di invalidi formati tra i partecipanti e viceversa al diminuire della percentuale di progetti individuali la percentuale dei formati decresce. Nell'area centro orientale, dove sono stati realizzati una percentuale maggiore di progetti personalizzati, si riscontra pertanto una percentuale maggiore di invalidi riqualificati, rispetto alle aree del Nord-Ovest e del Sud e Isole.

È anche vero però che se la formazione ottiene più successo al crescere della personalizzazione dei progetti, la riuscita della formazione non risulta l'unico fattore in grado di influenzare il reinserimento lavorativo.

Come si nota nella tabella 8.3, sebbene i progetti realizzati nell'area del centro-orientale si siano conclusi con un'alta percentuale di formati tra i partecipanti, tuttavia il maggior numero di reinserimenti è stato ottenuto invece nell'area Nord del paese.

Abbiamo ipotizzato quindi che la più alta percentuale di reinserimenti lavorativi nelle aree del Nord (Ovest ed Est), rispetto alle aree del Centro-Sud e Isole dipendesse dalla diversa capacità dei mercati di assorbire l'offerta di lavoro. In tal caso sarebbe la maggiore domanda di lavoro nel Nord del paese ad influire sul reinserimento lavorativo.

Per verificare tale ipotesi abbiamo analizzato, sulla base dei dati Istat [2009], come varia la distribuzione delle imprese sul territorio italiano. Infatti la domanda di lavoro «obbligata» per i disabili varia, in base a quanto stabilito dalla legge, al crescere del numero delle imprese presenti nelle diverse aree geografiche e all'aumentare della grandezza delle aziende. Distinguendo queste ultime in: 1) piccole: con meno di 50 addetti,

TAB. 8.3. *Esito del reinserimento per area geografica, valori percentuali, anno 2009*

Aree geografiche	Invalidi formati (%)	Invalidi reinseriti (%)
Nord-Ovest	67,4	62
Nord-Est	89,7	73
Centro	74,5	46
Sud e Isole	60,5	30
Italia	72 (998)	56 (561)

*Fonte:* Nostra elaborazione dati Monitoraggio conclusivo Inail 2009.

tenute ad assumere da uno a due disabili; 2) medie: con un numero di lavoratori compreso tra 50 e 99 e con l'obbligo di impiegare da 4 a 7 disabili; 3) grandi: con oltre 100 dipendenti e con l'obbligo di assumere oltre 7 disabili, i dati Istat ci permettono di osservare che la percentuale di imprese presenti al Nord-Ovest (38%) e nel Nord-Est (26%) è maggiore rispetto a quella delle altre aree (il 22% al Centro e 14% al Sud), e aumenta anche al crescere della grandezza delle imprese (43% di grandi imprese al Nord-Ovest contro il 28% al Nord-Est, il 17% al Centro e il 12% al Sud). Al Nord del paese non solo esiste un numero maggiore di imprese «obbligate» ad impiegare i disabili, ma sono anche più numerose le aziende di grandi dimensioni, tenute ad assumere al loro interno un numero maggiore di disabili.

Questo dato spiegherebbe perché le politiche attive del lavoro che puntano a rendere più occupabili gli invalidi attraverso corsi formativi personalizzati, non producono i risultati attesi in termini di reinserimenti nelle aree con una bassa domanda di lavoro.

Nel concludere questo paragrafo, è utile soffermarci su alcuni elementi di criticità che possono aver ulteriormente influito sul numero complessivo dei progetti di inserimento realizzati e sulle differenze osservate nell'implementazione dei progetti nelle diverse aree geografiche del nostro paese<sup>14</sup>.

Anzitutto va notato che dei circa 150 miliardi di vecchie lire stanziati per il finanziamento dei progetti formativi e di reinserimento lavorativo, al 30 giugno 2006, solo circa il 20% era stato effettivamente speso e per la maggior parte nelle regioni del Nord. Un altro limite che può avere influito sull'esito dei progetti riguarda la carenza, nel personale dell'Inail, di assistenti sociali, che svolgono un importante compito di coordinamento all'interno dell'*équipe* multidisciplinare. Solo alla fine del 2009 è stato infatti bandito un nuovo concorso per ripristinare l'organico di assistenti sociali presenti in ogni sede. È chiaro che nei casi in cui un'unica assistente sociale si trova a dover svolgere il compito di coordinare i progetti promossi in diverse sedi locali, la capacità organizzativa dall'Inail è più

<sup>14</sup> Questi elementi di criticità sono emersi in gran parte nel corso delle interviste effettuate con dirigenti locali e assistenti sociali dell'Inail.

bassa rispetto alle regioni in cui in ogni sede è presente una o più assistenti sociali.

Potrebbe essere utile quindi non solo verificare come varia la spesa per i progetti realizzati tra le aree individuate, ma anche controllare se e come cambia l'esito della sperimentazione al crescere del numero di assistenti sociali Inail presenti nelle diverse regioni e aree geografiche considerate.

#### 6. *Politiche attive, domanda di lavoro e disuguaglianze territoriali*

La sperimentazione del modello Inail è stata analizzata nei suoi risultati nazionali e nelle quattro aree geografiche individuate. L'analisi è stata condotta utilizzando i dati del Monitoraggio finale dell'Inail, e anche attraverso interviste in profondità con alcuni testimoni privilegiati (in particolare con le/gli assistenti sociali Inail delle regioni Toscana, Emilia Romagna, Piemonte, Sicilia e con la responsabile nazionale della direzione protesi e riabilitazione della sede nazionale Inail).

La valutazione ci ha permesso di individuare gli elementi innovativi del modello organizzativo adottato, le modalità di implementazione dei progetti, i risultati prodotti e le caratteristiche dell'approccio Inail.

L'analisi delle caratteristiche del modello organizzativo ci ha permesso di evidenziare cinque elementi innovativi quali: 1) il ruolo delle *équipes* multidisciplinari e multilivello nella fase di valutazione medico-sociale dell'invalide e nella fase di elaborazione dei progetti; 2) l'integrazione tra le misure passive di sostegno al reddito e gli interventi attivi di formazione e reinserimento lavorativo; 3) la centralità degli invalidi del lavoro nella fase di proposta dei progetti formativi individuali; 4) la modalità di tipo *bottom-up* di formulazione dei progetti, che ha confermato l'importanza del ruolo delle sedi locali e ha permesso di realizzare progetti formativi più adatti alle caratteristiche del mercato del lavoro locale e alle capacità degli invalidi coinvolti; 5) il decentramento, che risulta essere stato effettivamente realizzato, con la promozione del 90% di progetti a livello locale.

Per quanto riguarda i risultati della sperimentazione del modello, ben il 72% dei partecipanti ai progetti Inail sono

stati formati e riqualificati. Tra questi il 56% è stato anche reinserito nel mercato del lavoro. La comparazione tra le aree del paese ha fatto emergere però delle significative variazioni negli esiti dei progetti nelle diverse aree del territorio italiano. In particolare nelle regioni del Nord-Est e del Centro i progetti hanno mostrato migliori *performance* formative (in termini di percentuale di invalidi formati tra i partecipanti). Invece nelle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est sono stati riscontrati risultati migliori relativamente alla percentuale di invalidi reinseriti nel mercato del lavoro.

Le variabili individuate, che sembrano aver influito sul diverso esito dei progetti sono state: 1) la tipologia dei progetti promossi e il ruolo della personalizzazione del progetto sul successo della formazione; 2) la diversa domanda di lavoro nelle aree geografiche del paese (dovuta in particolare alla distribuzione nel territorio italiano delle imprese e in particolare di quelle grandi), che influisce sul reinserimento lavorativo degli invalidi riqualificati.

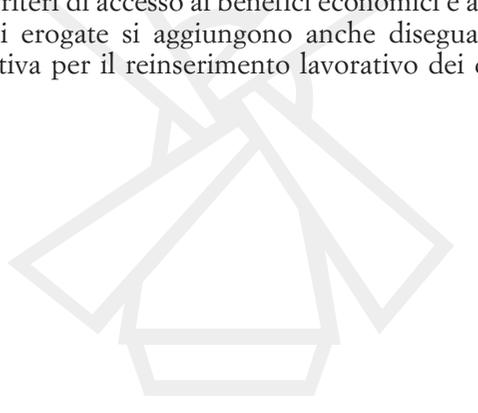
In definitiva se la realizzazione di progetti individuali e personalizzati è molto importante perché contribuisce al buon esito della formazione, questo fattore tuttavia non si traduce sempre in un effettivo reinserimento lavorativo, per ottenere il quale sarebbe necessario influire anche sul versante della domanda di lavoro.

In conclusione le politiche che agiscono solo sull'offerta del lavoro, rafforzando le capacità residue dei lavoratori invalidi, producono dei risultati apprezzabili soltanto nelle aree del Nord-Ovest e del Nord-Est, dove si riscontra un maggior numero di imprese e una più alta domanda di lavoro. Invece nell'area dell'Italia centrale, nonostante i progetti realizzati si siano conclusi con alte percentuali di lavoratori invalidi formati e riqualificati, questo non si è tradotto in successivi reinserimenti lavorativi. Nell'area del Sud e delle Isole infine i progetti realizzati (per la maggior parte non personalizzati) sono stati pochi e anche i risultati formativi e di reinserimento sono stati deludenti.

Per quanto riguarda le caratteristiche dell'approccio Inail, esso presenta alcuni degli elementi tipici del modello *life-first*, in quanto gli invalidi del lavoro possono accedere alle politiche attive del lavoro in modo volontario e non perdono in alcun

caso i benefici economici loro destinati. Tuttavia tale approccio riguarda esclusivamente gli invalidi del lavoro e non anche gli invalidi civili, i quali invece possono accedere esclusivamente alle misure di collocamento mirato gestite dai centri per l'impiego. Qui non è prevista la co-progettazione ai corsi di formazione e i benefici economici sono legati alla immediata disponibilità ad accettare un posto di lavoro ritenuto idoneo al profilo del disabile.

Questa distinzione sottolinea la persistenza nel sistema di welfare italiano di un forte dualismo nel trattamento riservato ai lavoratori e agli invalidi del lavoro, rispetto a quello destinato ai cittadini che non lavorano e agli invalidi civili. Tale caratteristica rappresenta un elemento di continuità con il passato. Ai diseguali criteri di accesso ai benefici economici e alle differenti prestazioni erogate si aggiungono anche diseguali misure di politica attiva per il reinserimento lavorativo dei disabili.



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

LA CONCILIAZIONE TRA FAMIGLIA E LAVORO



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna



## LAVORO E CURA DEI FIGLI IN EUROPA E IN ITALIA

### 1. *Tra lavoro e figli piccoli*

Se volessimo ridurre all'essenziale la vita della maggioranza delle persone adulte, dovremmo soffermarci sul lavoro che svolgono e sulla cura e l'educazione che dedicano ai propri figli. Come questi due impegni siano articolati giorno per giorno e nel corso della vita costituisce oramai uno dei principali interrogativi di ricerca della sociologia europea e americana.

Fino agli ultimi decenni del millennio appena chiusi, due aspetti maggioritari e interdipendenti, il lavoro retribuito, standard, full-time degli uomini adulti e quello non retribuito, domestico e riproduttivo delle madri hanno strutturato una divisione di genere che sottaceva ampie disuguaglianze tra uomini e donne [Blossfeld e Hofmeister 2006]. Questo modello è stato superato, se non nei fatti, almeno nelle aspirazioni della maggioranza delle coppie. Nell'Europa dei nostri giorni, la famiglia a doppio reddito, con un lavoro retribuito per entrambi i coniugi, è ormai un punto di riferimento ideale [Lewis *et al.* 1999; Blossfeld e Drobnič 2001]. Al tempo stesso, le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro e nella famiglia persistono [Lewis 2001; Crouch 2001]. Anche per questi motivi, il tema dell'articolazione lavoro/famiglia si è imposto nell'agenda dell'Unione Europea, dapprima come materia decisiva per lo stimolo all'occupazione femminile, più di recente come nodo da sciogliere per migliorare la qualità della vita dei cittadini [Lewis 2006]. Proprio il benessere dei cittadini rappresenta un'esigenza impellente per le forme di welfare europeo che si

*Pur essendo il presente capitolo frutto di un lavoro comune i parr. 1, 2, 5, 6 sono stati curati da Luca Salmieri, i parr. 3, 4 sono stati curati da Orazio Giancola.*

stanno delineando secondo l'impostazione rivolta a promuovere tanto le capacità di agire, tanto quelle di conseguire stili di vita definiti attivamente dai soggetti.

Nella vita quotidiana le attività da combinare non derivano soltanto dai ruoli di lavoratore e genitore, ma possono riguardare lo studio, la cura delle persone anziane o non auto-sufficienti, il tempo libero, il volontariato o gli interessi più disparati di una persona. Tuttavia, in questo capitolo restringiamo il campo alla cura dei figli nei primi anni di vita, quando i genitori devono fronteggiare un carico notevole sia sul versante familiare che su quello professionale<sup>1</sup>. Un considerevole numero di ricerche testimonia che la questione della combinazione lavoro-cura dei figli si traduce il più delle volte in un vissuto quotidiano difficile, in cui le pratiche degli attori rappresentano un compromesso tra aspirazioni e ideali da un lato e limiti e vincoli dall'altro [Nippert-Eng 1996; White *et al.* 2003; Salmieri 2006]. Noi qui però consideriamo la rassegna dei principali modelli europei attraverso cui le famiglie con figli piccoli tengono assieme lavoro e cura dei figli. A seguire tracciamo una mappa delle articolazioni di queste due sfere sulla scorta di alcune variabili fattuali riferibili a fatti empiricamente osservabili. L'obiettivo è giungere ad un quadro delle somiglianze e delle differenze tra i principali paesi europei. La comparazione tiene conto di dati relativi agli ultimi anni<sup>2</sup>. Infine, analizziamo l'ampiezza delle scelte a disposizione dei soggetti, considerando come scelte l'esito dei rapporti tra la formazione delle preferenze e i vincoli macrosociali di contesto, in modo da considerare la promozione delle capacità.

## 2. *I confronti tra i paesi europei*

Per comprendere le disparità nazionali nell'occupazione femminile e nel graduale processo di erosione del modello fa-

<sup>1</sup> Per un'analisi che tenga conto più in generale della cura non solo dei figli, ma anche delle persone adulte non autosufficienti rinviamo al capitolo di Alessandra Fasano in questo stesso volume.

<sup>2</sup> Una riflessione dei cambiamenti storici nei sistemi di welfare e nelle politiche di cura dell'infanzia e degli anziani è sviluppata nel capitolo di Andrea Ciarini in questo volume.

miliare del *male breadwinner*, sono state suggerite varie teorie che nella comparazione tra paesi privilegiano, a seconda dei casi, i fattori legati al welfare, le caratteristiche del mercato del lavoro, le norme e gli orientamenti di portata culturale e, infine, le supposte preferenze delle donne. Il primo riferimento è la teoria comparativa di Esping-Andersen [1990]. Benché relativa ai diversi tipi di welfare, essa è stata a lungo la base per la comparazione dei sistemi di relazione tra genere, famiglia e mondo del lavoro. In questa tipizzazione il welfare universale, scandinavo, di stampo socialdemocratico tende ad accrescere la partecipazione delle donne al lavoro retribuito, nell'esteso settore dei servizi pubblici e del welfare stesso (istruzione, salute, servizi sociali). I welfare di tipo conservatore, di cui la Germania è l'esempio concreto, basandosi sulla sicurezza sociale centrata sullo status di occupati a tempo pieno esteso a tutti gli uomini adulti, mantengono ridotta la quota di lavoratrici con figli piccoli, anche in virtù dei trasferimenti economici elargiti a chi si suppone debba occuparsi di questi ultimi, cioè le madri. Infine, i regimi di welfare di tipo liberale dei paesi anglosassoni forniscono un sostegno economico soltanto ai più svantaggiati, attraverso l'onere della prova, mentre dalle altre famiglie ci si aspetta la piena partecipazione al mercato del lavoro e la delega dei servizi di cura ai soggetti che operano nel mercato. Anche questo tipo di welfare stimola l'occupazione femminile, ma part-time. In seguito lo schema di Esping-Andersen è stato completato con l'aggiunta, operata da altri studiosi, dei paesi del Sud-Europa, classificati come variante «familista» [Ferrera 1996] oppure di tipo mediterraneo [Trifiletti 1999].

La lettura a cura di Esping-Andersen dei tratti salienti dei sistemi nazionali di welfare e mercato del lavoro ha goduto di un ampio successo. Tuttavia, non sono mancate critiche dovute alla scarsa attenzione dedicata al lavoro all'interno delle famiglie. Lewis [1992] ha osservato che le donne compaiono nell'analisi solo quando risultano occupate con un lavoro retribuito<sup>3</sup>. Inol-

<sup>3</sup> In seguito Esping-Andersen [1999] ha riconosciuto l'importanza del lavoro femminile di cura e familiare per l'analisi dei regimi di welfare. Ha sottolineato che le sue analisi non erano dirette a comprendere la posizione delle donne per sé, ma a delineare come la stratificazione del lavoro femminile all'interno dei vari regimi di welfare servisse ad interpretare l'evoluzione di tali regimi.

tre, dato che in ciascun paese l'evoluzione delle politiche sociali, fiscali, dei mercati del lavoro e per le famiglie sono mutate in modo non univoco, il significato della lettura di Esping-Andersen deve essere considerato ideal-tipico. Negli anni successivi, numerose ricerche hanno visto confluire l'approccio femminista e il *mainstream* sulla comparazione dei tipi di welfare. Da un lato, gli studi di matrice femminista hanno adottato il taglio comparativo, dall'altro, l'analisi dei diversi tipi di welfare ha inglobato la delicata questione del lavoro di cura, tenendo conto del richiamo femminista ad analizzare le differenze di genere<sup>4</sup>. Jane Lewis [1992] ha introdotto una distinzione tra i differenti gradi di erosione del modello tradizionale del *male breadwinner* e ha proposto i modelli di «contratto di genere» prevalenti in ciascun paese come variabile dipendente dal livello di integrazione delle donne nel mercato del lavoro, dalla quota femminile di lavoro di cura, dal tipo di sicurezza sociale, dal sistema fiscale e dal livello di budget pubblico destinato alle famiglie. In questo confronto, la Svezia risultava il contesto con il più evidente indebolimento del tradizionale contratto di genere; i Paesi Bassi, con un part-time femminile molto esteso, indicavano una modificazione del modello tradizionale, mentre il Regno Unito registrava un radicamento del modello tradizionale dato che, all'elevata quota di occupate faceva da contrasto l'ampio divario di redditi tra padri e madri, con le seconde spesso impiegate part-time e in posizioni poco qualificate.

Ai fattori presi in considerazione da Lewis, altre analisi comparative hanno aggiunto altri elementi: il tipo di occupazione delle donne, il livello di intervento pubblico, i processi di *decommodification* e le politiche intraprese a sostegno dell'occupazione femminile. Knijn e Kremer [1997] hanno posto la cura al centro delle comparazioni e hanno sostenuto che i sistemi di welfare plasmano bisogni e diritti dei cittadini a ricevere e offrire cura in modo diverso da paese a paese contribuendo a sviluppare forme specifiche di disuguaglianza di genere. In un confronto tra Regno Unito, Danimarca e Paesi

<sup>4</sup> In questo fecondo incontro, famiglia e ruoli di genere vengono «denaturalizzati», mentre il paradigma della dicotomia tra pubblico e privato è sottoposto a diverse critiche. In seguito i contributi di Orloff [1993], di Sainsbury [1994] o di Glucksmann [1995] suggeriscono di considerare la cura come contributo indispensabile allo sviluppo umano.

Bassi, l'accento è posto su 4 dimensioni dell'organizzazione della cura, intesa come responsabilità pubblica o privata, come attività retribuita o volontaria, come forma di dipendenza o indipendenza, come diritto di chi la presta o di chi la riceve. Le differenze derivano anche dalle politiche relative alle dimensioni richiamate ed illustrano il nesso tra politiche da un lato e preferenze e pratiche dei cittadini dall'altro. Nel corso degli anni è così cresciuta l'attenzione per i regimi di cura in Europa. Bettio e Plantenga [2004], ad esempio, dimostrano come in tutta Europa la famiglia continui ad essere il principale ambito di offerta di cura, con le politiche di welfare di ciascun paese che possono sostenere o retribuire in forme differenti la famiglia, generando risultati molto diversi a livello sociale ed economico. I regimi di cura, inoltre, sono considerati una concausa dei differenti tassi di fertilità: i raggruppamenti di paesi con dati simili cambiano ancora una volta rispetto alla classica tipizzazione di Esping-Andersen. Ad esempio, l'Irlanda assomiglia ai paesi mediterranei e i Paesi Bassi mostrano alcune similitudini con tale gruppo, mentre Belgio e Francia si avvicinano ai paesi scandinavi.

Gornick, Meyers e Ross [1996], confrontando i dati relativi alle politiche di congedo parentale, ai servizi per la prima infanzia e agli orari delle scuole primarie pubbliche di 14 paesi dell'Oecd, rilevano poche somiglianze con la ripartizione di Esping-Andersen. Ad esempio, la Norvegia risulta troppo differente dagli altri paesi scandinavi. Simile a questi paesi è il risultato di Belgio e Francia dove quote elevate di madri con figli in età prescolare lavoravano full-time senza incontrare particolari svantaggi derivanti nella cura dei figli. Di un secondo gruppo fanno parte paesi come Germania e Paesi Bassi, in cui i congedi di maternità retribuiti consentono alle madri di lasciare il lavoro senza ingenti handicap economici, ma una ridotta copertura di asili nido lascia a costoro la sola possibilità di ridurre sensibilmente l'orario di lavoro una volta terminato il periodo di congedo. Il terzo gruppo, composto dai paesi anglosassoni – Canada, Australia, Usa e Regno Unito – conferma il raggruppamento di Esping-Andersen nel regime di welfare liberale.

Gli studi appena ricordati rientrano in una visione «strutturalista». Vincoli e opportunità in uno degli ambiti analizzati

produrrebbero scelte e comportamenti nella sfera di genere. Un approccio differente, seguito da Hakim [1991; 1995] e, in misura stemperata, da Pfau-Effinger [2004], si rifà invece ad una visione «culturalista», centrata sulle attitudini e gli orientamenti degli individui. Hakim sostiene che i modelli occupazionali delle donne siano la conseguenza di scelte a livello individuale, piuttosto che l'esito di vincoli presenti nel mercato del lavoro o nelle strutture sociali, come la disponibilità di diverse alternative per la cura di figli. L'auto-definizione di «perceptrice di un reddito fondamentale» o «semplicemente integrativo» o ancora di «responsabile principale o unica della cura della famiglia» sarebbe l'esito di scelte di identità, piuttosto che la conseguenza di fattori esogeni quali la diffusione di servizi per le famiglie o il livello di apertura del mercato del lavoro. Pfau-Effinger [2004] impiega il concetto di «accordo di genere» (*gender arrangement*) per descrivere la complessa interazione tra gli orientamenti culturali e le condizioni istituzionali che riguardano i diversi regimi nazionali di articolazione tra genere, lavoro e famiglia<sup>5</sup>.

Con una visione che tende ad assegnare uguale peso alle politiche, alle pratiche e alle aspettative, alcuni autori hanno avanzato una sintesi tra l'approccio strutturalista e quello culturalista. Haas [2005] ha tuttavia dimostrato quanto sia complicato con questo metodo giungere ad una definizione univoca del tipo di conciliazione prevalente in ciascun paese. Intrecciando politiche, pratiche e orientamenti culturali, si ottiene un quadro ambivalente: i raggruppamenti di paesi simili cambiano a seconda che siano presi in considerazione i dati relativi ai modelli di politiche, alle pratiche effettive o agli orientamenti culturali di donne e uomini. Così, la sintesi di

<sup>5</sup> Esiste una differenza cruciale tra la teoria della preferenza di Hakim e la prospettiva di Pfau-Effinger che è stata messa in luce dai lavori di Duncan [2003]. Questi, infatti, sostiene che rispetto alla questione della conciliazione le persone non si comportano in qualità di individui isolati come nella tipologia di Hakim, ma semmai all'interno di complessi processi di negoziazione con altre persone (partner, famiglia, reti di amici, vicini, rappresentanti delle istituzioni, etc) e sempre in un denso flusso di riferimenti al quadro dei valori morali dominanti. Nelle responsabilità familiari, le persone sviluppano la propria identità: come madri, sorelle, padri. Così norme e riferimenti di valore dovrebbero essere posti al centro dell'analisi, ma sempre nel quadro delle dinamiche di negoziazione con l'ambiente e le relazioni sociali circostanti.

approcci diversi è possibile soltanto sul piano dell'osservazione, mentre l'inserimento di un paese in un gruppo piuttosto che in un altro non è affatto univoco [Haas 2005].

Boje [2007], invece, ha elaborato una tipologia assegnando peso equanime ai fattori istituzionali del welfare, ai tipi di mercato del lavoro, alle politiche fiscali e agli orientamenti culturali, riuscendo ad individuare 5 modelli ideal-tipici in cui rientrano i vari paesi europei. Il confronto è basato sui dati della diffusione del part-time femminile, sulla copertura dei servizi pubblici per i bambini al di sotto dei 5 anni, sull'utilizzo dei congedi da parte delle madri, sul tasso generale di occupazione femminile e sulla percentuale di spesa destinata alle famiglie rispetto alla spesa pubblica generale. 1) Il primo gruppo presenta un modello di politiche estese. Ne fanno parte Danimarca, Svezia, Belgio e Francia, per l'estesa rete di servizi pubblici per l'infanzia. Questo elemento si combina con un altrettanto esteso diritto dei genitori ad usufruire di un lungo periodo di congedo parentale pienamente retribuito. Inoltre, il livello di spesa delle politiche per la famiglia è molto elevato. 2) Paesi Bassi e Regno Unito rientrano nel modello del part-time femminile e dei congedi brevi, oltre che scarsamente retribuiti. Il sistema pubblico per i bambini al di sotto dei 5 anni è poco esteso e il lavoro delle donne è molto spesso part-time. 3) Germania e Austria fanno parte di un modello basato su part-time femminile e congedi lunghi. In questi paesi prevale la figura del *male breadwinner*. Lunghi congedi parentali sono disponibili per l'intera gamma delle occupazioni. Anche per questo motivo, il livello di spesa per le politiche familiari risulta elevato. Tuttavia, le madri, al termine del congedo, molto spesso prolungano l'assenza dal mercato del lavoro, per continuare a seguire i figli piuttosto che lavorare in occupazioni precarie a bassa retribuzione. 4) I paesi dell'Europa mediterranea, più Lettonia ed Estonia, rientrano in un modello basato sulla cura familiare. I tassi di occupazione femminile sono i più bassi d'Europa e persino il part-time è poco diffuso. Il periodo di congedo parentale varia a seconda del paese, ma è ovunque poco retribuito. In Italia, Spagna e Grecia l'offerta di servizi pubblici rivolti ai bambini è minima e per lo più con orari ridotti. 5) Infine, fanno parte del quinto gruppo Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Lituania e Finlandia. In questi paesi il congedo di maternità supera i 10 mesi;

il part-time femminile ed i servizi per la prima infanzia sono poco diffusi. Terminato il lungo periodo di congedo, i bambini sono presi in cura soprattutto dal versante femminile della rete parentale o da piccole strutture private di tipo informale.

### 3. *L'analisi delle corrispondenze multiple*

Le politiche che toccano l'articolazione del rapporto lavoro-cura dei figli sono numerose, di tipo diverso e con differenti effetti. Tuttavia, nessuna è in grado di ottenere risultati significativi sull'articolazione lavoro famiglia dato che essa dipende da un insieme complesso di concause. Le variabili demografiche, la stratificazione occupazionale, i livelli d'istruzione, le differenze etniche, le fasi del corso della vita, intersecandosi tra loro, possono dar vita a diversi modelli di conciliazione all'interno di uno stesso paese. Senza contare che spesso si registrano discrepanze tra strumenti ed interventi diversi [Crompton e Lyonette 2006]. L'eterogeneità deriva anche dall'effetto diluito delle politiche: visto che queste cambiano, anche radicalmente, nel tempo, le analisi e i risultati in termini di confronto possono essere inaffidabili [Rose 1985].

Il nostro assunto è che se un'ampia gamma di variabili influisce sul risultato finale, alcuni fattori possono essere più importanti di altri. Tuttavia, in una comparazione orientata al caso è cruciale, a nostro avviso, evitare di fornire spiegazioni basate su una gerarchia tra le variabili, a meno che non si disponga di ampie basi dati comparative e di forti ipotesi esplicative tali da giustificare l'uso di metodi causali. Aderendo a tale principio, proponiamo una mappatura sintetica dei sistemi nazionali di articolazione lavoro-cura dei figli, affidandoci ad una metodologia di confronto a-causale, senza assegnare cioè il ruolo di fattore determinate a nessuno degli elementi che di solito vengono impiegati come fattori esplicativi (le politiche dei governi, il mercato del lavoro, gli orientamenti culturali e sociali sul ruolo di famiglia e lavoro), ma facendo interagire le diverse variabili tra loro e osservando, quindi, la collocazione di ciascun paese rispetto alle dimensioni latenti emerse dall'analisi simultanea delle variabili in uso. A questo scopo abbiamo adottato il metodo dell'analisi delle corrispondenze multiple, con

cui è possibile tener conto di più variabili in modo simultaneo, «estrarre» le dimensioni latenti e individuare le similarità tra gruppi di variabili e gruppi di paesi.

Abbiamo considerato 6 variabili: 1) il tasso di copertura degli asili nido pubblici rivolti ai bambini fino ai 2 anni ed 11 mesi di età; 2) il livello di occupazione femminile; 3) la quota di lavoro part-time delle donne sul totale dell'occupazione femminile; 4) la durata effettiva registrata per i congedi parentali dopo la nascita di un figlio; 5) il livello di spesa per le famiglie sul totale del prodotto interno lordo e 6) il tasso di fertilità. I casi sono dati da 15 paesi dell'Unione europea: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia e Ungheria<sup>6</sup>.

#### 4. *Divergenze e similitudini: i «cluster» di paesi europei*

Nei paesi in cui un'ampia quota di donne lavora part-time oppure una quota contenuta di donne risulta occupata, gli uomini tendono ad avere un elevato numero di ore medie di lavoro settimanale. Stiamo parlando di Austria, Belgio, Germania, Regno Unito dove il part-time femminile è appunto molto diffuso e di Grecia, Italia, Spagna, Ungheria e Polonia dove invece inoccupazione e disoccupazione femminile sono molto elevate [Lewis *et al.* 2008]. Inoltre, in Italia, Grecia, Portogallo, Ungheria e Polonia vi è una quota contenuta di part-time femminile e le coppie si polarizzano tra due estremi, quelle a doppio reddito e quelle in cui a lavorare è soltanto l'uomo. Al contrario, in Danimarca, Svezia e Finlandia le coppie a doppio lavoro full-time rappresentano la maggioranza assoluta.

<sup>6</sup> I tassi di occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni, il divario tra occupazione maschile e femminile, il tasso di occupazione femminile part-time sul totale dell'occupazione femminile sono estrapolati dalla rilevazione Eurostat, *European Union Labour Force Survey* (Eu LFS) sulla media annuale del 2007. L'effettiva durata media in settimane dei congedi parentali è ricavata dall'indagine a cura dell'Eurostat, *European Union Labour Force Survey* e si riferisce al 2007. Abbiamo poi adoperato il tasso di fertilità totale calcolato dall'Eurostat per il 2007. La spesa per le famiglie sul PIL è calcolata su dati dell'Oecd che si riferiscono al 2007. Per la copertura di asili nido e strutture pubbliche rivolte ai bambini, abbiamo utilizzato i dati dell'Oecd, «Family database, PF11, Extraction 2007».

In Austria, Svezia, Polonia, Finlandia e Ungheria la durata del congedo supera in media le 50 settimane. In Spagna, Germania, Francia, Danimarca tale durata è compresa tra le 25 e le 50 settimane. In Italia, Regno Unito, Portogallo, Belgio, Grecia e Paesi Bassi la durata effettiva è molto contenuta, tra un massimo di 24 e un minimo di 11 settimane.

Se passiamo al tasso di copertura degli asili nido pubblici per i bambini al di sotto dei 2 anni e 11 mesi, le composizioni dei gruppi di paesi che si assomigliano variano ancora rispetto alle due precedenti comparazioni. I paesi in cui è molto sviluppato il ricorso al part-time delle madri (Austria e Germania) o è elevata la disoccupazione delle madri di figli piccoli (Italia, Grecia e Polonia) o ancora dove i congedi delle madri sono molto lunghi (Ungheria) registrano una copertura degli asili nido pubblici inferiore al 10% del bacino totale dei bambini. Nella situazione opposta troviamo la Danimarca, con una copertura del 61,7%. Nel mezzo, con un *range* tra 20 e 40%, si collocano Spagna (20,7%), Portogallo (23,5%), Regno Unito (25,8%), Francia (26%), Finlandia (35%), Belgio (38,5%), Paesi Bassi (39%) e Svezia (39,5%). Le soluzioni basate sul congedo parentale post-parto, sul part-time delle madri e sul ricorso all'asilo nido pubblico possono rappresentare opzioni che si escludono piuttosto che fasi che si susseguono.

Nel quadro che emerge è possibile far giocare alcune variabili aggiuntive in modo da osservare il posizionamento dei paesi in funzione non solo delle soluzioni possibili per la conciliazione, ma anche degli assetti che definiscono l'uguaglianza di genere, il peso delle politiche per la famiglia e la fertilità. L'ampliamento delle variabili di confronto consente di inquadrare come ad un livello di analisi macrosociale si incrociano i vincoli di disponibilità e i processi di formazione delle scelte di conciliazione. I risultati della comparazione sono visibili nella figura 9.1. Abbiamo identificato 3 *cluster* che raggruppano in totale 9 paesi: 1) Svezia e Danimarca; 2) Regno Unito, Belgio e Germania; 3) Italia, Spagna, Ungheria e Polonia. Invece, per motivi diversi Francia, Portogallo, Austria, Finlandia, Paesi Bassi e Grecia fanno caso a sé. Muovendoci dal quadrante a sinistra in basso gradualmente verso gli altri quadranti della figura 9.1. incontriamo i paesi che registrano un'elevata occupazione femminile full-time e quindi un gap

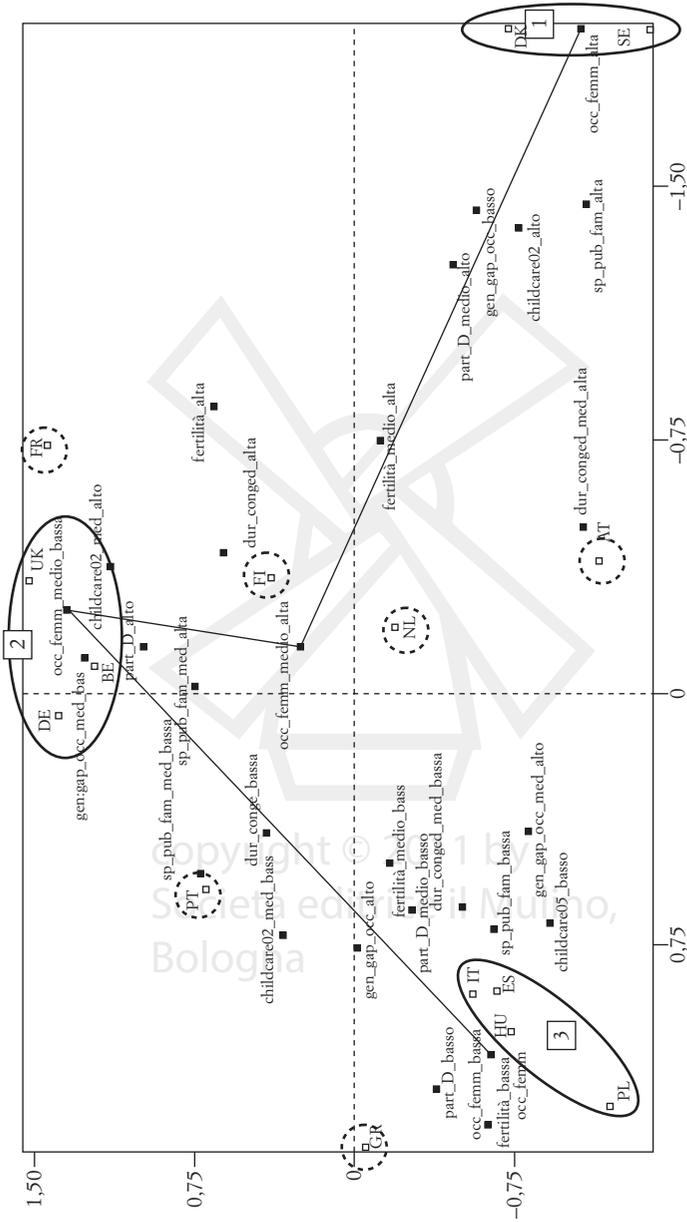


Fig. 9.1. I «cluster» di paesi europei.

occupazionale di genere molto contenuto, una spesa per le politiche per la famiglia e una copertura degli asili elevate. In questo *cluster* rientrano Svezia e Danimarca a cui associamo un modello imperniato su «lavoro e cittadinanza» di uomini e donne, per quanto riguarda le possibilità di conciliare lavoro e ruolo genitoriale e di cittadinanza dei bambini, per quanto riguarda la presa in carico dei bisogni educativi e di sviluppo cognitivo. La definizione è corroborata dai tassi di occupazione femminile full-time svedesi e danesi, tra i più elevati al mondo. Nel 2006, la quota di occupate madri di figli al di sotto dei 12 anni era del 83% in Danimarca e di oltre il 70% in Svezia [Lewis *et al.* 2008]. In entrambi i paesi sono disponibili asili nido pubblici o convenzionati con il sistema pubblico, con orari prolungati, rivolti ai bambini dai sei mesi, personale qualificato, strutture di elevata qualità a costi contenuti. Esiste tuttavia una differenza tra genitori danesi e svedesi: mentre i primi, per oltre il 60% optano per l'asilo nido già al primo anno di vita, i secondi, in molti casi, sfruttano la possibilità del congedo per periodi più lunghi, anche in relazione alla legislazione che incentiva il congedo dei padri estendendo il totale dei mesi a disposizione per madre e padre [Ellingsæter e Leira 2006]. Anche per questo motivo la spesa pubblica destinata alle famiglie risulta elevata.

Inoltre, in Svezia madri e padri possono lavorare part-time attraverso un congedo. Ciò consente di evitare il deprezzamento del capitale umano e facilita una migliore condivisione del lavoro e delle responsabilità di cura. In Svezia e in misura minore in Danimarca il tempo che uomini e donne dedicano alle attività retribuite è in media uno dei più contenuti in Europa. Una lunga tradizione di politiche pubbliche e datoriali tese a migliorare le condizioni e la qualità del lavoro ha certamente contribuito a questo risultato [Gallie 2003]. Entrambi i paesi, tra quelli considerati nella nostra analisi, hanno tassi di fertilità elevati, di poco inferiori soltanto a Francia, Regno Unito e Finlandia<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Naturalmente, e questo vale per tutti i paesi, il legame tra andamento della fertilità e lavoro femminile, estensione dei servizi per l'infanzia e protezione nel mercato del lavoro costituisce uno dei temi più controversi nell'ambito delle scienze sociali. È impossibile valutare la portata causale di tali legami soprattutto in quanto le scelte procreative dipendono da infinite variabili e

In alto, collocato vicino l'origine degli assi, troviamo il secondo *cluster* che comprende Belgio, Germania e Regno Unito. Questi paesi si assomigliano da diversi punti di vista: dispongono di una copertura di asili nido medio-alta rispetto agli altri, ma comunque inferiore a quella di Svezia e soprattutto Danimarca. Registrano un divario occupazionale di genere medio-basso. I genitori tedeschi, belgi e britannici usufruiscono di congedi che hanno una durata breve o medio breve.

Nonostante gli studi comparativi di welfare indichino una forte differenza tra Germania e Belgio da un lato e il Regno Unito dall'altro, i tre paesi hanno una collocazione simile per quanto concerne la quota di part-time sul totale dell'occupazione femminile (Belgio 40,5, Regno Unito 42,7 e Germania 43,8%). Sulla scorta di tali caratteristiche, definiamo il *cluster* a «rallentamento del lavoro retribuito delle madri». Le madri belghe, tedesche e britanniche lavorano part-time rispettivamente nel 33, 35 e 36% dei casi, mentre quote considerevoli di madri di figli piccoli risultano inoccupate, confermando così una modificazione solo parziale del *male breadwinning*. Tuttavia la ragioni della somiglianza tra Regno Unito, Belgio e Germania sono differenti: nel Regno Unito, il processo di defamializzazione<sup>8</sup> delle attività di cura dei figli avviene soprattutto attraverso un'intensificazione del lavoro dei padri ed una diminuzione di quello delle madri che, appunto, occupano molto spesso lavori a tempo parziale. Qui si registra un esteso ricorso alla monetizzazione dei servizi di cura, acquisendo strumenti, risorse e personale direttamente dal mercato, con il frequente ricorso a babysitter, *childminder* e strutture private per l'infanzia.

Da questo punto di vista, dato che la defamializzazione delle attività di cura corrisponde più o meno alla commercializzazione delle stesse, l'influenza del sistema britannico di

decidere di avere un figlio è una scelta molto lontana dall'ideal-tipo della «scelta razionale». Segnaliamo, tuttavia, che i tassi di fertilità più bassi si registrano proprio in quei paesi in cui più bassi sono i tassi di occupazione femminile e i livelli di copertura dei servizi all'infanzia.

<sup>8</sup> Ruth Lister [1997] ha definito la defamializzazione come il livello per il quale gli individui adulti possono mantenere uno standard di vita socialmente accettabile indipendentemente dalle relazioni familiari, sia attraverso il lavoro retribuito che grazie ai sussidi della sicurezza sociale.

welfare e di mercato del lavoro «neoliberale», già descritta da Esping-Andersen, sembra trovare conferma. A riprova di tale influenza, le madri lavoratrici britanniche non sono tutelate come nei paesi dell'Europa continentale: la regolamentazione del lavoro è molto debole e flessibile. Sappiamo che le politiche governative britanniche, anche dopo diversi anni di governi laburisti, possono essere ancora oggi definite «neo-liberali» e che la flessibilità di diverse forme di lavoro viene incoraggiata e promossa a tutti i livelli [Dench *et al.* 2002]<sup>9</sup>. In Belgio, invece, il lavoro part-time delle madri di solito si sposa con, oppure segue, la soluzione dell'asilo nido pubblico per i figli. Se il Belgio rientra nel *cluster* del rallentamento del lavoro retribuito delle madri, piuttosto che in quello di Danimarca e Svezia, è perché, nonostante tutto, rispetto ai due paesi scandinavi, il tasso belga di occupazione femminile è inferiore e il divario di genere nell'occupazione è di un certo rilievo. Belgio e Germania appaiono simili per quanto concerne la quota di spesa per le famiglie sul prodotto interno lordo. Infine, a differenza del Regno Unito, in questi due paesi, come del resto in altri dell'Europa continentale, le protezioni contrattuali includono l'ampia maggioranza della forza lavoro.

Spostandoci verso il quadrante in basso a destra del grafico, troviamo il terzo *cluster* di cui fanno parte Italia, Spagna, Ungheria e Polonia. Questi paesi registrano un'esigua quota di lavoro part-time sul totale dell'occupazione femminile, una scarsa copertura da parte degli asili nido pubblici, una durata effettiva breve o medio-breve delle settimane di congedo post-parto, bassa fertilità, una spesa per la famiglia relativamente contenuta, ma soprattutto un'occupazione femminile molto bassa e quindi un ampio divario occupazionale tra uomini e donne. Riteniamo che questo *cluster* sia caratterizzato da un

<sup>9</sup> Solo nel 1992 il governo britannico ha accettato il capitolo sociale del trattato di Maastricht e comunque con una parziale eccezione nel campo del minimo degli orari di lavoro. I recenti governi labour hanno poco contribuito ad estendere la scarsa rete di asili pubblici. La leggera crescita ha avuto luogo principalmente nel settore privato [Crompton 2006]. Il fatto che gli asili nido del Regno Unito coprano una discreta quota di bambini è dovuto alla recente estensione dei servizi verificatasi tuttavia nell'ambito dei programmi di lotta alla povertà, indirizzando verso i figli delle famiglie in difficoltà economica buona parte delle strutture pubbliche inaugurate dagli ultimi governi.

sistema «informale nella cura dei figli». In altri termini in questi paesi la cura dei figli piccoli è in buona parte organizzata con soluzioni interne alle famiglie e alle loro reti di relazioni informali. La soluzione degli asili nido è minima in Italia e Ungheria, con una copertura rispettiva del 6,3 e del 6,9%, del tutto inesistente in Polonia (2%) e appena sviluppata in Spagna (20,7%). La durata effettiva dei congedi è molto breve in Italia (24 settimane), media in Spagna (50 settimane), lunga in Polonia (88 settimane) e lunghissima in Ungheria (152 settimane), dove il lavoro part-time per le madri di figli piccoli è rarissimo. In un quadro del genere, di fronte alla necessità di gestire le attività di cura dei bambini nei primi anni di vita, i genitori si affidano alla rete familiare, in particolare a nonne, babysitter o asili privati. Soprattutto, quando non occupano una posizione professionale elevata o garantita, le madri si ritirano per diversi anni dal mercato del lavoro. Non a caso in questi paesi la composizione degli aggregati domestici con figli è polarizzata tra le coppie in cui entrambi i genitori lavorano full-time e quelle in cui lavorano soltanto i padri. In Spagna, ad esempio, su 100 coppie con figli al di sotto dei 15 anni, circa 38 vedono entrambi i genitori impegnati in lavori a tempo pieno, ma 39 si basano sul lavoro del solo padre e appena 11 anche sul lavoro part-time della madre<sup>10</sup>. In questo *cluster* registriamo poi i più bassi tassi di occupazione femminile: Italia 45,3%, Polonia 46,8%, Ungheria 51% e Spagna 51,2%. La privatizzazione familiare delle attività di cura si abbina anche ad una certa diffusione dell'occupazione femminile irregolare, particolarmente evidente in Spagna, Polonia e Italia meridionale. Il tasso di fertilità in Polonia non supera l'1,24% e in Italia, Spagna e Ungheria è a livelli molti simili, tra l'1,32 e l'1,34%. Tra le diverse componenti che influenzano negativamente l'andamento della fertilità di questi paesi, vi è anche la difficoltà per le donne di trovare e mantenere lavori protetti che permettano di affrontare gli anni immediatamente successivi alla maternità con un minimo di garanzie per la continuità del percorso professionale.

<sup>10</sup> Il restante 12% degli aggregati domestici con figli al di sotto dei 15 anni vede o la presenza di un solo genitore oppure la sola madre occupata [Plantenga e Remery 2005].

Vi sono 6 paesi che non rientrano in nessuno dei 3 *cluster* appena descritti: Francia, Austria e Portogallo, perché mostrano caratteristiche specifiche rispetto alle variabili in uso; Finlandia, Paesi Bassi e Grecia, perché riportano una diffusione schiacciante di una sola caratteristica. Cominciamo dai paesi con indicatori tipici di più di un *cluster*. Per la Francia ravvisiamo un elemento del *cluster* «lavoro e cittadinanza», dato che la fertilità è elevata come in Svezia e Danimarca, ma anche una caratteristica, il tasso di occupazione femminile, del *cluster* «rallentamento del lavoro retribuito delle madri». In Francia l'articolazione lavoro-cura dei figli pare basarsi su un forte sostegno alla conciliazione, attuata però molto per via materna e poco per via paterna. A sostenere i genitori nella combinazione delle due attività, non è tanto la copertura dei servizi pubblici per la prima infanzia che pure risulta medio-alta, ma la bassa media di ore di lavoro settimanale delle donne e la elevata spesa pubblica per le politiche familiari che prevedono una serie di sostegni alle madri che lavorano [Fagnani 2002]. In Francia la totalità dei bambini tra i 3 ed i 6 anni, e una minoranza sostanziosa di bambini di 2, frequentano una struttura pubblica. Esistono poi ulteriori servizi per i bambini al di sotto dei 2 anni, sempre di tipo pubblico, denominati *crèches collectives*, cui si aggiungono importanti sconti fiscali sulle spese per gli asili. Da questo punto di vista i genitori francesi hanno opportunità di conciliazione molto simili a quelle dei genitori danesi e svedesi. Tuttavia, buona parte del sostegno al lavoro delle donne che si registra in Francia, è da legarsi all'ispirazione pro-natalista. Stando alle ricerche citate da Crompton e Lyonette [2006], le aspettative e le aspirazioni delle francesi circa l'uguaglianza di genere nella divisione del lavoro domestico e familiare appaiono frustrate da un forte divario che emerge dalle pratiche del proprio vissuto.

Anche l'Austria è un caso a sé, perché combina articolazioni tipiche dei *cluster* «rallentamento del lavoro retribuito delle madri» e «informalità della cura dei figli». In questo paese le madri di figli piccoli si affidano all'opzione dei congedi di ampia durata (nella media 63 settimane), spesso in aggiunta, alla possibilità di ricorrere al part-time (40% delle occupate e il 33% delle madri con figli). Di solito, al termine del lungo periodo di congedo, diverse madri austriache decidono di

non rientrare nel mercato del lavoro oppure di accontentarsi di un lavoro part-time e di bassa qualità in sostituzione di quello full-time e di media qualità che svolgevano prima della nascita del figlio [Haas 2005]. La copertura degli asili nido austriaci è la più bassa, dopo quella polacca, tra tutti i paesi considerati (4,3%).

Il Portogallo presenta elementi di tutti e 3 i *cluster* identificati: considerando l'elevata presenza di lavoro a tempo pieno tra le madri portoghesi, dovremmo includere il paese nel *cluster* del «lavoro e cittadinanza». Se invece volgiamo lo sguardo agli altri dati (copertura degli asili nido al 23,5%, part-time femminile al 16,2% e durata media dei congedi a 20 settimane) notiamo che non viene privilegiata alcuna soluzione a scapito di altre. Piuttosto, è come se vi fosse un processo appena accennato di sostegno alla conciliazione da cui risulta un mix di più soluzioni, ma tutte ancora poco diffuse. Il livello di spesa per le famiglie del Portogallo è relativamente contenuto (1,3% del PIL). Ciò fa sì che siano proprio le famiglie le principali, se non uniche, responsabili della cura dei bambini in età prescolare.

Finlandia, Paesi Bassi e Grecia presentano invece una versione estrema delle specificità presenti in ciascuno dei 3 *cluster* individuati. La Finlandia rappresenta una versione forse più netta dell'articolazione lavoro-cura dei figli individuata per Danimarca e Svezia: il tasso di occupazione delle finlandesi è simile a quello danese e svedese e il divario tra occupazione maschile e femminile è il più basso in assoluto tra i 15 paesi (3,8%). I genitori con figli di età inferiore ai 15 anni toccano la più alta percentuale di lavoro full-time tra i paesi esaminati: 59,6%, contro il 55% della Danimarca e il 53,2% della Svezia [Lewis *et al.* 2008]. Le estese politiche per la famiglia, il tasso di fertilità elevato e una media contenuta di ore di lavoro settimanale, tanto per gli uomini che per le donne, inducono a suggerire che ci troviamo di fronte ad un sistema che facilita la conciliazione<sup>11</sup>. I genitori finlandesi possono scegliere o

<sup>11</sup> Il welfare di tipo avvolgente ha migliorato nel tempo una serie di politiche rivolte non solo a sostenere la conciliazione delle famiglie a doppio reddito, ma anche a spingere gli uomini ad assumere un ruolo più attivo nelle attività di cura. A tale proposito è cruciale la tendenza delle giovani famiglie finlandesi ad affrontare la nascita di un figlio con il sostegno di un esteso sistema di sicurezza sociale, aiuti finanziari e politiche per l'alloggio [Oinonen 2004].

sovrapporre la soluzione degli asili nido pubblici (35% di copertura) e quella del congedo che, se da un lato ha una durata molto lunga (107 settimane), dall'altro, riguarda non di rado anche i padri e soprattutto non sembra comportare particolari svantaggi nel prosieguo della carriera professionale [Crompton e Lyonette 2006].

I Paesi Bassi rappresentano un secondo caso estremo. Nella stragrande maggioranza dei casi, la presenza di un figlio implica il ricorso al part-time della madre e per tale motivo i Paesi Bassi avrebbero potuto far parte del *cluster* del «rallentamento del lavoro retribuito delle madri». Tuttavia, il part-time costituisce l'esperienza di lavoro largamente più diffusa tra le olandesi, non solo quando bisogna conciliare lavoro e cura dei figli piccoli, ma persino in assenza di questi o quando sono ormai in età scolare. Infatti, i Paesi Bassi detengono la più alta quota di part-time femminile al mondo. Inoltre, i genitori olandesi possono contare non solo sul part-time femminile, ma anche su una fetta relativamente ampia di part-time maschile, almeno nei primi anni di vita del bambino<sup>12</sup>. Dunque nel caso olandese la strategia di conciliazione più estesa nei primi anni di vita dei figli è l'orario part-time. Del resto, nonostante la copertura degli asili nido non sia così ridotta (40%), evidenziamo la brevissima durata dei congedi post-parto che si assestano su una media di appena 11 settimane, a riprova della popolarità del part-time tra le olandesi come strumento di conciliazione.

Infine, il terzo caso estremo riguarda la Grecia. Il *cluster* di riferimento dovrebbe essere quello della «informalità della cura dei figli» visto che come in Italia, Spagna, Ungheria e Polonia, anche in Grecia il tasso di occupazione femminile (46,1%), la relativa quota di part-time (9,3%), la disponibilità di asili nido pubblici (7%) e la durata effettiva dei congedi (13 settimane) risultano molto contenuti, mentre il divario di genere in termini di occupazione è ampio (28,1%). Tuttavia, a rendere estremamente diffuso, più che in Italia, Spagna, Polonia e Ungheria, il ricorso a strategie informali di conciliazione è la scarsa diffusione di almeno una delle soluzioni che invece

<sup>12</sup> A tale riguardo, una nostra analisi relativa all'andamento del tasso di fertilità rispetto alla quota di part-time sul totale dell'occupazione degli uomini mostra, in tutti i paesi, eccetto Francia e Belgio, una correlazione lineare.

riscontriamo nei paesi del *cluster*: in Italia un minimo di radicamento del lavoro part-time delle donne al 25 contro il 9,3% della Grecia; in Spagna un minimo di copertura degli asili nido al 20 contro il 7% della Grecia; in Polonia e in Ungheria una durata effettiva dei congedi quattro volte superiore a quella registrata in Grecia.

## 5. *Il caso italiano*

Il nostro paese rientra dunque in un *cluster* contraddistinto da una debolezza dei sistemi formali di sostegno alla conciliazione. In Italia il tasso di attività femminile, il più basso in Europa, si riduce significativamente per le neomadri nei primi 3 anni di vita del bambino, senza poi aumentare negli anni successivi. Circa il 20% delle madri che erano occupate prima della gravidanza, lascia il lavoro dopo la nascita del figlio [Istat 2005a]. Il divario di genere nei tassi di occupazione è altresì ampio, denotando una stratificazione dello status occupazionale delle donne a seconda del loro livello di istruzione. La probabilità di uscita dal mercato del lavoro aumenta per le madri meno istruite, mentre è più contenuta per le madri altamente istruite e per quelle che lavorano nel settore pubblico [Solera 2009]. Ciò è dovuto sia all'alto costo-opportunità di abbandono da parte delle donne più istruite, sia alla maggior protezione della continuità lavorativa offerta dagli impieghi nel settore pubblico. Si determina così una polarizzazione tra due sistemi di articolazione lavoro-cura dei figli: da una lato, le madri con un livello di istruzione elevato riescono a rientrare nel mercato del lavoro a pochi mesi dalla nascita del figlio, dall'altro, quelle con livelli medio-bassi o residenti nel Mezzogiorno ne restano fuori per molti anni o per sempre<sup>13</sup>. Le più istruite non solo possono contare su occupazioni meglio retribuite e più garantite, ma anche sulla possibilità di mobilitare più risorse, beni e servizi di mercato e il tempo dei familiari, inclusi i partner, maggiormente collaborativi [Del Boca e Vuri 2007].

<sup>13</sup> Una ricerca di Pronzato [2006] sui dati del panel Europeo dell'Eurostat (ECHP) attesta che persino a 50 mesi dalla nascita, il 60% delle italiane con bassi livelli di istruzione è ancora fuori dal mercato del lavoro.

È probabile che l'offerta di servizi all'infanzia riduca in modo significativo la necessità di uscire dal lavoro. Ne è prova indiretta il fatto che nelle regioni italiane in cui maggiore è la disponibilità di nidi pubblici, la probabilità di lasciare il lavoro diminuisce sensibilmente [Del Boca *et al.* 2005]. Nella media delle regioni italiane appena il 7% dei bambini sotto i 3 anni frequenta nidi pubblici, con una profonda spaccatura tra Nord e Sud, dove l'offerta scende a livelli minimi, includendo appena l'1-2% dei bambini e con orari poco compatibili con quelli del lavoro a tempo pieno. L'alternativa degli asili privati, di solito più costosi, oltre a tagliare fuori le famiglie dei ceti inferiori, presenta una qualità inferiore e un accesso limitato ai soli bambini già in grado di camminare. La limitata diffusione e accessibilità di questi servizi comporta una conciliazione fra lavoro e famiglia imperniata sugli aiuti della rete familiare. I nonni sono la risorsa più utilizzata, quella che negli anni ha dato il più importante sostegno al lavoro delle madri [Del Boca e Vuri 2007]. Infatti, in presenza dei nonni si dimezza la quota delle madri che devono lasciare un lavoro.

L'uso dei congedi potrebbe rappresentare una valida alternativa per quelle coppie che dopo diversi mesi dalla nascita di un figlio non possono contare sugli aiuti della rete familiare e informale o sulla disponibilità di accesso ad un asilo pubblico oppure privato. Che in Italia esista una buona legge che regola i congedi parentali è fuor di dubbio. Incentiva il congedo parentale dei padri, offre ad uno o l'altro dei genitori un mese ulteriore, se il padre ne ha presi almeno tre. Tuttavia, con una riduzione del salario del 70%, finora l'incentivo previsto non sembra aver funzionato. Inoltre, da un lato, non tutte le madri hanno diritto ai congedi, dall'altro anche chi ne ha accesso non sempre può permettersi di usufruire anche di quello parentale, perché l'insicurezza del posto di lavoro non lo consente o semplicemente perché la perdita di reddito è troppo elevata, proprio nel momento in cui crescono le esigenze economiche del nucleo familiare. Nelle regioni meridionali, circa il 40% delle lavoratrici, non usufruisce del congedo parentale contro appena il 19% delle regioni settentrionali [Istat 2005a].

Il ricorso al part-time da parte delle madri italiane con figli in tenera età non sembra una soluzione soddisfacente: la disponibilità delle madri con un orario di lavoro ridotto deve

associarsi ad una pari disponibilità dei padri (prassi rarissima nelle aziende private) oppure alla presenza di una persona dedicata (di solito la nonna). Ciò spiega l'ampia diffusione di articolazioni lavoro-cura dei figli centrate sul perno imprescindibile della cura informale. Nel nostro paese il divario tra i due generi nell'utilizzo del part-time e in generale le ore di lavoro retribuito aumenta al crescere delle responsabilità familiari, fino a toccare l'apice proprio quando i figli sono piccoli. Diventare genitori accentua il ruolo di *breadwinner* dei padri, simmetricamente rafforza quello di *caregiver* delle madri [Saraceno 2003].

## 6. *Quattro diseconomie*

La nostra comparazione ha individuato somiglianze e differenze tra i principali paesi europei che abbiamo condensato in 3 *cluster*: il primo, di cui fanno parte Danimarca e Svezia, si fonda sull'ampia estensione dell'esperienza lavorativa di madri e padri, anche durante i primi anni di vita dei figli, alla cui cura ed educazione concorrono con un ruolo qualificato strutture e risorse pubbliche o di derivazione pubblica, nell'ottica del principio della cittadinanza; il secondo, in cui rientrano Belgio, Germania e Regno Unito, è centrato sul rallentamento dell'impegno lavorativo materno come soluzione per combinare lavoro retribuito e cura dei figli; il terzo, cui appartiene il nostro paese, in compagnia di Spagna, Polonia e Ungheria, è caratterizzato dalla prevalenza di un modello di cura e di educazione di tipo informale o prettamente interno alle dinamiche (femminili) della famiglia. Vi sono poi 6 paesi che non rientrano nei 3 *cluster* o perché presentano convergenze minime verso più di un *cluster* – Francia, Austria e Portogallo – o perché mostrano caratteristiche estreme, come nel caso di Finlandia, Paesi Bassi e Grecia, di uno solo dei 3 *cluster*.

Non era nostra intenzione individuare quale delle diverse forme di articolazione lavoro/cura dei figli risponda meglio alle esigenze di *work-life balance*, di uguaglianza di genere, di cura e sviluppo cognitivo dei bambini e di equità sociale. Tuttavia, a nostro avviso ciò non impedisce di sottolineare come in Italia il riprodursi di un sistema imperniato su gli aiuti informali produca

una diseconomia tanto per genitori e figli, che per l'eguaglianza di genere; tanto per lo sviluppo occupazionale che per la riduzione dei divari socio-economici tra le diverse classi sociali.

1) Dal punto di vista dei genitori, un sistema basato sul sostegno della famiglia allargata e su altre risorse informali restringe il campo delle capacità di azione, perché limita le scelte a questa sola alternativa praticabile oppure, nei fatti, spinge le madri a lasciare, momentaneamente o definitivamente, il mercato del lavoro, o ancora rende ancora più problematico entrarci per coloro che ne erano già fuori. Il minore o nullo apporto economico delle madri riproduce sia nuove disuguaglianze di genere, sia una diminuzione delle risorse per la famiglia e quindi un aumento dei rischi di povertà.

2) Dal punto di vista dei figli, l'organizzazione delle relazioni di cura, di educazione e di apprendimento attorno ai soli componenti della famiglia allargata o a persone che fanno parte della rete informale di relazioni rappresenta una modalità che non si sostituisce alla centralità dei ruoli genitoriali, né tanto meno offre la scoperta del mondo extra-familiare e formale tipica delle strutture per l'infanzia [Aassve *et al.* 2005].

3) Decenni di assenza o di incompletezza delle politiche sociali e per la famiglia nella sfera della prima infanzia hanno probabilmente fatto sì che si formassero abitudini e orientamenti a contare solo sulla rete parentale. Queste abitudini, spesso descritte in termini di valori assoluti tipici della famiglia italiana, sembrano in realtà la conseguenza della sedimentazione nelle pratiche quotidiane di un quadro di opzioni molto limitato. Allo stesso tempo, le pratiche hanno un certo peso nel determinare le preferenze. Probabilmente esiste un legame iterativo tra orientamenti e comportamenti. Inoltre, non tutti i bambini hanno a casa due genitori che vivono con loro, non tutti possono contare sui nonni che risiedono in prossimità. I dati mostrano che nelle regioni dove qualità e diversità dell'offerta di asili nido sono elevate si registra una maggiore fiducia dei genitori negli asili e una crescente domanda di servizi, mentre l'opposto si verifica nelle regioni del Sud [Del Boca 2007].

4) Una ormai vasta letteratura sociologica rileva da decenni l'esistenza di una chiara continuità nella riproduzione delle disuguaglianze di classe rispetto alla mobilità sociale [Goldthorpe *et al.* 1987; Crompton 1998; Pakulski 2005]. Dunque dovremmo

propendere per la tesi secondo cui tale persistenza costituisce una prova dell'impossibilità di incidere da parte delle politiche sociali dei governi? Niente affatto. Le politiche di tassazione e di redistribuzione possono esercitare un impatto positivo sul livello delle disuguaglianze di reddito e di benessere, persino quando, come sembra avvenire il più delle volte, non sono in grado di riequilibrare le opportunità di mobilità sociale [Korpi 2000; Lewis 2000]. Con la crescente importanza del contributo economico delle madri nella produzione del reddito familiare – tanto nelle coppie a doppio reddito che nelle famiglie con un solo genitore – le politiche che incidono positivamente sull'occupazione delle madri rappresentano un'importante componente della lotta alla povertà [Pascall e Lewis 2004]. In breve, i governi hanno la possibilità di migliorare la qualità della vita dei propri cittadini, persino di fronte alla e dentro la persistenza delle disuguaglianze sociali. Dato che la cura, l'educazione e lo sviluppo dei bambini rappresentano un beneficio per l'intera società, i costi dovrebbero essere sostenuti dall'intera società, e non soltanto dai genitori o da altri che si prendono cura di loro [Esping-Andersen 2002].

Il progresso verso gli obiettivi di una società in cui tutti gli adulti abbiano la possibilità di guadagnare e al tempo stesso di dedicarsi alla propria famiglia, in cui i bambini di tutte le classi sociali possano raggiungere un certo livello di benessere e in cui le famiglie possano godere di un minimo di sicurezza economica sono stati quasi raggiunti o per lo meno avvicinati come in nessun altro paese in quei sistemi che offrono modelli di cura universali per la prima infanzia, regolamentano il mondo del lavoro in modo da tendere al miglioramento continuo dei tempi e della qualità del lavoro, stimolano l'assunzione delle responsabilità genitoriali dei padri attraverso il congedo di paternità e ridistribuiscono risorse sotto forma di servizi sociali per le famiglie meno abbienti [Paci 2005]. Non è una sorpresa che questo tipo di sistemi si sia sviluppato nei paesi – Svezia, Danimarca e Finlandia – che registrano le minori disuguaglianze economiche tra i vari gruppi della popolazione [De Henau *et al.* 2006]. Al contrario, la spesa per le politiche familiari e per il miglioramento dell'articolazione di lavoro/famiglia è particolarmente ridotta proprio in quelle nazioni dove si registrano le più ampie differenze di reddito tra classi elevate e classi meno abbienti.



## LE POLITICHE DI CONCILIAZIONE IN SVEZIA, OLANDA, FRANCIA E GERMANIA

### 1. *Le misure di riallineamento tra cura e lavoro*

In questo capitolo ci proponiamo di esaminare alcune misure e servizi volti a favorire un riallineamento tra attività familiare e lavoro per il mercato. In un modello ideale di società attiva il complesso degli interventi per la conciliazione vita-lavoro dovrebbe concorrere a realizzare un sistema di prestazioni in grado di svilupparsi su due fronti: da un lato estendere le maglie della partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne, dall'altro far assumere responsabilità nel lavoro di cura agli uomini. Come dimostrato da diversi autori, tuttavia, un ruolo cruciale in queste strategie è giocato dal modello di welfare state nazionale [Orloff 1993; Millar e Warman 1996; Sainsbury 1999; O'Connor, Orloff e Shaver 1999; Esping-Andersen 1999]. In questo quadro, alcuni paesi sono degni di maggiore attenzione, in quanto, con l'attuazione di servizi e misure integrate, hanno raggiunto equilibri più favorevoli per coniugare esigenze di vita diverse. La nostra analisi si soffermerà in particolare su quattro paesi europei (Olanda, Svezia, Germania e Francia), ponendo attenzione sia alla promozione del part-time e dei congedi dal lavoro, sia alla presenza di servizi per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Questi paesi sono esemplificativi dei raggruppamenti proposti da Bettio e Plantenga [2004] dei «regimi di cura» (ad esclusione di quello dei paesi mediterranei). Si tratta di realtà caratterizzate da tassi di occupazione più alti della media europea (poco più bassi per i francesi) (NL 77,2; SE 74,3; DE 70,7; FR 65,2%), con una occupazione femminile tra i 15-64 anni che ha raggiunto o superato la soglia del 60%, stabilita nel 2000 a Lisbona (NL 71,1; SE 71,8; DE 65,4; FR 60,7%) e con tassi di fertilità più alti rispetto alla media dell'UE (NL 1,66; SE 1,67; DE 1,41; FR 1,98%) [Eurostat, 2008]. Per maggiori approfondimenti vedi Fasano, 2010. In questo volume, si veda il capitolo di Giancola e Salmieri per un'analisi più dettagliata sulla conciliazione

L'ipotesi è che nei paesi in cui le tutele sociali per i lavoratori a tempo parziale e per quelli in congedo sono più generose e più orientate ad una redistribuzione degli oneri della cura e laddove il sistema di welfare nazionale offra adeguati servizi per bambini e/o anziani in condizioni di bisogno, la partecipazione femminile al lavoro sia maggiore.

## 2. *Il lavoro a tempo parziale*

Nell'analisi che svolgeremo soffermeremo, anzitutto, l'attenzione sui diritti dei part-timers nei paesi europei selezionati. Affinché il lavoro a tempo parziale possa essere un buon strumento di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro è infatti necessario che esso non sia «penalizzato sul piano del welfare e della stabilità del lavoro» [Paci 2004, 358]. Il maggiore o minore utilizzo del part-time, infatti, è influenzato dalle tutele sociali previste dalle rispettive normative nazionali [Fasano 2005, 201] (cfr. tab. 10.1). In ognuno dei paesi esaminati vige il «principio della proporzionalità» e della «non-discriminazione» tra *full-timer* e *part-timer*; tuttavia, le normative nazionali possono prevedere ulteriori tutele sociali al fine di promuovere il part-time.

Nello specifico, si tratta di realtà in cui i governi hanno cercato di apportare degli incentivi o attraverso misure finalizzate a promuovere il part-time in parallelo allo svolgimento delle incombenze familiari (Olanda, Germania e Francia), o tramite un'indennità di disoccupazione che bilancia lo svantaggio economico derivante dal minor numero di ore lavorate (Svezia) e di fatto tramite l'esistenza di una pensione di base indipendente dai contributi versati.

Analizzando i paesi considerati<sup>2</sup> si può notare che la percentuale dei part-timers sul totale degli occupati per il 2009 (NL U. 24,9 D. 75,8 Tot. 48,3; SE U. 14,2 D. 41,2 Tot. 27; DE U. 9,7 D. 45,3 Tot. 26,1; FR U. 6 D. 29,8 Tot. 17,3) risulta

tra cura dei figli e lavoro nei paesi europei, quello di Ciarini per un'analisi dei processi di mutamento del welfare dal punto di vista del *mix* tra cura formale e informale nei due settori di *policy* dell'infanzia e degli anziani.

<sup>2</sup> La fonte dei dati riportati è Eurostat – *Labour Force Survey* (val. %).

TAB. 10.1. *Tutele sociali e promozione del part-time*

Paese	Misure di incentivazione al part-time
NL	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Part-time Employment Act</i> (legge specifica sulla tutela del part-time);</li> <li>– <i>Work and Care Act</i> (atto normativo sui legami tra lavoro e cura);</li> <li>– «pensione di base» + pensione contributiva;</li> <li>– diritti della sicurezza sociale garantiti a prescindere dall'orario;</li> <li>– campagna informativa per promuovere il part-time.</li> </ul>
SE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politica «globale» + «pensione di base»;</li> <li>– cospicua indennità di disoccupazione per bilanciare lo svantaggio economico derivante dal lavorare part-time.</li> </ul>
DE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Crediti pensionistici per i primi 3 anni di vita del figlio, oltre ai contributi per il part-time;</li> <li>– trattamenti pensionistici a part-timers, con meno di 30 ore settimanali, che si prendono cura di una persona a carico per almeno 14 ore;</li> <li>– indennità per i primi 2 anni dopo la nascita per i genitori che lavorano part-time per prendersi cura dei figli.</li> </ul>
FR	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No differenze riguardo al calcolo dei diritti legati all'anzianità anche se si lavora part-time, in quanto è considerata la durata del contratto di lavoro per potervi accedere;</li> <li>– diritto ad un regime di sicurezza sociale, a prescindere dalle ore lavorate.</li> </ul>

Fonte: Visser e Wilthagen [2005]; Eklund [2000]; Fuchs [2000]; Laulom [2000]; nostra elaborazione.

per tutti più alta rispetto alla media dell'UE dei 15 (U. 8,9 D. 21,6 Tot. 37) (tranne per la Francia). Inoltre se consideriamo i dati relativi alla distribuzione per età dei part-timers – in base alle classi 15-24, 25-49 e 50-64 anni e sempre per il 2009 – emerge quanto segue: in Olanda la percentuale del part-time (rispettivamente 73,3 40,9 e 47,3) è più alta rispetto agli altri paesi per tutte le classi di età; in Svezia (49,3 22 e 25,4) è utilizzato soprattutto come strumento per accedere al mercato del lavoro; in Germania (20,7 25,5 e 27,2), è scelto principalmente nelle classi di età 25-49 e 50-64 anni, più della media europea (30,9 19,1 e 22) in particolare dalle donne; in Francia (22, 15,8 e 18,8), invece, sono maggiormente i più giovani a lavorare part-time.

Ai fini del nostro lavoro, particolarmente interessanti sono le motivazioni per le quali si sceglie il part-time<sup>3</sup>. Relativamente

<sup>3</sup> L'indagine Eurostat – *Labour Force Survey* prevede come possibili risposte: non si è trovato un lavoro a tempo pieno; si è impegnati in attività formative;

a quello «scelto»<sup>4</sup>, possiamo osservare che in primis l'Olanda si distingue per la percentuale più alta (95), senza distinzioni significative tra i due generi (U. 94,3 e D. 95,3), seguita dalla Germania (78,2), dalla Svezia (75,4) e, infine, dalla Francia (66,8) (la media dell'UE dei 15 si attesta al 79). Inoltre, avendo nella nostra analisi come focus l'equilibrio tra lavoro e responsabilità familiari, abbiamo denominato part-time per la «conciliazione cura-lavoro» quello dato dalla somma delle percentuali delle due opzioni: «altre responsabilità familiari o personali» e «cura dei bambini o anziani». Se osserviamo nello specifico questa motivazione, abbiamo che la Francia (U. 19,5 D. 52,1 Tot. 47,4) e la Germania (U. 9,6 D. 55,1 Tot. 46,8) si distinguono per percentuali maggiori rispetto all'Olanda (U. 10,5 D. 51 Tot. 41) e alla Svezia (U. 21,4 D. 38,2 Tot. 34), ma se ci soffermiamo sull'utilizzo da parte degli uomini per questo motivo risultano essere interessanti le percentuali svedese e francese più alte della media europea (U. 15,8 D. 51 Tot. 43,7).

Per un'interpretazione più dettagliata, abbiamo analizzato i tassi dei part-timers distinti per genere e principali ragioni, in particolare per quelle classi d'età dove si suppone un maggior carico di cura (25-49 anni principalmente per quella dei bambini e 50-64 anni soprattutto per quella degli anziani non autosufficienti). Nella classe 25-49 il lavoro part-time è maggiormente scelto per la «conciliazione cura-lavoro» in Olanda (U. 28,8 D. 71,4 Tot. 65,6), percentuale che decresce rispettivamente in Germania (U. 10,4 D. 66,5 Tot. 58,7), in Francia (U. 22,8 D. 59 Tot. 54,8) e in Svezia (U. 19,8 D. 49,8 Tot. 44,5). Per quanto concerne questi ultimi due paesi, la presenza di servizi di cura esterni alla famiglia (vedi parr. 4 e 5) rende meno forte l'esigenza di ricorrere ad un part-time per favorire la conciliazione. Se osserviamo i dati tenendo conto della diffusione nei due generi, è possibile osservare che mentre la presenza delle donne part-timers rispetta le differenze evidenziate nel caso del totale, per quanto concerne gli uomini risulta che

si hanno responsabilità familiari o personali; si ha bisogno di tempo per dedicarsi espressamente alla cura di bambini o anziani; si è malati o invalidi; altre ragioni non esplicitamente dichiarate. I dati fanno riferimento al 2007.

<sup>4</sup> Abbiamo deciso di chiamare part-time «scelto» quello le cui opzioni includono i diversi motivi ad eccezione del «non si è trovato un lavoro full-time».

gli olandesi sono seguiti dai francesi e dagli svedesi per poi diminuire maggiormente tra i tedeschi.

Analizzando, d'altro canto, la percentuale dei part-timers per la classe d'età 50-64 anni, in cui si suppone che sia maggiore il carico di cura di persone anziane non autosufficienti, abbiamo che la situazione muta, con le percentuali più alte in Francia (U. 19,5 D. 49,4 Tot. 45,1), soprattutto per le donne, per poi decrescere in Germania (U. 9,5 D. 42,9 Tot. 37,9), in Olanda (U. 5,8 D. 36 Tot. 28,8) e in Svezia (U. 19,6 D. 30,3 Tot. 28). La presenza di obblighi legali tra genitori e figli in Francia e Germania contribuisce a spiegare questi valori, che decrescono proprio in quei paesi (Olanda e Svezia) dove nei confronti dei familiari adulti vi sono obbligazioni pubbliche chiaramente definite e vi è un'offerta di servizi per gli anziani più alta [Bettio 2005]. Dai dati emerge, inoltre, in base ad una lettura di genere, che gli uomini part-timers svedesi e quelli francesi concorrono più dei loro colleghi tedeschi e olandesi alla condivisione della cura dei familiari adulti in condizioni di bisogno.

### 3. *I congedi per la cura*

Per quanto concerne i congedi dal lavoro come misure di riconoscimento del valore sociale del tempo di cura, tutti i paesi europei prevedono quelli di maternità. Inoltre, seguendo le direttive comunitarie in materia, sono stati introdotti congedi parentali per facilitare l'occupazione dei genitori durante i primi anni di vita dei figli, diritto che negli anni Novanta è stato esteso anche ai padri, in modo da instaurare un nuovo contratto di genere, con gli uomini coinvolti nel lavoro di cura [Esping-Andersen 2005]. Questo coinvolgimento sembra essere influenzato anche dalla capacità dei governi nazionali di informare i lavoratori sul diritto di usufruire del congedo parentale<sup>5</sup> e da incentivi normativi. Ad esempio, un certo rilievo sembra avere la titolarità riservata ai padri di una parte del congedo parentale (2 mesi in Svezia e in Germania) che, di fatto, incoraggia gli uomini ad

<sup>5</sup> In base ad una ricerca effettuata a livello europeo nel 2003 (nei paesi dell'UE dei 15), risulta che laddove c'è una maggiore informazione sulla normativa (come nei paesi scandinavi), vi è una più alta propensione dei padri a farne richiesta [European commission 2004].

usufruirne. Relativamente alle tutele sociali, si può osservare che, in linea con una cultura più «familista», vi è più attenzione nelle legislazioni francese e tedesca che prevedono che i periodi di congedo siano calcolati ai fini dei diritti connessi alla pensione e all'anzianità (al 50% in Francia)<sup>6</sup>.

Oltre ai congedi parentali utilizzabili anche dagli uomini, è stata introdotta la possibilità di usufruire di un congedo di paternità e di altre tipologie per motivi legati alla cura (cfr. tab. 10.2). Relativamente all'utilizzo (cfr. tab. 10.3), si ha che laddove i congedi di paternità o parentali ad uso esclusivo dei padri sono previsti dalle legislazioni nazionali, sono stati effettivamente utilizzati. Sarebbe importante, a questo proposito, un intervento regolatore comunitario in tema di congedo di paternità, che consenta un'armonizzazione legislativa minimale nell'Europa dei 27, prevedendolo in ogni paese e che potrebbe assumere anche la fisionomia di un congedo obbligatorio e non solo facoltativo dei padri [Calafà 2007]<sup>7</sup>.

#### 4. I servizi per l'infanzia

Le trasformazioni economiche e sociali che si sono verificate negli ultimi decenni, le modifiche nella composizione delle famiglie e il crescente tasso di occupazione della donna hanno prodotto una crescente richiesta di servizi di cura per l'infanzia, caratterizzati da flessibilità sia dei tempi che dei luoghi di fruizione. I servizi di assistenza dedicati ai bambini da 0 a 4-6 anni<sup>8</sup>, storicamente nati per aiutare le famiglie in difficoltà o in stato di disagio, costituiscono una risorsa di primaria importan-

<sup>6</sup> In Olanda ciò non si verifica; in Svezia il periodo di congedo è calcolato solo ai fini dell'anzianità di servizio.

<sup>7</sup> Nell'ottobre 2010 è stata proposta una Direttiva europea che si muove in direzione della tutela della famiglia, rafforzando l'istituto dei congedi. Tale proposta, che prevede un congedo obbligatorio per i padri e l'estensione a 20 settimane del congedo di maternità obbligatorio pagato al 100%, al momento, però, non è stata approvata per una questione di sostenibilità economica. Tuttavia, in Slovenia (15 giorni) e in Portogallo (10 giorni) è stato già introdotto un congedo obbligatorio per i padri remunerato al 100% [Family Policy Database 2009].

<sup>8</sup> I limiti d'età d'utilizzo dei servizi dipendono dall'inizio dell'obbligatorietà scolastica: 5 anni in Olanda, 7 in Svezia, 6 in Germania e in Francia [Saraceno e Naldini 2001, 252].

Tab. 10.2. *Tipologie di congedo e aspetti della normativa (durata e percentuale della retribuzione)*

Paese	Maternità	Paternità	Parentale	Altre tipologie
NL	16 settimane al 100%	2 giorni al 100%	26 settimane al 70-75% nel settore pubblico; dal 25 al 90% nel privato	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Congedo part-time</i>: 3 mesi non retribuiti;</li> <li>- <i>A breve termine</i>: 10 giorni all'anno al 70%;</li> <li>- <i>Per assistenza</i>: max 6 volte il numero di ore lavorative a settimana, non retribuito o con il 70% del salario minimo;</li> <li>- <i>Per emergenza</i>: pochi giorni al 100%.</li> </ul>
SE	50 giorni all'80%	10 giorni all'80%	480 giorni (i primi 390 all'80%) e un forfait dopo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Per malattia del bambino</i> (&lt;12 anni): 120 giorni all'anno all'80%;</li> </ul>
DE	14 settimane con una indennità	Non previsto	12 mesi (14 qualora il padre richieda almeno 2 mesi) al 67%.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Cause di forza maggiore</i>: 10 giorni per ciascun figlio e per ciascun genitore all'80%;</li> <li>- <i>Per malattia del figlio</i>: in base ai contratti collettivi;</li> <li>- <i>Per familiari non autosufficienti</i>: 6 mesi non retribuiti.</li> </ul>
FR	16 settimane al 100%	3 giorni al 100% + 11 con eventuale sussidio	3 anni in cui si può ricevere il Paje + sussidio di €536 al mese (CLCA) o di €766 per le famiglie numerose (COLCA).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Cause di forza maggiore</i>: 14 giorni per ciascun figlio all'anno all'80%;</li> <li>- <i>Congedo di presenza parentale</i>: 310 giorni con un sussidio pari a €856,55 per le coppie (2006) (€1.017 per il single);</li> <li>- <i>Congedo di solidarietà</i>: 3 mesi non retribuiti;</li> <li>- <i>Malattia del figlio</i>: 5 giorni non retribuiti.</li> </ul>

Fonte: Nostra elaborazione fonti varie. NL: Groenendijk e Keuzenkamp [2008]; Visser e Wilthagen [2005]. SE: Samek Lodovici e Oliva [2005]; Haas *et al.* [2008]. DE: Erler e Erler [2008]. FR: Fagnani e Boyer [2008]; Nadalet [2007]; Daugareilh e Laborde [2005].

TAB. 10.3. *Utilizzo dei congedi dal lavoro per tipologia*

Paese	Paternità	Parentale
NL	51% degli aventi diritto (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- D. 44% (delle quali il 58% per un periodo retribuito), in media per 9 mesi (2006).</li> <li>- U. 21% (dei quali il 60% per un periodo retribuito), in media per 11 mesi (2006).</li> <li>- Per tutti i lavoratori la durata media (nel 2002-2003) è stata di 11 settimane.</li> <li>- Ad utilizzarli sono soprattutto donne, lavoratori con un medio-alto livello di istruzione e coloro che lavorano per datori orientati ad una gestione più family-friendly.</li> </ul>
SE	80% degli aventi diritto (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- U. 20,8% (nei primi 2 mesi) (2007).</li> <li>- La durata media del congedo parentale (nel 2002-2003) è stata di 78 settimane.</li> <li>- Lo scelgono più o meno tutte le famiglie, durante i primi 2 anni di vita del figlio.</li> <li>- Ad utilizzarli sono soprattutto gli uomini più istruiti, quelli con una partner con una più alta retribuzione e i lavoratori del settore pubblico.</li> </ul>
DE	Non è previsto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tot. 92,4% (78% per 6 mesi) (2002); U. 10,5% (60% per 2 mesi; il 18% per 12 mesi) (2007);</li> <li>- La durata media del congedo parentale (nel 2002-2003) è stata di 49 settimane.</li> <li>- Li utilizzano soprattutto le donne (l'87% ha preso l'intero periodo a cui ha diritto). (Dati relativi a coloro che usufruiscono del sussidio durante il congedo parentale).</li> </ul>
FR	2/3 degli aventi diritto (2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il 98% dei congedi è utilizzato dalle donne.</li> <li>- La durata media del congedo parentale (nel 2002-2003) è stata di 48 settimane.</li> <li>- Ad utilizzarli sono soprattutto donne che lavorano nel settore pubblico e donne che svolgono un lavoro atipico che non favorisce la conciliazione. (Dati relativi a coloro che usufruiscono del sussidio CLCA; 2005).</li> </ul>

N.B.: Il congedo di maternità è utilizzato da quasi il 100% delle aventi diritto ogni anno.

Fonte: NL: Groenendijk e Keuzenkamp [2008]; SE: Haas *et al.* [2008]; Duvander *et al.* [2005]; Duvander e Andersson [2006]; DE: Erler e Erler [2008]; FR: Fagnani e Boyer [2008].

za a sostegno sia del costo dei figli sia delle madri lavoratrici [Pesaresi 2005, 24]<sup>9</sup>. Laddove, infatti, il tasso di copertura è

<sup>9</sup> I servizi tradizionali di assistenza per bambini di 0-3 anni sono, quasi ovunque, ancora considerati dei servizi su richiesta e non universali, tranne che in Svezia dove vi è il diritto ad avervi accesso.

maggior, risulta più alto il grado di partecipazione femminile al mercato del lavoro [Oldini 2004, 95].

Quanto alla spesa pubblica nei servizi di assistenza per l'infanzia e di educazione prescolare varia in percentuale del PIL; essa in Svezia (1,3) e Francia (1,2) è doppia rispetto a quella olandese (0,6) e tripla rispetto a quella tedesca (0,4)<sup>10</sup> [Ocse, Banca dati spesa sociale 1980-2003, in Unicef 2008].

In base ai dati per i servizi per i bambini dai 0 ai 2 anni e 11 mesi<sup>11</sup>, possiamo osservare che Olanda (53,9%), Svezia (75,3%) e Francia (42,9%) hanno superato gli obiettivi di Barcellona del 2002 (che prevedono che, entro il 2010, il tetto minimo da raggiungere è la copertura del 33% dei servizi per i bambini 0-3 anni e del 90% per quelli tra i 3 anni e l'inizio della scuola dell'obbligo) mentre la Germania (21,2%) è indietro per quanto riguarda i servizi 0-2 anni e vicina all'obiettivo per i bambini di età tra i 3 anni e l'inizio della scuola dell'obbligo (NL 91; SE 96,4; DE 89,4; FR 100%)<sup>12</sup> [European Commission 2008b]. Oltre alla diversa capacità di coprire il fabbisogno dei servizi, vi sono differenze rilevanti anche nella tipologia del servizio offerto ai bambini e nella titolarità della gestione (vedi par. 6).

<sup>10</sup> La media dei paesi Ocse è pari allo 0,7% del PIL. Queste cifre, tuttavia, vanno lette con cautela, in quanto le statistiche ufficiali non sempre sono chiare o uniformi. Da questo valore, inoltre, sono esclusi i sussidi per le famiglie e il costo dei congedi parentali. Il livello dell'1,3% riportato per la Svezia, ad esempio, è quasi certamente una sottostima dato che l'istruzione è di qualità elevata e disponibile per diverse ore al giorno durante l'anno lavorativo. La bassa posizione occupata dalla Germania nella classifica dipende, d'altro canto, dal fatto che la spesa per i bambini da 0 a 3 anni è indicata come 0% nella banca dati dell'Ocse sulle famiglie dalla quale sono stati rilevati i dati [Unicef 2008, 27].

<sup>11</sup> Fonte: i dati di copertura dei servizi per asili nido sono al 2006 (Oecd *Family database*). Secondo la classificazione Oecd, i servizi per l'infanzia fanno riferimento a tutte le prestazioni formali. Al loro interno vengono compresi gli asili, i centri per l'infanzia e i prestatori individuali «registrati» (*childminders*), che prestano servizi al proprio domicilio o presso la famiglia del bambino. Questi dati, tuttavia, non permettono un confronto in base all'orario del servizio cui è possibile ricorrere.

<sup>12</sup> Fonte: i dati per i bambini dai 3 anni fino alla scuola primaria sono quelli riportati in base ai Piani di Azione Nazionali [2000-2004] e al Programma di Riforma Nazionale [2005] in Plantenga e Remery [2007].

## 5. I servizi per gli anziani non autosufficienti

Il problema della cura non riguarda solo la relazione genitori/bambini, ma interessa sempre più quello dell'assistenza agli anziani non autosufficienti. Esistono, anche in questo caso, notevoli differenze tra sistemi assistenziali nazionali, che si situano a vari livelli di intersezione tra famiglia, stato e mercato [Bettio e Plantenga, 2004]. Se in Olanda e in Svezia vi sono assunzioni pubbliche di responsabilità, in Germania e in Francia le obbligazioni familiari di mantenimento sono maggiormente estese fino ai parenti e agli affini [Millar e Warman 1996, 35]. Questa diversa modalità di risposta alla domanda di cura dei genitori anziani ha, ovviamente, ripercussioni sul livello di partecipazione delle donne al mercato del lavoro [Del Boca e Rosina 2009, 77].

Se guardiamo all'andamento della spesa per il *Long-term care* nell'arco di dieci anni (1995-2005), possiamo notare che essa è aumentata in tutti e quattro i paesi, con percentuali più alte in Svezia (da 3,4 a 3,9% del PIL) e in Olanda (da 0,5 a 0,85% del PIL) rispetto a Germania e Francia (in entrambi i casi da 0,75 a 0,9% del PIL) [Huber 2007, 41].

Osservando i tassi di copertura dei servizi domiciliari<sup>13</sup> (NL 13,1; SE 8,5; DE 6,1; FR 5,2%) e residenziali (NL 6,9; SE 7,5; DE 3,9; FR 6,3%) per gli anziani maggiori di 65 anni<sup>14</sup>, notiamo che vi è uno sviluppo più elevato in Olanda e in Svezia, uno più recente e limitato in Francia, uno alquanto limitato in Germania. I servizi domiciliari sono la modalità assistenziale tendenzialmente privilegiata dai quattro paesi<sup>15</sup>, sia per con-

<sup>13</sup> Questi servizi comprendono sia l'assistenza domiciliare (per aiutare nelle attività della vita quotidiana, erogata a livello locale), sia la cura domiciliare (assistenza infermieristica e riabilitativa erogata dalla organizzazione sanitaria preposta). L'affidabilità e comparabilità dei dati sull'assistenza a domicilio è resa più complicata dal fatto che in questo termine possono essere compresi diversi tipi di servizi di assistenza professionale, la cui qualità e durata variano [Pesaresi e Gori 2002, 3].

<sup>14</sup> *Fonti*: NL dati al 2006 [dati Oecd 2008c, in Ciarini *et. al.* 2009]; SE, DE e FR: dati al 2005 per i servizi residenziali [Pesaresi e Brizioli 2009] e al 2004 per quelli domiciliari [in Ciarini *et. al.* 2009].

<sup>15</sup> Ad eccezione della Francia che nel corso degli ultimi dieci anni ha ridotto la percentuale di copertura dei servizi domiciliari che si sono così attestati a valori più bassi di quelli residenziali.

trastare il rischio di istituzionalizzazione, sia per garantire agli anziani una migliore qualità della vita.

Tuttavia, in tutti i paesi esaminati il lavoro di cura informale rappresenta la quota più rilevante delle prestazioni di assistenza fornite agli anziani. Se da un lato, però, come avviene in Svezia, il caregiver è un soggetto titolare di diritti, negli altri paesi egli viene protetto solo indirettamente, attraverso le cure offerte all'anziano, il quale può scegliere se destinare parte delle risorse ricevute al familiare, oppure acquistare assistenza sul mercato della cura [Ciarini 2009].

## 6. *L'orientamento delle politiche nelle diverse strategie nazionali*

Le politiche di conciliazione si stanno indirizzando sempre più verso un'ottica di maggiore condivisione del lavoro di cura. Tali politiche sociali, dei servizi e politiche attive del lavoro, infatti, si caratterizzano per essere trasversali, in quanto riguardanti il «nuovo patto sociale di genere tra uomini e donne» [Piazza 2007, 16]. Tuttavia, i paesi esaminati si distinguono per l'implementazione di misure e servizi differenti. Qui di seguito, pertanto, prenderemo in esame le strategie nazionali, soffermandoci su singoli aspetti atti ad indicare il mutato orientamento delle politiche.

### 6.1. *La strategia olandese*

L'Olanda si caratterizza per un regime di welfare con molti caratteri misti, alcuni di tipo europeo continentale, altri di tipo universale. Dagli anni Ottanta, infatti, è il caso più dibattuto di regime di welfare che, attraversando le classiche partizioni di Esping-Andersen [1990], è evoluto rapidamente da regime lavorista-previdenziale a paese che riesce oggi ad avvicinare i livelli di copertura e generosità dei regimi scandinavi. Relativamente alle politiche di conciliazione implementate, possiamo osservare che il governo olandese, già da diversi anni, ha sviluppato una *comprehensive policy*, in particolare per il part-time, affinché i lavoratori con bisogni di cura scegliessero di essere ugualmente

presenti sul mercato<sup>16</sup>. In questo paese, dunque, caso unico in Europa, è stato elaborato uno scenario in cui si ipotizza una ristrutturazione della genitorialità scelta e condivisa attraverso un inedito equilibrio con due lavori a tempo parziale per famiglia. L'attribuzione al part-time di una valenza altamente significativa e la presenza di garanzie nella sfera della sicurezza sociale<sup>17</sup> contribuiscono a spiegare la percentuale altissima di part-time «scelto» (95,4, contro una media europea del 79%). Per quanto riguarda quello per la «conciliazione cura-lavoro», il fatto che le istituzioni tradizionalmente designate a provvedere ai bisogni di cura sono la famiglia per i bambini e lo stato per gli anziani spiega le percentuali più alte di part-time nella classe d'età 25-49 anni, con il tasso degli uomini più alto dei rispettivi colleghi europei (U. 28,8%), e più basso (insieme alla Svezia) nelle classi d'età 50-64 anni.

La presenza di tassi così alti di part-timers giustifica, d'altro canto, un minore utilizzo del congedo parentale. In base ai risultati di uno studio del 2004 [in Groenendijk e Keuzenkamp 2008, 258], risulta, infatti, che coloro che non hanno bisogno di usufruire di un congedo parentale dichiarano che è perché lavorano già part-time (oltre che perché vivono in luoghi con sufficienti servizi per l'infanzia). Il governo olandese, inoltre, ha previsto la possibilità di richiedere un congedo a breve termine, per un massimo di 10 giorni all'anno e con una retribuzione pari al 70%, per coloro che hanno la necessità di curare all'improvviso figli o familiari conviventi (è possibile anche utilizzare un congedo di emergenza, per poche ore o pochi giorni pagati al 100%). Tuttavia, qualora la cura richieda periodi più lunghi, sono previste forme di sospensione dal lavoro senza però ricevere alcuna retribuzione. Ad ogni modo, dal 2006, è diventato possibile iscriversi ad uno schema di previdenza facoltativo, al fine di sostenere coloro che decidono di optare per un periodo più lungo di congedo non retribuito.

<sup>16</sup> Per rendere più appetibile il part-time anche per gli uomini, infatti, è stata istituita una campagna informativa col preciso scopo di contrastare gli stereotipi esistenti sia tra i lavoratori che tra le imprese.

<sup>17</sup> Oltre ad esistere una pensione di base finanziata per via fiscale, negli anni Novanta sono stati aboliti i limiti di orario per poter usufruire anche della pensione contributiva o di secondo livello.

Riguardo ai servizi pubblici per l'infanzia vi è una diffusione non particolarmente efficiente, anche se, come abbiamo ricordato, sono stati raggiunti i targets di Barcellona. Relativamente alle tipologie, esistono servizi pubblici (non diffusi equamente sul territorio nazionale e spesso funzionanti a tempo parziale), come i cosiddetti *playgroups*, ovvero strutture di intrattenimento frequentate dai bambini di solito per due mattinate di tre ore l'una [Oldini 2004, 108]. Oltre ai servizi pubblici, molto interessante è la presenza di agenzie locali, gestite da privati e a finanziamento pubblico, che hanno il compito di mettere in contatto le assistenti familiari con i genitori che desiderano avvalersi di questo servizio. Inoltre, esistono molti servizi privati, non sovvenzionati, rivolti ai bambini in età prescolare e centri privati gestiti dalle aziende per i loro dipendenti o dai genitori che ricevono sgravi fiscali per coprirne i costi.

Se da un lato questo paese si caratterizza per una diffusione modesta di servizi per bambini, maggiore è stato lo sviluppo dei servizi per gli anziani, sebbene (in passato soprattutto) di quelli residenziali. In Olanda vi è ancora la più alta percentuale di persone anziane ricoverate in istituti (7,9% della popolazione nel 2006, dati del Ministero della Salute, Benessere e Sport). Nell'ultimo decennio, il governo olandese si è indirizzato principalmente verso un rafforzamento dei servizi domiciliari, grazie anche ad una politica abitativa orientata a promuovere l'abbinamento tra abitazione e assistenza [Pesaresi e Gori 2002, 11], mediante la realizzazione ex-novo o la ristrutturazione di alloggi specifici per anziani in complessi residenziali assistiti. Nel 2006 in Olanda risultavano circa 120.000 alloggi collegati ad una casa di cura o centro servizi (dati del Ministero per gli Alloggi, Territorio e Ambiente), che hanno comportato, a livello di gestione delle politiche, una maggiore esigenza di integrazione e coordinamento tra politiche abitative, assistenziali<sup>18</sup> e socio-sanitarie, sia a livello centrale sia locale. La copertura dei

<sup>18</sup> In Olanda, è prevista un'assicurazione obbligatoria per tutta la popolazione attraverso la quale vengono pagati buona parte dei servizi di cura. Dal 1967, l'*Exceptional Medical Expenses Act (AWBZ)* prevede la copertura delle spese relative a situazioni mediche croniche, con lo scopo di sostenere inizialmente i costi dell'assistenza residenziale, per poi estendersi alle prestazioni domiciliari [Da Roit 2009].

servizi è assicurata da una forte esternalizzazione dei servizi di assistenza, con preponderanza del non-profit (80%) rispetto al profit (20%) [Huber 2007, 34]. Se da un lato il sistema olandese di *long-term care* fornisce assistenza ai non autosufficienti principalmente attraverso l'erogazione di servizi, dall'altro, nel 1995, è stata introdotta a livello nazionale la possibilità di usufruire di trasferimenti monetari, i cosiddetti *Personal Budget*, previsti in precedenza solo nello schema di assistenza sanitaria. Attraverso questo strumento, il sistema di welfare fornisce un sostegno diretto alla famiglia che si trova, così, a poter scegliere tra alternative diverse, ovvero a comprare servizi dal mercato o a remunerare un prestatore di cura, anche se si tratta di un familiare<sup>19</sup> [Lundsgaard 2005a, 4]. Recenti riforme, come l'introduzione del WMO (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning*), con il quale sono state trasferite le competenze in materia di assistenza ai municipi [van Staveren 2009, 5], hanno ulteriormente modificato il ventaglio dei servizi disponibili, con effetti tuttavia ambivalenti. Sembra, infatti, che il nuovo sistema decentralizzato abbia contribuito ad una riduzione del grado di copertura dei servizi per anziani e ad un incremento delle cure informali.

## 6.2. La strategia svedese

La Svezia si identifica con il regime di welfare «socialdemocratico», contraddistinto dall'universalismo dell'intervento pubblico che si rivolge all'individuo in quanto cittadino [Esping-Andersen 2000]. Gli obblighi familiari di assistenza sono molto limitati, la relazione tra i partners è una questione privata e i bambini e gli anziani sono visti come titolari di propri diritti [Millar e Warman 1996]. Il sistema svedese si caratterizza, quindi, non tanto per aver sviluppato politiche sociali destinate esplicitamente alle famiglie, quanto, a partire

<sup>19</sup> Come vedremo meglio più avanti, anche in Germania e in Francia l'anziano non autosufficiente può decidere se utilizzare il sussidio che riceve per pagare la cura ricevuta da un familiare (nel caso francese, però, non deve essere il coniuge o il convivente), mentre in Svezia è il caregiver a ricevere direttamente un riconoscimento economico per la prestazione di cura effettuata (vedi anche il cap. 11 in questo volume).

soprattutto dagli anni Settanta, per la centralità attribuita alla questione dell'uguaglianza tra i sessi e per l'attenzione rivolta ai bisogni e ai diritti dei bambini<sup>20</sup>. Questi obiettivi sono stati raggiunti sia attraverso lo sviluppo di servizi pubblici, sia tramite l'introduzione di misure sociali che permettono alle madri (e ai padri) di conciliare vita professionale e familiare<sup>21</sup> [Naldini 2002, 305]. La diffusione delle famiglie a doppia partecipazione vede un numero elevato di madri con figli piccoli occupate a tempo pieno, cui si aggiunge una quota di madri occupate a tempo parziale.

In materia di conciliazione, sono offerti livelli medio-alti di risorse di tempo (congedi), finanziarie e di servizi reali<sup>22</sup>. Negli anni Novanta, il sistema svedese ha implementato una politica «globale» che prevede strumenti di protezione sociale integrati con politiche del lavoro, volti a favorire una maggiore e più egualitaria presenza sul mercato del lavoro. I servizi per la cura esterni alla famiglia, infatti, rendono meno forte l'esigenza di ricorrere ad un part-time o ad un periodo molto lungo di congedo per la cura. Inoltre, la Svezia si distingue per una quota di part-timers sul totale dell'occupazione (27%) superiore alla media europea (21,6%), anche se inferiore a quello dell'Olanda (48,3%). Il livello è pressoché prossimo a quello della Germania (26,1%) e superiore a quello francese (17,3%). Lo stesso vale per il part-time «scelto», pari al 75,4% (In Olanda è al 95%, in Germania al 78,2%, in Francia al 66,8%), senza distinzioni significative tra i due generi<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Siamo di fronte ad un modello patriarcale debole, dove le donne possono agire da capofamiglia e lo stato le protegge dal mercato nel loro ruolo di madri. Nel modello socialdemocratico-universalista, lo stato è il maggior datore di lavoro delle donne, data l'espansione dei servizi sociali.

<sup>21</sup> A partire dagli anni Trenta, sono state implementate diverse modalità di sostegno alle scelte familiari (assegni alle famiglie, disponibilità di occupazione per le donne inizialmente part-time e poi full-time, congedi parentali generosi e condivisi tra madri e padri, disponibilità capillari di nidi) che hanno contribuito a far sì che nelle famiglie si possa lavorare in due senza rinunciare ad avere figli [Del Boca e Rosina 2009, 112].

<sup>22</sup> Ad esempio, vi sono gli assegni per i figli e per la famiglia destinati ai genitori indipendentemente se essi siano sposati o no, se conviventi o in abitazioni separate, e ambedue i genitori sono titolari dei benefici del sistema di protezione a favore dei genitori.

<sup>23</sup> In Svezia, il part-time risulta essere più paritario nell'utilizzo, dopo l'Olanda, rispetto ai paesi considerati. Per quanto concerne le donne, tuttavia,

Osservando i dati in base alle motivazioni e alle classi d'età, risulta interessante che gli svedesi lo utilizzino per la «conciliazione cura-lavoro» con una percentuale (U. 21,4%) più alta di quella degli uomini degli altri paesi e della media europea (Ue dei 15 15,8%). Questa percentuale rimane alta, in particolare per le donne anche per le classi d'età 25-49 e 50-64 anni, fasi in cui il carico di cura è più elevato. Questo valore, apparentemente in contraddizione con la presenza di obbligazioni pubbliche chiaramente definite, soprattutto nei confronti degli anziani, può essere spiegato in parte con una maggiore volontarietà nella scelta della cura e con la presenza di un modello di welfare più incline a riconoscere il ruolo del caregiver<sup>24</sup>.

Per la cura dei bambini, d'altro canto, il sistema svedese prevede 10 giorni di congedo di paternità retribuito all'80% (nel 2004 è stato utilizzato dall'80% dei padri). Inoltre, la presenza di 2 mesi di congedo parentale riservati esclusivamente ai padri ne ha, di fatto, incrementato l'utilizzo. Gli svedesi dispongono di ben 390 giorni di congedo parentale, retribuito all'80% del salario medio, con la possibilità di ripartirlo in modo flessibile tra i genitori, ad esempio con due congedi part-time. Ad essere più partecipi alla cura, tramite l'utilizzo di un periodo di congedo parentale, sono soprattutto i lavoratori con un livello di istruzione maggiore, coloro che hanno una partner con una più alta retribuzione e quelli impiegati nel settore pubblico. È stato interessante notare anche che, in base ad alcune ricerche, la decisione di avere un secondo figlio è più alta se il padre ha utilizzato parte del congedo parentale in occasione del primo [Esping-Andersen 2005, 55]. Sebbene siano le madri a dover sostenere per la maggior parte la cura dei figli<sup>25</sup>, anche per gli uomini si sono verificati notevoli cambiamenti; infatti, quasi tre padri su quattro usufruiscono del congedo parentale retribuito nel primo anno di vita del figlio. Inoltre, i padri

si può notare, una diminuzione nell'utilizzo di questa tipologia contrattuale nell'arco degli ultimi dieci anni.

<sup>24</sup> Il riconoscimento del caregiver avviene all'interno di un sistema esteso di servizi e secondo tassi di sostituzione che sostanzialmente parificano l'ammontare del trasferimento allo stipendio di un operatore pubblico.

<sup>25</sup> Emblematico del riconoscimento del valore sociale del lavoro di cura è anche il diritto ad indennità di maternità, seppur ridotte, anche per le madri che non lavorano, a prescindere dal reddito familiare [Saraceno 2009, 58].

contribuiscono al lavoro domestico e ripartiscono in uguale misura con le mogli la responsabilità di rimanere a casa qualora i figli si ammalino. Esistono, anche, altre modalità di congedo per la cura dei figli, tra cui quello per malattia del bambino minore di 12 anni che può essere usufruito per un massimo di 120 giorni l'anno pagati all'80%; questo diritto, in un'ottica di libera scelta, può anche essere trasferito ad una terza persona, per un massimo di 60 giorni l'anno.

Le analisi sulle politiche adottate per favorire la partecipazione femminile evidenziano anche il ruolo positivo giocato dal sistema di tassazione, piuttosto favorevole nei confronti del secondo percettore di reddito e dalla elevata spesa pubblica per i servizi di cura per i bambini [Meuldes e Gustafsson 2003]. Il settore pubblico in Svezia è da sempre il più grande fornitore di servizi. Oltre alle classiche tipologie di servizi (di assistenza individuale e quelli tradizionali), ne esistono altri (nido famiglia, centri per il doposcuola, ecc.) di nuova generazione destrutturati negli orari e, in alcuni casi, innovativi sotto il profilo educativo, rivolti ai bambini in età prescolare e a quelli che frequentano la scuola obbligatoria che inizia a 7 anni. Secondo la «legge per la scuola», i Comuni devono garantire il posto per tutti i bambini fra 1 e 12 anni. Alle municipalità è richiesto di fornire attività prescolari per tutti i bambini, tra 1 e 6 anni di età, che abbiano genitori che lavorano o studiano. Tali attività si svolgono, in genere, nelle scuole per l'infanzia, ma possono essere anche fornite da persone che si prendono cura dei bambini, sia in luoghi appositi sia presso il proprio domicilio [Mariano 2006, 66]<sup>26</sup>.

Se i servizi di social care per i bambini sono ottimi, altrettanto si possono definire quelli per gli anziani oltre i 65 anni [Antonnen e Sipilä 1996; Trifiletti 2006, 33]<sup>27</sup>. Al fine di contenere la spesa, tuttavia, negli ultimi quindici anni, sono stati introdotti criteri selettivi della domanda che hanno portato ad una significativa riduzione del numero degli utenti di servizi residenziali e ad un maggior utilizzo dell'assistenza domiciliare

<sup>26</sup> Il finanziamento è in parte municipale e in parte proviene da una tassa pagata in base al reddito dai genitori.

<sup>27</sup> Si tratta in entrambi i casi di servizi di costo contenuto e accessibili a tutti, a prescindere dalle caratteristiche familiari del richiedente. Ricordiamo, a riguardo, che la Svezia ha una popolazione tra le più anziane d'Europa.

e della cura informale. Gli stessi servizi domiciliari hanno visto, però, declinare, seppure relativamente, la loro capacità di copertura [Scarpa 2006, 480], pur crescendo la propria potenzialità nell'offerta di prestazioni ad alta intensità in termini di ore di servizio erogate [Socialstyrelsen 2005]<sup>28</sup>. In sostanza, in Svezia i Municipi tendono sempre più a prendere in considerazione l'eventuale disponibilità di caregivers familiari all'interno dell'unità di convivenza prima di garantire il ricorso ai servizi pubblici [Bevilacqua 2005, 33]. La restrizione del diritto ad usufruire dei servizi di assistenza domiciliare ai soli anziani che non dispongono di una adeguata rete familiare ha, inevitabilmente, comportato una pluralizzazione e privatizzazione dei canali di fornitura di assistenza<sup>29</sup>. Pur rimanendo il settore pubblico il maggior erogatore di servizi (nel 2007 ha coperto il 70% dei servizi per l'assistenza continuativa), i soggetti fornitori esterni sono prevalentemente attori profit, seguiti da una minore incidenza del settore non-profit (rispettivamente il 20 e il 10% nel 2007) che ha visto una crescita relativa [Huber 2007, 34].

### 6.3. *La strategia tedesca*

La Germania si identifica per un welfare «corporativo», caratterizzato da una comune attribuzione alla famiglia nucleare delle responsabilità di cura e assistenza, con la prevalenza di un modello forte di male breadwinner [Millar e Warman 1996]. Le politiche familiari in Germania sono contraddistinte dalla priorità attribuita alla «famiglia-istituzione», attraverso trattamenti fiscali che incentivano le attività di cura informale, attraverso la figura della moglie casalinga, con una diffusione inferiore a quella degli altri paesi esaminati di servizi pubblici (caratterizzati da orari ridotti) e una contenuta di offerta privata [Antonnen e Sipilä 1996]. Il lavoro a tempo parziale è particolarmente protetto e più alto rispetto alla media europea, soprattutto per le donne

<sup>28</sup> I servizi domiciliari funzionano 24 ore al giorno per tutti i giorni della settimana [Pesaresi e Gori 2002, 4].

<sup>29</sup> Nel 1992 è diventata operativa la riforma *Ädelreformen*, che prevede un totale trasferimento delle responsabilità politiche, amministrative e finanziarie in materia di assistenza per anziani ai Municipi, i quali hanno concentrato le risorse sugli anziani più fragili [Ciarini 2009].

(U. 9,7 e D. 45,3%). Questa modalità contrattuale risulta una «scelta» voluta dal 78,2% dei lavoratori, con una percentuale pari a 46,8% per la «conciliazione cura-lavoro», soprattutto da parte delle donne (U. 9,6 e D. 55,1%). In particolare, sono quelle appartenenti alla classe d'età 25-49 (ma anche a quella 50-64) che vi fanno ricorso (rispettivamente il 66,5 e 42,5%), con una partecipazione maschile notevolmente più bassa (10,4 e 9,5%). In relazione alla cura degli anziani, alcune ricerche [Bevilacqua 2005, 53] ci ricordano che l'impegno familiare richiesto e offerto in Germania è relativamente significativo: in media i caregivers familiari assicurano circa 6 ore e mezzo al giorno di assistenza. L'incentivazione della cura informale si evince anche da alcuni aspetti della legislazione, volti a promuovere il part-time in concomitanza con le responsabilità familiari. In Germania, infatti, come abbiamo sottolineato, vi sono crediti pensionistici aggiuntivi per coloro che lavorano part-time per prendersi cura di un figlio, oltre ad essere assicurati trattamenti pensionistici a coloro i quali lavorano con un orario non superiore alle 30 ore settimanali per prendersi cura di un familiare per almeno 14 ore alla settimana, al fine di bilanciare e ridurre gli oneri degli obblighi di cura. Un'ulteriore misura è contenuta nella legge federale sull'educazione che prevede il pagamento di una indennità, per i primi 2 anni dopo la nascita, per compensare i costi che i genitori sostengono nel ridurre il proprio orario di lavoro per occuparsi dei figli [Fuchs 2000, 597].

Negli ultimi anni, inoltre, il governo tedesco ha promosso una maggiore partecipazione dei padri nella cura dei figli attraverso un più alto utilizzo del congedo<sup>30</sup> (durante il quale i genitori tedeschi ricevono il *Childrearing Benefit*). Nel 2007, è passata la riforma che prevede 14 mesi di congedo parentale, anziché 12, qualora il padre decida di utilizzarne almeno 2 [Erler e Erler 2008, 209]. La nuova legge sul congedo parentale ha raggiunto l'obiettivo di aumentarne la richiesta da parte dei padri<sup>31</sup>. Si è ridotto in tal modo il numero di genitori che

<sup>30</sup> Il termine tedesco di sussidio (*Erziehungsgeld*: sussidio per cura dei figli), cui si ha diritto per la cura dei figli, nel 2007 è stato modificato in *Elternegeld* (diritto genitoriale) con il preciso scopo di rendere chiaro che le responsabilità di cura dei figli devono essere suddivise tra entrambi i genitori.

<sup>31</sup> Nel giro di 1 anno sono più che triplicati, passando dal 3,3 del 2006 al 10,5% del 2007.

usano più di 1 anno di congedo retribuito, incentivando un ritorno più veloce sul mercato<sup>32</sup>. Al fine di tutelare coloro che decidono di optare per un periodo di sospensione dal lavoro, il periodo di congedo parentale è computato ai fini dell'assicurazione per malattia e pensionistici. La normativa, inoltre, è attenta anche alla concessione di periodi di astensione per prendersi cura di un figlio o di un familiare in condizioni di bisogno prevedendo, se utilizzato per periodi brevi, anche una buona percentuale della retribuzione.

Per quanto concerne i servizi per l'infanzia, l'offerta di asili nido a finanziamento pubblico è ridotta e assumono un ruolo rilevante le organizzazioni di volontariato e le cooperative istituite dalle associazioni dei genitori; tuttavia, nel maggio 2007 è stato approvato un piano che prevede di triplicare entro il 2013 il numero di asili nido, passando dai 250mila del 2007 a 750mila. I Comuni sono i principali responsabili e devono garantire un posto, almeno part-time, negli asili ad ogni bambino tra 3 e 6 anni<sup>33</sup>; per raggiungere questo obiettivo, si possono appoggiare a fornitori esterni, in particolare a quelli senza scopo di lucro che svolgono un ruolo fondamentale nel funzionamento e nell'amministrazione dei servizi [Mariano 2006, 61]. Per quanto riguarda l'orario di apertura, la maggior parte degli asili è funzionante per mezza giornata<sup>34</sup>, durata non sufficiente per soddisfare le esigenze delle famiglie. È dimostrato che meno del 20% delle madri che lavorano, con figli tra i 3 e i 6 anni, ha fatto uso dei servizi pubblici, facendo, invece, affidamento su reti informali, come i nonni, oppure sulle «matri di giorno» (*tagesmutter*). Queste ultime rappresentano un valido aiuto in quanto hanno una flessibilità di orari che non si riscontra negli asili; esse seguono generalmente più bambini in contemporanea nelle loro abitazioni e, molto spesso, colla-

<sup>32</sup> Il meccanismo incoraggia di fatto un modello in cui il figlio è curato dai propri genitori (soprattutto la madre) fino a circa 12-14 mesi di età, e poi è considerato pronto per usufruire di un servizio all'infanzia di qualche tipo, così da essere parzialmente defamilizzato [Saraceno 2009, 62].

<sup>33</sup> Dai 3-6 anni i bambini frequentano le scuole dell'infanzia (*kindergarten*), gestite principalmente da enti non pubblici (soprattutto chiese e associazioni di assistenza sociale) e alle quali devono contribuire anche i genitori.

<sup>34</sup> Solo un quarto dei posti negli asili è a tempo pieno, con un tasso molto più elevato ad Est rispetto ad Ovest.

borano con i fornitori di servizi childcare<sup>35</sup>. Dal punto di vista amministrativo, il sistema tedesco è molto decentrato e ogni Länd ha il compito di decidere in che percentuale contribuire allo stanziamento dei fondi necessari per i Comuni<sup>36</sup> [Fasano 2010, 105], comportando forti dislivelli territoriali.

Per quanto riguarda i servizi per gli anziani non autosufficienti, l'assistenza formale si presenta come uno strumento universalistico, indirizzato alla totalità degli utenti indipendentemente da forme di prova dei mezzi. Essa si esplicita attraverso due modalità: l'assicurazione contro la non autosufficienza (in vigore dal 1995)<sup>37</sup> e l'assistenza sociale erogata dai Comuni e soggetta a verifica delle possibilità economiche [Huber 2007]. Per l'assistenza residenziale, la Germania può contare su un considerevole numero di appartamenti adattati alle necessità degli anziani e che costituiscono lo strumento più importante per permettere agli anziani di condurre una vita autosufficiente ed evitare l'istituzionalizzazione [Pesaresi e Gori 2002, 13]. I beneficiari di assistenza domiciliare possono scegliere tra prestazioni in natura – e cioè interventi di servizi professionali che hanno concluso un contratto con l'ente assicurativo – o prestazioni in denaro che il beneficiario può utilizzare per remunerare un'assistente al domicilio<sup>38</sup>. Attraverso la possibilità per l'utente di destinare parte dei trasferimenti alla remunerazione del caregiver familiare, per il quale è prevista anche la copertura del trattamento pensionistico, si è registrato un effetto sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro, che si caratterizza, come abbiamo visto nel secondo paragrafo, nella fascia di età 50-64 per un crescente ricorso al lavoro a tempo parziale.

Società editrice il Mulino,

<sup>35</sup> In questo caso, le loro prestazioni sono sovvenzionate dallo stato, ma sono anche diffuse in modalità «sommersa» e, in tal caso, i costi gravano totalmente sui genitori (il costo varia tra i 5 e i 10 euro l'ora).

<sup>36</sup> Il loro contributo, di solito, si aggira intorno al 20% ed è rivolto ai servizi senza scopo di lucro; l'altra parte dei costi è sostenuta per il 60% dagli enti pubblici territoriali e per il 20% dalle tasse pagate dai genitori.

<sup>37</sup> La legge tedesca sull'assicurazione pubblica garantisce una copertura specifica per le cure di lunga durata a tutti gli aderenti e ai loro familiari, raggiungendo il 90% della popolazione.

<sup>38</sup> Tendenzialmente vi è una netta preferenza per i trasferimenti monetari, vista la libertà che assicurano, rispetto ad un sistema molto rigido di prestazioni [Bevilacqua 2005, 50].

In termini generali possiamo notare una certa preferenza per approcci di tipo sussidiari (vedi meglio Ciarini in questo volume), in base ai quali le autorità pubbliche, pur rimanendo responsabili della programmazione e della verifica, devono essere coinvolte nella fornitura dei servizi sociali solo quando siano completamente esaurite le capacità e le risorse che permettono alla famiglia, alla comunità e alle organizzazioni sociali non pubbliche di assistere i propri membri.

#### 6.4. *La strategia francese*

La Francia, pur essendo un paese dell'Europa continentale, si caratterizza per una oscillazione della sua posizione negli studi sui regimi di welfare a seconda delle politiche oggetto di analisi. In diverse classificazioni [Lewis 1992; Bettio e Plantenga 2004; Samek Lodovici e Oliva 2005; Naldini 2006], infatti, si trova ad essere accostata ai paesi scandinavi o, comunque, posta in situazioni intermedie. Il sistema francese ha affrontato politicamente il problema della famiglia e ha coniugato la questione demografica con quella del costo dei figli, del lavoro femminile, nonché della parità tra i sessi, attraverso l'incremento di forme generose di aiuti finanziari e di servizi di cura per l'infanzia<sup>39</sup> [Naldini 2002, 305]. Grazie allo sviluppo di queste misure, il welfare francese ha modificato il tradizionale impianto «corporativo-occupazione», investendo crescenti risorse nell'allargamento della base universalista dell'assistenza. In particolare questo ha riguardato lo sviluppo dei servizi all'infanzia e agli anziani non autosufficienti<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Gli interventi più importanti riguardano gli assegni familiari (elargiti a partire dalla nascita del secondo figlio e senza limiti di reddito) e gli abbattimenti d'imposta (con l'applicazione del cosiddetto «quoziente familiare»). Tuttavia, per le condizioni di vita delle famiglie, le sovvenzioni per l'alloggio o i servizi come le scuole materne o gli asili nido hanno un'importanza almeno altrettanto grande dei finanziamenti diretti.

<sup>40</sup> Bettio e Plantenga [2004], nella loro classificazione dei «regimi di cura», hanno posto la Francia in un raggruppamento di confine a metà tra quello nordico e quello austro-tedesco. Negli studi sulla conciliazione tra lavoro e famiglia, Samek Lodovici e Oliva [2005], hanno aggregato il modello francese a quello scandinavo.

Riguardo al part-time, dal punto di vista legislativo, si è verificato un passaggio da una flessibilità ampia ad una più limitata, al fine di garantire ai lavoratori una maggiore prevedibilità degli orari e della durata del lavoro. Nonostante ciò, i tassi dei part-timers sul totale dell'occupazione sono più bassi della media europea, per entrambi i generi (U. 6 e D. 29,8%, a fronte di una media europea a 15 per gli uomini del 8,9, del 21,6% per le donne). Il tempo parziale risulta essere «scelto» dal 66,8% dei lavoratori, soprattutto per la «conciliazione cura-lavoro», in particolare per le donne (U. 19,5 e D. 52,1%). Se da un lato la presenza di buoni servizi per l'infanzia giustifica un uso più basso rispetto agli altri paesi del part-time nella fascia d'età 25-49 (U. 22,8 e D. 59%)<sup>41</sup>, dall'altro la presenza di obbligazioni legali tra genitori e figli contribuisce a spiegare un ricorso maggiore tra i 50-64 anni, anche tra gli uomini (U. 19,5 e D. 49,4%). L'iniqua distribuzione di genere nelle responsabilità è riscontrabile anche nell'utilizzo dei congedi parentali, quasi esclusivamente usufruiti dalle madri (il 98% dei congedi sono richiesti dalle donne). Per compensare queste differenze, il governo francese ha previsto un congedo di nascita di 3 giorni (utilizzato da due terzi dei padri aventi diritto), al quale si può aggiungere il congedo di paternità di 11 giorni. Il congedo per il padre di 14 giorni in Francia ha prodotto un effetto incoraggiante sul piano della condivisione, anche se la questione retributiva ne condiziona l'utilizzo<sup>42</sup> (mentre i primi 3 giorni sono pagati al 100% dal datore di lavoro, i restanti 11 sono remunerati con un sussidio dal sistema previdenziale solo laddove ricorrano determinati requisiti). Non di poco rilievo è anche il ruolo dei fattori culturali, dai quali deriva poca attenzione nei riguardi della condivisione dei ruoli. Nonostante che la Francia si collochi tra i buoni allievi dell'Unione europea per quanto concerne la durata dei congedi di paternità, la strada da intraprendere per i «nuovi padri» rimane in salita [Fagnani e Letablier 2003, 251]. Relativamente ai congedi parentali, al

<sup>41</sup> Abbiamo visto, comunque, che il tasso di part-time scelto per la «conciliazione cura-lavoro» dagli uomini francesi, la cui età è compresa tra 25 e 49 anni, è il più alto dopo i colleghi olandesi rispetto a quello dei lavoratori degli altri paesi analizzati appartenenti alla stessa fascia d'età.

<sup>42</sup> L'utilizzo è maggiormente effettuato dai lavoratori della pubblica amministrazione.

fine di incoraggiare i padri a farne richiesta, il governo francese ha introdotto nel 2006 la possibilità, ai genitori di famiglie più numerose, di usufruire di un sussidio più alto. Inoltre, per promuovere una cultura più orientata all'uso di periodi di sospensione dal lavoro da parte di tutti i lavoratori per prendersi cura di un figlio, il *Credit d'Impôt Famille* (CIF), nel 2004, ha introdotto un incentivo finanziario (deduzione dalle tasse del 15% delle spese relative) per le aziende che prevedano forme *family-friendly* di organizzazione del lavoro, tra cui la concessione di congedi parentali. Al fine di non far pesare la cura solo sulla madre, sostenendo la famiglia da un punto di vista economico, la riforma del 2003 ha accorpato alla *Paje* (prestazione di base della sicurezza sociale) un sussidio integrativo che può consistere sia nel *Complément libre choix du mode de garde* per rivolgersi ad una persona terza<sup>43</sup>, sia nel *Complément libre choix d'activité* se si sceglie di accudire il figlio personalmente. Tuttavia, l'utilizzo del congedo è il frutto di una scelta tra vari strumenti di tutela, determinata soprattutto dalle condizioni economiche della coppia [Nadalet 2007, 134]. Oltre ai congedi parentali, il sistema francese prevede la possibilità di usufruire di altre forme di congedo per cura di un familiare che, in caso di infortunio del figlio (congedo a causa di forza maggiore) o di inabilità grave di un familiare (congedo di presenza parentale), permettono di assentarsi dal lavoro in maniera retribuita.

L'offerta di servizi per l'infanzia ha, dal canto suo, raggiunto ottimi risultati, con una copertura maggiore al 40% per gli asili nido e pari al 100% per i servizi dedicati ai bambini dai 3 anni fino alla scuola primaria [Plantenga e Remery 2007, 4]. Ciò che è peculiare è la moltitudine di scelte nei servizi che si può riscontrare sia con modalità collettive a gestione pubblica o associativa (*crèche collective, familiare, parentale, ecc.*), sia con sorveglianza individuale (*assistante maternelle*). L'offerta dei servizi per i bambini va di pari passo con l'esigenza delle madri di rientrare nel mondo del lavoro ed è piuttosto diversificata. Da non sottovalutare, inoltre, l'offerta proveniente dal privato o dal privato sociale. La richiesta di servizi per la prima infanzia è molto più alta rispetto all'offerta, in particolare per

<sup>43</sup> Laddove, però, si sceglie l'affidamento a terzi, non è perseguita la prospettiva della condivisione tra uomini e donne.

quanto riguarda i nidi [Mariano 2006, 46]; a riguardo, quindi, la Francia ha puntato molto sullo sviluppo delle scuole materne che prevedono l'accesso anche per i bambini di 2 anni, accogliendo circa il 34,7% dei bambini di quest'età e quasi il 100% di quelli di 3 anni<sup>44</sup>. Allo scopo di diminuire le spese di custodia, sono state stabilite a livello nazionale sovvenzioni, accompagnate da deduzioni fiscali<sup>45</sup> [Oldini 2004, 98]. Questo ha notevolmente facilitato l'accesso delle madri al lavoro, come è possibile notare dagli alti tassi di occupazione delle stesse. Il tema della conciliazione, dunque, è centrale rispetto alle politiche per la prima infanzia, ma il modello è ancora fortemente centrato sul sostegno della natalità.

Per quanto concerne la cura degli anziani in condizioni di bisogno, la Francia si caratterizza per una forte capacità di innovazione che negli ultimi anni ha visto lo sviluppo di un sistema relativamente ampio di interventi, con un aumento del numero dei beneficiari e dell'entità finanziaria per ogni singolo utente, con una valorizzazione dei servizi domiciliari piuttosto che residenziali [Bevilacqua 2005, 82], incentivando la crescita del settore privato, soprattutto del mercato individuale che presta servizi alla famiglia<sup>46</sup>. Da un lato, infatti, il 42% dei servizi è offerto dal sistema pubblico, mentre il 51% è fornito dal settore non-profit e il 7% da quello profit [Huber 2007, 34]. Per l'esplicitazione dei servizi, il sistema di protezione sociale francese, ed in particolare quello legato alla non autosufficienza, si è basato tradizionalmente su due pilastri: la *Sécurité Sociale* e l'*Aide Sociale*<sup>47</sup> [Drees 2005]. A livello dipartimentale, in

<sup>44</sup> L'educazione prescolare, che si rivolge ad alunni dai 2 ai 6 anni, è facoltativa e gratuita e si esplicita tramite una vera scuola (*écoles maternelles*), con un programma di insegnamento [Fasano 2007, 200].

<sup>45</sup> Le famiglie con più di 1 figlio ricevono contributi e quelle con reddito più basso possono beneficiare anche di altre forme di sostegno, come contributi per l'alloggio, per i libri scolastici o le vacanze. Inoltre, sono previsti vantaggi fiscali per i genitori (rimborsi fino al 25% delle spese sostenute per i servizi all'infanzia e riduzioni pari al 50% delle spese sostenute, nel caso di assunzione di un'assistente domiciliare).

<sup>46</sup> Tra gli incentivi alla formazione di un mercato dei servizi alle famiglie, in Francia il «Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi alle persone e famiglie» del 2005 ha previsto la costituzione di un'agenzia che coordina, promuove, valuta e accredita i prestatori di servizi [Del Boca e Rosina 2009, 128].

<sup>47</sup> Il primo, oltre a finanziare le pensioni di vecchiaia e di anzianità, prevede trasferimenti monetari per pagare i costi di alcune attività, come

particolare, il programma più rilevante, introdotto nel 2002, è l'APA (*Allocation personnalisée à l'autonomie*)<sup>48</sup>. Si tratta di un titolo di acquisto per i residenti francesi ultra sessantenni che necessitino di una qualche forma di aiuto, che può essere strettamente utilizzato (sulla base di un piano definito dalle amministrazioni) o per remunerare persone direttamente assunte dall'anziano, o per pagare servizi rivolti al beneficiario. Il mercato della cura in Francia sta, quindi, in misura crescente diventando un contesto in cui si formalizzano rapporti di lavoro diretti tra singoli carers e beneficiari dell'APA, tramite la remunerazione del familiare, che però non sia il coniuge (come invece avviene in Olanda e in Germania) e l'acquisto di servizi in kind (pubblici, privati o di terzo settore) oppure l'impiego in famiglia di un privato individuale.

### 7. *Modelli di politiche: dalla conciliazione alla condivisione*

Nei paesi presi in esame emerge una buona attenzione dei governi per la tematica della conciliazione, che si esplicita attraverso il rafforzamento delle tutele dei part-timers e/o dei lavoratori in congedo dal lavoro per motivi connessi alla cura di un figlio, ma anche con un'attenzione verso l'implementazione di aspetti della normativa volti a favorire una maggiore condivisione delle responsabilità familiari da parte degli uomini. Non in tutte le realtà, d'altro canto, sono stati sviluppati servizi di social care per l'infanzia tali da raggiungere il grado di copertura sufficiente per permettere alle famiglie con figli di vedere occupati sul mercato, o comunque disponibili a lavorare, entrambi i genitori. Per quanto concerne i servizi per gli anziani non autosufficienti, abbiamo visto che in Olanda, Svezia, Germania e Francia iniziano a essere presenti misure di riconoscimento

l'aiuto domiciliare nel caso di non autosufficienza. Il secondo è un intervento dipartimentale rivolto ai cittadini in condizione di forte bisogno.

<sup>48</sup> È un tipo di intervento universalistico e personalizzato, il cui accesso è vincolato dal solo criterio del livello di non autosufficienza. È basato su un *mix* di cofinanziamento degli utenti, dei fondi dei Dipartimenti di provenienza fiscale e delle risorse del sistema assicurativo nazionale. Nel 2006, l'APA ha raggiunto 1.048.000 anziani over 60, in maggioranza destinatari di interventi domiciliari (circa il 60%) [Dress 2005].

monetario e giuridico del caregiving che, accanto ai servizi e ai trasferimenti assistenziali più tradizionali, contribuiscono a rendere più articolata la gamma delle prestazioni offerte.

Guardando nello specifico le misure analizzate, possiamo fare alcune considerazioni conclusive (cfr. tab. 10.4). In Olanda, una forte presenza femminile sul mercato del lavoro è resa possibile soprattutto grazie alla diffusione elevata di modalità contrattuali part-time; incentivate da un buon sistema di protezione sociale. Relativamente alla cura dei bambini, lo strumento principale sul quale si fa affidamento, sia in un'ottica di conciliazione (per le donne), ma anche di condivisione, è la promozione di un lavoro a tempo parziale a «tre quarti», per gli uomini e per le donne. Se la misura dei congedi parentali è poco incentivata e diffusa, vi è, tuttavia, una presenza di servizi per l'infanzia che si pone come obiettivo quello di essere complementare al lavoro di cura svolto in ambito familiare. Per ciò che concerne l'assistenza agli anziani, se da un lato vi è una maggiore presenza di servizi pubblici rispetto a quella degli altri paesi esaminati, vi è anche il riconoscimento del lavoro di cura, eventualmente svolto da un familiare, tramite la possibilità di remunerarlo con un'apposita indennità di cui usufruisce l'anziano in condizioni di bisogno<sup>49</sup>.

In Svezia, vi è un'alta partecipazione delle donne al mercato del lavoro, soprattutto con contratti a tempo pieno. Il problema della cura dei bambini è in parte affrontato grazie a congedi abbastanza lunghi presi dalle madri e a lunghi periodi di part-time volontario al momento del rientro al lavoro senza, però, l'obbligo di trasformare definitivamente il contratto di lavoro da full-time a tempo parziale. La conciliazione si orienta sempre più in direzione di una maggiore condivisione, che comporta un modello partecipativo più «egualitario», reso possibile da politiche più neutre rispetto al genere e dall'utilizzo del congedo di paternità (per un periodo tra i più lunghi in Europa) e parentali con una parte espressamente dedicata ai padri, oltre che con una buona percentuale della retribuzione. Ma

<sup>49</sup> Vi è una tendenziale esternalizzazione del lavoro di cura in ambiti formali, caratterizzati da bassi salari. L'incentivazione a creare servizi di prossimità è stata dovuta, principalmente, a strategie volte a contrastare lo sviluppo della disoccupazione strutturale.

TAB. 10.4. *Indicatori della conciliazione/condizione nei paesi esaminati*

Indicatori	Paesi		
	Olanda	Svezia	Francia
<i>Modello partecipativo al mercato del lavoro</i>	Doppio con la donna part-time	Egualitario, con % alte di lavoratrici a tempo pieno	Egualitario, con % alte di lavoratrici a tempo pieno
<i>Incentivazione al part-time</i>	Ottime tutele sociali + pensione di base	Aggiunta di una cospicua indennità economica + pensione di base	Vantaggi previdenziali e/o economici per chi è part-timer in quanto caregiver
<i>Congedi parentali</i>	Poco utilizzati, maggiormente richiesti dalle donne	Utilizzati dalle madri e in buona % dai padri (ma per periodi più brevi)	Utilizzati quasi esclusivamente dalle madri
<i>Altre opzioni di congedo</i>	Possibilità di brevi periodi per necessità di cura, con buona % della retribuzione	Possibilità di congedi e assegni per la cura familiare	Possibilità di congedi retribuiti se per presenza parentale
<i>Partecipazione al lavoro di cura da parte degli uomini</i>	Partecipazione tramite incentivi al part-time anche per gli uomini	Partecipazione parziale ma crescente	«Partecipazione marginale». Ancora forte divisione dei ruoli
<i>Servizi per l'infanzia</i>	Medio sviluppo, ma con orari ridotti	Ottimi sia per la copertura sia per le opzioni di scelta	Ottimi sia per la copertura sia per le opzioni di scelta
<i>Offerta di servizi per gli anziani:</i>			
– <i>residenziali</i>	Alta	Media	Alta
– <i>a domicilio</i>	Media	Alta	Media
<i>Obbligazioni legali di cura tra familiari adulti</i>	Publiche chiaramente definite	Publiche chiaramente definite	Obbligazioni familiari legali
<i>Riconoscimento del lavoro di cura</i>	Possibilità di remunerazione del caregiver, anche familiare	Rimborsi diretti al caregiver	Possibilità di remunerazione del caregiver familiare (ad esclusione del coniuge)

Fonte: Nostra elaborazione.

soprattutto, vi è in questo paese la presenza di servizi efficienti e reali di social care, sia nel caso dei bambini (per i quali è riconosciuto come diritto la titolarità di un posto nei servizi dedicati), sia in quello degli anziani in condizioni di bisogno. La maggiore richiesta di coinvolgimento dei familiari nella cura degli anziani, verificatasi negli ultimi anni, avvenuta in modo da tutelare il più possibile il ruolo del caregiver, anche con il diritto al riconoscimento economico del valore sociale del tempo dedicato alla cura (la particolare sensibilità e attenzione verso la conciliazione in questo paese, inoltre, si riflette nel fatto che questo sia divenuto un tema europeo durante la sua presidenza di turno dell'Unione europea).

In Germania, la presenza femminile nel mercato del lavoro, con valori comunque più alti della media europea, è agevolata dalla possibilità di combinare orari di lavoro part-time con forme di riconoscimento previdenziale ed economico del lavoro di cura. Il problema dell'assistenza all'infanzia è, dunque, prevalentemente risolto attraverso l'impegno delle donne, anche se, negli ultimi anni, si sta cercando di incentivare una maggiore condivisione da parte degli uomini, tramite un congedo parentale espressamente dedicato, e si stanno introducendo politiche volte ad evitare una forte fuoriuscita dal mercato per coloro che hanno responsabilità di cura. La tendenza a risolvere il problema della cura in ambito familiare è riscontrabile pure dai trasferimenti monetari, che si collocano su livelli medio-alti sia per i bambini sia per gli anziani, o, come abbiamo visto, dai contributi figurativi per coloro che optano a lavorare part-time per prendersi cura di un familiare a carico e dalla possibilità di remunerare un caregiver, anche se familiare<sup>50</sup>.

In Francia, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro avviene con tassi interessanti di lavoro a tempo pieno in un contesto, però, in cui l'orario di lavoro è più ridotto rispetto alla media europea. Questo paese si contraddistingue per il cosiddetto «paradosso francese» [Nadalet 2007, 131]. Le politiche, infatti, rivolte implicitamente solo alle donne, hanno sovrapposto all'obiettivo ufficiale della promozione del lavoro

<sup>50</sup> Ricordiamo, tuttavia, che nel 2007 è stato approvato il «Piano Nidi di Angela Merkel», al fine di incrementare il numero dei posti disponibili negli asili nido.

quello della natalità, tendendo a consolidare una segregazione di genere del mercato del lavoro, in quanto hanno sopravvalutato il ruolo della madre e marginalizzato il ruolo familiare del padre. Gli elementi evidenziati, quindi, non consentono di annoverare questo paese tra quelli nei quali si sviluppa il concetto della condivisione o della genitorialità [Daugareilh e Laborde 2005] in sostituzione a quello della maternità, come accade nel Nord Europa, caratterizzando, così, la Francia come un modello di condivisione «marginale». Ciò che emerge, tuttavia, è una maggiore attenzione a livello nazionale del problema della cura dei bambini, che si esplicita con una ottima diffusione di servizi dedicati, oltre che con interventi universalistici e personalizzati dedicati agli anziani che si trovano in condizioni di bisogno, sebbene rimanga ancora preponderante il ruolo della cura informale, anche in questo caso, prevalentemente femminile. Vi è anche un'incentivazione all'utilizzo di un mercato privato di prestatori di cura individuali (seppur con bassi salari), per finanziare i quali è possibile ottenere una parte di co-finanziamento o di sgravi fiscali da parte dello stato (si veda a proposito sia il caso delle *assistantes maternelles* per la cura dei bambini e dei carers per gli anziani).

Nei nostri quattro paesi, dunque, esistono evidenti specificità nazionali rispetto al modo in cui le famiglie con figli piccoli o con anziani non autosufficienti affrontano e risolvono i problemi connessi alla cura. Osservando tuttavia nel loro insieme i quattro paesi, è possibile sottolineare un progressivo riconoscimento economico e giuridico del lavoro di cura svolto nella famiglia e una incentivazione alla partecipazione al mercato del lavoro per le donne. Per quanto riguarda, invece, l'incentivazione del coinvolgimento degli uomini nel lavoro di cura (soprattutto in relazione al loro ruolo di padri), questo è presente in misura evidente solo in Svezia e, in parte, in Olanda.

In conclusione, dall'esperienza dei paesi esaminati appare che le politiche di conciliazione possono contribuire ad una maggiore presenza delle donne nel lavoro retribuito attraverso varie modalità (part-time, congedi, servizi), ma per una reale condivisione del lavoro di cura è necessario che le politiche offerte siano ulteriormente supportate dalla diffusione di buone pratiche e da campagne di informazione e sensibilizzazione mirate, oltre che incentivate da misure economiche e di tutela sociale.

## IL SOSTEGNO AL «CAREGIVING» FAMILIARE IN ITALIA E IN EUROPA

### 1. *La cura familiare e le politiche sociali*

Tra le acquisizioni più recenti del dibattito sulle trasformazioni del welfare vi è sicuramente la centralità riguadagnata dalla questione della cura familiare rispetto a un passato di sostanziale misconoscimento teorico [Mingione 1997; Saraceno 2003b; Pfau-Effinger 2005; Paci 2007]. Dal punto di vista che intendiamo assumere questi cambiamenti appaiono interessanti non solo per l'emergere di nuove politiche sociali tese a mettere a tema il sostegno alla cura familiare rispetto all'offerta di servizi. Oltre a questo vanno sottolineati cambiamenti più generali che attengono alla natura dei rapporti tra individui, famiglie e istituzioni del welfare in un quadro che tende a essere diverso rispetto a una concezione solo defamilizzante dell'intervento sociale. Se il problema, come sostenuto da Saraceno [2009, 62 e *passim*] così come da altri autori [Paci 2006], non è infatti solo sollevare la famiglia e le donne dagli obblighi di cura, ma creare le condizioni per favorire una maggiore libertà di scelta nella combinazione tra il lavoro retribuito e il lavoro di cura, non solo per le donne ma anche per gli uomini, allora i termini della questione riguardano il funzionamento del welfare nel suo complesso. Andando oltre la tradizionale opposizione tra familizzazione e defamilizzazione delle politiche sociali, si tratta a giudizio dei due autori di allargare i confini del sistema della cittadinanza, includendovi tanto il lavoro retribuito, quanto quello non retribuito svolto fuori mercato nelle attività di cura<sup>1</sup>. Certamente il riconoscimento giuridico e soprattutto monetario

<sup>1</sup> Nella proposta di Paci [2006] di una società «pluriattiva» in cui anche gli ambiti di attività fuori mercato vengano a essere progressivamente ricono-

del caregiving può anche implicare dei rischi, ad esempio se questa scelta si associa a una sorta di opzione «subita» da parte di chi vi accede, se solo determinati gruppi o categorie sociali ne fanno uso, infine, se ciò implica una progressiva riduzione dell'offerta formale [Daly e Lewis 2002; Anttonen, Baldock e Sipilä 2003]. E tuttavia, la possibilità di combinare lavoro per il mercato e lavoro di cura – nella misura in cui ciò non sia in un rapporto di mutua esclusività con l'offerta di servizi o la scelta di partecipare al lavoro – può anche rappresentare un fattore di *empowerment* per lo stesso caregiver. Ad esempio, se esso viene riconosciuto come soggetto titolare diritti e messo in condizione di scegliere tra i diversi ambiti di lavoro e «attività di cura fuori mercato socialmente riconosciute» [Paci 2006].

Riprendendo quando sottolineato in passato da Anttonen e Sipilä [1996], possiamo dire allora che l'effettiva promozione di processi di *empowerment* dipende da vari fattori che attengono al rafforzamento dell'autonomia e delle «capacità» [Sen 2000] di chi riceve assistenza, ma anche di chi la presta all'interno della famiglia, ovvero il caregiver. Se in questa ottica guardiamo alle modalità emergenti di offerta, l'*empowerment* non riguarda quindi semplicemente la facoltà di scelta dell'utente tra le diverse destinazioni d'uso delle prestazioni, bensì la relazione di cura nel suo complesso, ricomprendendo al suo interno elementi che sono strettamente collegati tra di loro: le caratteristiche di funzionamento dei vari trasferimenti tesi a sostenere la presa in carico domiciliare e familiare; i criteri di attribuzione di questi stessi trasferimenti (all'utente o al familiare); la presenza o l'assenza di controlli in merito al loro effettivo utilizzo; il loro rapporto con i servizi; la posizione giuridica del caregiver (la titolarità di diritti, la loro estensione e qualità, la possibilità di accedere a servizi *ad hoc*); infine, la relazione tra coinvolgimento nella cura familiare e canali di accesso al mercato del lavoro.

sciuti e valorizzati dal sistema della cittadinanza, trovano spazio, accanto alla cura familiare, anche il lavoro volontario di impegno civico e sociale, di cui però in questo lavoro non tratteremo. Ciò non significa che questo ambito di attività fuori mercato non rappresenti uno dei terreni di ricerca tra i più importanti negli studi sulle trasformazioni del welfare.

In questo quadro si inserisce l'analisi che proponiamo su sei paesi europei: Francia, Germania, Olanda, Italia, Regno Unito e Svezia<sup>2</sup> e in relazione a due settori di policy: le politiche sociali in favore degli anziani non autosufficienti e quelle per i minori. Le questioni della cura, come le abbiamo intese, ci porteranno inevitabilmente a interessarci anche delle misure di conciliazione vita-lavoro. Come facilmente intuibile, sarebbe parziale una analisi che si ponesse nella sola ottica dei dispositivi d'assistenza, senza una visione complessiva delle diverse alternative di cura e conciliazione, che giocano insieme nei contesti nazionali. Concentrando l'attenzione sugli effetti dei processi di riforma, le domande che ci porremo saranno in particolare le seguenti: in che misura i nuovi rapporti tra gli ambiti formali e informali della cura contribuiscono a cambiare i termini delle modellizzazioni sin qui assunte in letteratura? Quali sono le influenze o i fattori sociali e culturali che influenzano sugli esiti delle trasformazioni in corso? In risposta a tali quesiti proporremo in chiusura una tipologia dei sistemi nazionali della cura, costruita a partire dall'incrocio di due variabili: l'estensione del potere di scelta tra cura formale e informale e alternative di conciliazione, da una parte, e, dall'altra, il tipo di responsabilità sostenute dall'intervento sociale (familiari vs. individuali).

## 2. *Donne, lavoro e famiglia nell'analisi comparativa. Cautele di metodo*

Prima di entrare nel dettaglio delle riforme dei singoli paesi abbiamo ritenuto opportuno offrire uno spaccato trasversale dei fenomeni oggetto di studio dal punto di vista di alcune delle principali determinanti statistico-comparative, in particolare quelle relative ai tassi di copertura dei servizi e alla spesa

<sup>2</sup> I paesi su cui è condotta l'analisi sono stati scelti in quanto rappresentativi delle diverse famiglie del welfare sin qui messe in evidenza in letteratura, con una particolare attenzione al raggruppamento continentale (da qui la scelta di includere Francia, Germania e Olanda), in quanto è al suo interno che per molti studiosi [Naldini 2006; Bonoli e Reber 2008] si assisterebbe alla più forte differenziazione dei modelli ereditati dal dibattito sui welfare regimes.

TAB. 11.1. Tassi di copertura dei servizi all'infanzia e per gli anziani over 65 e spesa sociale in Long-term care e Child-care in alcuni paesi europei, valori percentuali, 2005, 2006

	Servizi Inf. 0-2 anni (2006)+	Servizi Inf. 0-3 anni FTE* (2006)	Servizi Inf. 0-3 anni presso strutt. pubbliche (2006)	Servizi domiciliari per gli anziani > 65 anni (Seconda metà anni Duemila)	Servizi residenziali per gli anziani > 65 anni (Seconda metà anni Duemila)	Spesa per long-term care sul PIL (2005)	Spesa per Child care 0- scuola primaria sul PIL (2005)
Austria	10,5	8	6,6	18,2	3,6	1,3	0,3
Danimarca	70,5	80	61,7	21,5	5,4	2,6	1,35
Germania	21,2	15	9	6,6	3,7	1,5	0,35
Spagna	33,9	31	20,7	4,1	4	0,3	0,44
Francia	42,9	43	28	5,8	6,3	1,1	1
Italia	28,6	29	6,3	3	2	0,6	0,61
Olanda	53,9	30	29,5	13,1	6,9	1,7	0,47
Svezia	75,3	43	39,5	8,9	6,8	3,3	0,98
Regno Unito	39,7	23	25,8	6,9	4,1	1,1	0,58

Note: + questi dati fanno riferimento a tutte le prestazioni formali. Al loro interno vengono ricompresi gli asili, i centri per l'infanzia e i prestatori individuali «registrati» (childminders), che offrono servizi al proprio domicilio o presso la famiglia del bambino.

\* Full-Time Equivalent. Questa misura stima il tasso di copertura a parità di apertura settimanale stabilita in 30 ore.

Fonte: per i servizi all'infanzia: Oecd Family data-base; per i servizi residenziali e domiciliari agli anziani: Oecd [2008b]; per la Finlandia: Stakes [2007]; per l'Olanda: Statistics Netherland e Oecd [2008b]; per la Spagna: Sancho Castiello *et al.* [2007]; per le ore di assistenza di cura giornaliera Eurostat [2006].

sociale nei due comparti del *Long-term care* e del *Child-care* (cfr. tab. 11.1).

Il riferimento ai dati agevola senz'altro il lavoro di schematizzazione, con differenze tra raggruppamenti e anche all'interno di essi che già costituiscono materiale interessante ai fini della comparazione. Questa, tuttavia, non è la sola ottica di analisi che abbiamo inteso valorizzare<sup>3</sup>. Riteniamo, infatti, che le vischiosità dei fattori culturali, nonché istituzionali, che insistono sulle trasformazioni del welfare siano elementi di difficile omologazione all'elaborazione statistico-quantitativa, semmai utile a formulare ipotesi da mettere alla prova sulla base di una contestualizzazione quanto meno nel medio periodo.

Per tale ragione nell'analisi che segue tutte le variabili quantitative e qualitative prese in esame – relative oltre che ai dati di spesa e di copertura dei servizi, anche ai tassi di occupazione, agli istituti monetari e al loro rapporto con le prestazioni in natura – sono state trattate in una ottica processuale. Tanto più che spesso i dati provengono da banche dati non facilmente comparabili, disomogenee rispetto agli anni di rilevazione, soprattutto suscettibili di forti oscillazioni nei valori in base al tipo di classificazione utilizzata per la loro raccolta. Per convenzione, nel caso dei minori, abbiamo fatto affidamento all'*Oecd family data-base*, che almeno presenta il vantaggio di non dovere ricorrere a fonti diverse tra loro. Per contro, nel caso dei servizi per gli anziani non autosufficienti, il problema riguarda sia la presenza di banche dati differenti tra loro, sia la carenza delle rilevazioni stesse, un problema, questo, che riguarda soprattutto l'Italia. Anche per questo ci è sembrato opportuno aderire a una prospettiva di taglio storico-sociale, collocando la dimensione quantitativa nelle traiettorie di mutamento istituzionale e culturale. Su quest'ultimo aspetto vi è una ulteriore specificazione da considerare. Non abbiamo scelto di concentrare l'attenzione sul cambiamento delle preferenze di conciliazione e cura degli individui (su questo si veda il cap. 10 di Alessandra Fasano in questo volume). La nostra analisi guarda piuttosto agli effetti delle politiche sulle

<sup>3</sup> Per una più approfondita analisi statistico-comparativa si rimanda al cap. 9 di Giancola e Salmieri in questo stesso volume.

modalità di conciliazione e accesso alle alternative di cura, da intendersi come relazione tra chi presta assistenza e chi la riceve, riconosciuta e sostenuta dal sistema di welfare.

### 3. *Francia, Germania, Olanda*

Iniziamo questa nostra analisi dai cambiamenti rinvenibili nel gruppo dei paesi tradizionalmente afferenti al cluster continentale, oggi al centro di un vivo dibattito circa la loro crescente diversificazione interna [Naldini 2006; Bonoli e Reber 2008]. A differenza dei lavori appena citati riteniamo che al fondo delle innovazioni e delle differenze che li vanno caratterizzando vi sia una base culturale che continua ad accomunarli a partire dalla quale tentare di spiegare il mutamento in corso. Certamente non vanno sottovalutate le diversità che la stessa tabella 11.1 non manca di porre in evidenza e che nel caso dell'infanzia, effettivamente, mostrano divergenze piuttosto evidenti. Del resto già molti dei recenti studi qui rammentati mettono in luce la forte diversità tra la Germania, più incardinata nella tradizione della *male breadwinner family* e la Francia che sembra invece avvicinarsi ai paesi scandinavi.

Queste diversità rimandano, d'altro canto, anche a fondati presupposti storici. Sappiamo, ad esempio, che la Francia è un paese storicamente orientato a sostenere l'infanzia, eredità, questa, di una lunga tradizione pro-natalista che spiega gli alti tassi di copertura dei servizi. Non bisogna dimenticare, tuttavia, che tale attitudine è complementare anche con una visione dell'intervento sociale orientata non tanto a defamilizzare, bensì a supportare economicamente la famiglia – seppure al prezzo di una penalizzazione femminile –, ai fini del sostegno alla maternità e alla demografia [Fagnani e Letablier 2005]. Viceversa, Germania e soprattutto Olanda hanno prestazioni più estese nelle politiche per gli anziani [Morel 2007; Da Roit 2009], non fosse altro per i più alti livelli della spesa in *Long-term care* (cfr. tab. 11.1); mentre minore è stata l'estensione degli interventi per l'infanzia, un'area rimasta più a lungo sottodimensionata in termini di servizi rispetto agli sviluppi conseguiti in Francia. Queste differenze, pur importanti, non costituiscono ancora nella

nostra prospettiva il punto dirimente del problema della convergenza o divergenza.

### 3.1. *Le politiche per gli anziani non autosufficienti*

Se esaminiamo più nel dettaglio il funzionamento delle politiche per gli anziani non autosufficienti, i tre paesi presi in considerazione presentano similitudini assai più rilevanti di quanto potrebbe apparire a una prima analisi. Tutto ciò nonostante ad esempio la Germania abbia optato per l'introduzione di una nuova assicurazione sociale, mentre la Francia per un istituto più universalistico come l'APA (*Allocation Personnalisée d'Autonomie*), finanziato dalla fiscalità generale, ma con quote aggiuntive di spesa proveniente dai canali assicurativi [Paci 2008; Ciarini 2009]<sup>4</sup>.

Introdotta nel 2002 dal governo Jospin, l'APA è un voucher erogato a livello dipartimentale agli anziani non autosufficienti ultra-sessantacinquenni, non cumulabile con altri servizi dipartimentali o delle *Caisses*, e secondo una gradualità di risorse economiche – stabilite da una équipe dipartimentale<sup>5</sup> – che attengono esclusivamente allo stato più o meno elevato di dipendenza del soggetto richiedente. Detto questo, il punto dirimente dal nostro punto di vista è che l'APA è un istituto di solvibilità della domanda, teso cioè a promuovere il potere di scelta dei beneficiari [Morel 2007], sebbene sulla base di un piano di offerta stabilito dall'equipe medico-sociale dipartimentale. L'APA prevede nella sostanza una ampia gamma di opzioni cui l'utente può accedere, siano queste residenziali o

<sup>4</sup> Pur essendo l'APA finanziata attraverso le tasse i meccanismi assicurativi non sono del tutto scomparsi. Lo sblocco di risorse aggiuntive per finanziare l'allargamento dei servizi (con la costituzione della *Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie*), ha fatto ricorso a partire dal 2004 a fondi contributivi provenienti dalla contribuzione di una giornata lavorativa supplementare non remunerata (la *Journée de solidarité*), e in parte dalla tassazione sul valore aggiunto da parte del lavoro indipendente (lo 0,30% di contribuzione).

<sup>5</sup> A livello dipartimentale la presa in carico dell'utente è effettuata a partire da una griglia di valutazione AGGIR (*Autonomie Gérontologique Groupe Iso-Ressource*): suddivisa in sei raggruppamenti, ciascuno dei quali corrispondente a un diverso grado di non autosufficienza e a un diverso ammontare di risorse.

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. In caso di ricorso all'istituzionalizzazione il pagamento è versato direttamente alla struttura residenziale. Queste diverse soluzioni (in special modo nelle cure domiciliari) non sono l'una in opposizione all'altra; il beneficiario può infatti ricorrere nello stesso momento a modalità di erogazioni differenti, combinando diverse prestazioni tra loro nel mercato sociale della cura.

Rispetto a questo modello di offerta l'assicurazione sociale tedesca (introdotta nel 1995) presenta alcune differenze sostanziali, ma anche alcune similitudini che non vanno tralasciate. Possiamo dire innanzitutto che rispetto al sentiero istituzionale lungo cui si sono evoluti i sistemi continentali, la *Pflegeversicherung* rimane ancorata ai principi assicurativi, in continuità con il tradizionale welfare bismarckiano [Lundsgaard 2005a; Pavolini 2005]. Tuttavia per alcuni versi essa ha altresì indotto rilevanti innovazioni. Come sottolineano Evers e Sachße [2003], l'introduzione della nuova assicurazione sociale ha permesso al comparto dei servizi sociali per gli anziani di uscire dal cono di residualità entro cui si era evoluto in passato, estendendo all'intera popolazione la copertura dei servizi, sia a coloro che contribuiscono direttamente, sia ai loro familiari. Inoltre, se per tutte le prestazioni assicurate è stato previsto un tetto massimo di spesa – che soprattutto nei casi di ricorso ai servizi residenziali richiede un concorso crescente di spese a carico dell'utente non autosufficiente – l'accesso alle prestazioni riguarda tutti i soggetti non autosufficienti in base all'intensità del loro stato di bisogno.

Fatta questa precisazione, la gestione delle prestazioni è in entrambi i paesi rimessa a un mercato sociale della cura fondato sulla promozione del «potere di scelta» degli utenti tra diverse alternative di cura, in particolare per quanto riguarda l'assistenza domiciliare. Su questo terreno sia l'APA che la *Pflegeversicherung* permettono infatti di scegliere fra la monetizzazione della cura informale (soprattutto la seconda) e un servizio erogato da fornitori professionali in concorrenza tra loro [Evers e Sachße 2003; Pavolini e Ranci 2008]. Dal punto di vista del rapporto tra utente e caregiver familiare è

inoltre interessante notare come alla stessa stregua delle forme di protezione indiretta di «bismarckiana memoria», in entrambi i paesi la posizione giuridica del caregiver non è equiparabile a quella del soggetto non autosufficiente, che rimane il vero titolare del diritto all'assistenza. Ciò non significa che il rapporto di cura informale non implichi, tra le altre cose, anche la possibilità per il caregiver di vedersi riconosciute alcune prestazioni o forme di riconoscimento giuridico, ma indirettamente sempre a partire dall'intervento assicurato all'utente. Questo è ad esempio contemplato nella *Pflegeversicherung* tedesca, in cui è prevista la copertura del trattamento pensionistico per i caregiver familiari, ancorché di limitata entità [Jacobzone e Jenson 2001]. Bisogna dire che su questo specifico aspetto la legislazione tedesca si discosta maggiormente rispetto all'omologa francese. In Francia, infatti, il riconoscimento formale del lavoro di cura è ristretto alla possibilità di trasferire parte della somma ricevuta al familiare, che non sia tuttavia il coniuge o il convivente. Inoltre, non è prevista alcuna copertura previdenziale per il familiare che presta assistenza. In Germania invece non solo il riconoscimento giuridico e economico è esteso al trattamento pensionistico<sup>6</sup>, ma sono molto meno rigidi i controlli circa l'effettivo utilizzo delle somme erogate [Lundsgaard 2005a], cosa che, rileva Bevilacqua [2005], favorisce più la presa in carico familiare<sup>7</sup> che non il ricorso a una offerta privata formale al domicilio.

Dunque, in Francia il sostegno economico al caregiving è più controllato dal punto di vista delle condizionalità poste dalla legislazione e comunque favorito in seconda battuta rispetto all'assunzione al domicilio di prestatori individuali (secondo la cosiddetta modalità *gré à gré*) o il ricorso a una organizza-

<sup>6</sup> Nello specifico la legge assicura la copertura dei contributi per chi assiste una persona anziana per almeno 14 ore alla settimana, ma al tempo stesso non abbia un lavoro per più di 30 ore settimanali.

<sup>7</sup> Come ricorda Bevilacqua [2005] la fascia tipo di familiari implicati nell'assistenza è quella delle donne (l'80% circa), con più di 40 anni (l'84%), non occupate o con un'occupazione a orario ridotto. D'altra parte, la nuova assicurazione sociale per la non autosufficienza prevede al proprio interno la possibilità di coniugare la remunerazione della cura informale con l'accesso al lavoro attraverso il part-time. La legge assicura infatti la copertura dei contributi per chi assiste una persona anziana per almeno 14 ore alla settimana, ma al tempo stesso non abbia un lavoro per più di 30 ore settimanali.

zione accreditata (profit o non profit). In altri termini, se è più stringente in questo paese il controllo circa la possibilità di remunerare un familiare, questo lo si deve a una esplicita opzione politica tesa a favorire la creazione di occupazione formale (regolare) nei servizi di assistenza alla famiglia. Uno dei tratti caratteristici della politica sociale francese è d'altro canto proprio la centralità dell'integrazione tra le politiche sociali di solvibilità della domanda (cioè della famiglia nel suo ruolo di soggetto acquirente di servizi sociali su un mercato della cura) e le misure che a vario titolo agiscono nella creazione di occupazione nei servizi alle persone (tra le quali per l'appunto l'APA), visti come potenziale bacino di espansione di posti di lavoro regolari, anche se a bassi salari [Dutheillet de La Motte 2006; Windebank 2007, su questo si veda anche il cap. 5 in questo volume]. Nel 2006 il numero totale di salariati impiegati a domicilio per tutti i tipi di servizi è arrivato a 1,2 milioni [Dares 2008]. Di questi, l'80% è impiegato direttamente dalle famiglie *[ivi]*. Il problema è che questi impieghi sono associati e bassi salari e a basse qualifiche professionali, anche per l'essere stati spesso legati ai programmi di inserimento lavorativo per i soggetti marginali nel mercato del lavoro (su questo si veda soprattutto il cap. 5 in questo volume).

Molto più che in Germania tali misure di solvibilità rendono dunque più esplicita la presenza di un modello di esternalizzazione dell'assistenza al di fuori dei circuiti informali familiari, realizzato al prezzo però di un abbassamento dei costi di produzione dei servizi, garantiti in larga misura da un segmento di prestatori individuali a bassi salari e scarsa professionalizzazione assunti alle dirette dipendenze delle famiglie.

Rispetto ai casi appena trattati l'Olanda non si discosta dalle istanze di riforma centrate sulla promozione del potere di scelta. Esse peraltro si inseriscono in un quadro istituzionale storicamente influenzato dalla preminenza degli istituti assicurativi. Già dagli anni Sessanta è presente in questo paese una assicurazione sociale, l'AWBZ (*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*) finalizzata inizialmente a sostenere i costi dell'assistenza residenziale e in seguito estesa alla copertura delle prestazioni domiciliari [Da Roit 2009]. In questo quadro, nel 1995 (lo stesso anno in cui in Germania entra in vigore la *Pflegeversicherung*) viene approvata la riforma che introduce

un nuovo assegno per la presa in carico domiciliare: il *Personal Budget* (*Persoongebonden budget*). Il nuovo istituto previsto per l'utente la possibilità di scegliere tra forme alternative di cura formale e informale familiare [Lundsgaard 2005a], previa valutazione del bisogno da parte del servizio pubblico e secondo un pacchetto orario di assistenza settimanale anch'esso deciso dalle strutture pubbliche.

Recenti riforme hanno in parte modificato il sistema di gestione delle prestazioni. Tra queste va senz'altro ricordata l'introduzione del 2007 di un nuovo dispositivo: il WMO (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning*), all'interno del quale è venuta a ricadere la precedente legislazione. Rendendo responsabili i municipi dell'erogazione dei servizi, il WMO era stato inizialmente pensato per rafforzare la presa in carico domiciliare nei confronti delle persone affette da forme croniche di disabilità e malattia (in particolare per quanto riguarda i servizi di cura leggeri come l'aiuto nelle faccende domestiche, la pulizia della casa, la preparazione dei pasti)<sup>8</sup>. Recenti analisi [van Staveren 2009] esprimono tuttavia dubbi circa l'effettivo ampliamento della presa in carico domiciliare indotto dalle ultime riforme. Il fatto è, come riporta lo stesso autore [ivi], che in un quadro di forte contrazione della spesa sociale nazionale, il decentramento di responsabilità verso i municipi ha soprattutto acuito le pressioni competitive tra i fornitori privati, con il risultato di un crescente abbassamento dei livelli di intervento al domicilio e un nuovo addossamento alla famiglia di responsabilità di cura.

copyright © 2011 by

### 3.2. Servizi e trasferimenti per l'infanzia

Spostando l'attenzione sugli interventi per l'infanzia emergono differenze che a prima vista possono effettivamente fare pensare a una divergenza di posizioni tra i tre paesi, più di quanto almeno non sia riscontrabile nel campo delle prestazioni per gli anziani non autosufficienti. In Germania a una bassa

<sup>8</sup> In tutto questo all'AWBZ è stato lasciato il finanziamento delle prestazioni più intensive e costose, non rientranti nel campo degli interventi leggeri.

dotazione di servizi all'infanzia<sup>9</sup> corrispondono politiche familiari tradizionalmente orientate a favorire la fuoriuscita delle donne dal mercato del lavoro in occasione della nascita di un bambino [Lange e Jurczyk 2006]. Infatti, l'utilizzo dei congedi parentali (*Erziehungsurlaub*) e dell'assegno per la cura dei figli (*Erziehungsgeld*) è più alto, soprattutto nei confronti dei minori 0-2 anni, per i quali la copertura dei servizi è comparativamente più bassa (cfr. tab. 11.1). È interessante notare come fino al 2001 il diritto al congedo parentale fosse riservato esclusivamente alle donne, segno questo di una influenza culturale coerente con un modello fortemente *gender-biased*. Va detto che negli anni più recenti si è assistito a una forte rivisitazione di tali misure, i cui segni fanno intravedere un certo cambio di rotta. Nel 2001 con il *Bundeserziehungsgeldgesetz* il diritto al congedo è stato esteso anche i padri. Inoltre nel 2007 il congedo parentale è stato portato a 12 mesi, arrivando a 14 nel caso in cui il padre richieda due mesi almeno di congedo, sulla stessa falsariga dei dispositivi scandinavi (vedi meglio par. 6). Come ricordano Lewis e altri [2009] l'innovazione più importante è stata l'attribuzione di un importo fisso per il congedo – pari al 67% dello stipendio degli ultimi 12 mesi – al posto dei precedenti benefit, più limitati nell'ammontare e sottoposti a prova dei mezzi. Possiamo dire che l'incoraggiamento a una responsabilità di cura estesa anche ai padri è parte di una strategia più ampia volta sia a ribilanciare i rapporti tra i generi in famiglia, sia soprattutto a promuovere l'ingresso delle donne nel lavoro in combinazione con le responsabilità di cura. Tutto questo si è realizzato in larga parte grazie al contributo del part-time. In base ai dati Eurostat – *Labour Force Survey* (cui qui si fa costante riferimento) dopo l'Olanda, dove la quota di part-time femminile ha raggiunto nel 2009 il 75,8%, la Germania è il paese tra quelli considerati con i valori più alti (45,3%)<sup>10</sup>. Appare assai interessante in questa prospettiva

<sup>9</sup> Come si può notare nella tabella 11.1, nei servizi formali 0-2 anni (ricomprensenti cioè gli asili, i centri per l'infanzia e i prestatori individuali «registrati») dopo l'Austria la Germania mostra il più basso tasso di copertura tra i paesi considerati, compresa l'Italia. Solo nel caso delle sole strutture pubbliche il dato tedesco è superiore a quello italiano (il 9% contro il 6,3%).

<sup>10</sup> A conferma di ciò si consideri quanto messo sottolineato da Alessandra Fasano in questo stesso volume. Come ricordato in apertura dall'autrice [ivi]

l'allargamento della possibilità di combinazione tra part-time e congedi, portata da 19 a 30 ore settimanali, segno questo di una crescente integrazione per le donne tra dispositivi di accesso al lavoro formale (part-time) e cura familiare economicamente riconosciuta. Inoltre si consideri che per coloro che nei primi due anni di congedo scelgono di non lavorare almeno 30 ore settimanali la possibilità di usufruire dell'assegno per la cura dei figli viene limitata ai soli primi sei mesi.

Come si potrà notare siamo di fronte a una strategia di allargamento delle opzioni di cura e conciliazione, anche se soprattutto per le donne. Nel 2009 il part-time maschile ha riguardato il 9,7% degli occupati, un dato superiore alla media europea (8,9%). Resta il fatto che la propensione alla combinazione tra cura familiare e accesso al lavoro formale rimane un fenomeno prettamente «femminile». Alla stessa stregua anche i tassi di copertura dei servizi, sebbene in crescita, sono ancora lontani dai livelli di Svezia e Danimarca (cfr. tab. 11.1). D'altra parte, come fa notare Morel [2007], questa crescita è dovuta, più che a investimenti nell'Ovest, alla riunificazione con l'Est, dove i servizi sono storicamente più diffusi. E però bisogna dire che gli ultimi provvedimenti presi dal primo governo Merkel sembrano andare proprio in tale direzione. Il cosiddetto «Piano nidi Angela Merkel, 2007-2013» si pone l'obiettivo di incrementare la fornitura dei servizi attraverso una programmazione di risorse economiche appositamente dedicate. Solo nei prossimi anni vedremo se e quanto gli interventi in natura ribilanceranno il modello di conciliazione «femminile» che si è andato sedimentando.

Ancor più che in Germania, in Olanda l'esame delle politiche per l'infanzia non può non tenere conto del ruolo esercitato dal part-time nel rapporto famiglia-lavoro. Ad oggi l'Olanda è uno dei paesi europei con i più alti tassi di occupazione femminile e in assoluto quello con la più alta quota di part-time (maschile e femminile) sul totale dell'occupazione. Come fa notare Visser [2002] il part-time in questo paese non solo è il mezzo attraverso cui le donne sono massicciamente entrate nel mercato del lavoro, da una situazione di partenza di forte

«In Germania il part-time è scelto principalmente nelle classi di età 25-49 e 50-64 anni, più della media europea [...] soprattutto dalle donne».

segregazione di genere (negli anni Settanta era il paese europeo con il più basso tasso di occupazione femminile) ma è altresì lo strumento principale di conciliazione tra cura familiare e lavoro. La diffusione del part-time, più che dei congedi (vedi anche il cap. 10 di Alessandra Fasano in questo volume), è un fatto ormai tipico del modello di conciliazione olandese, grazie anche a una legislazione del lavoro tesa a ridurre le barriere al suo utilizzo e al tempo stesso a promuovere una sostanziale parità di diritti tra lavoratori full-time e part-time [Fasano 2005].

Le persistenze culturali non vanno tuttavia sottovalutate. È vero, infatti, che nell'arco di un tempo relativamente breve il vecchio modello di famiglia *male breadwinner* è stato soppiantato da istanze di democratizzazione nella divisione dei compiti tra uomini e donne in famiglia. Il part-time maschile in Olanda è il più alto in Europa (il 24,9% secondo i dati Eurostat – *Labour Force Survey*). Ma è altrettanto vero che le donne sono ancora largamente maggioritarie nell'utilizzo di questo dispositivo (75,8%). In proposito, è interessante notare come la diffusione dei servizi di cura si saldi con orari di apertura part-time. In base ai dati a nostra disposizione (cfr. tab. 11.1) l'alta copertura che si rileva nella fascia 0-2 anni (53,9%) è relativa infatti a strutture che operano secondo orari di apertura ridotti, compatibili con orari di lavoro part-time. Anche per questo si può essere d'accordo con Morel [2007], quando rimarca il nesso famiglia-donne-part-time come principale congiunzione del sistema di conciliazione olandese.

Semmai una delle novità più interessanti è la crescita, a partire dagli anni Novanta, di una offerta di cura al domicilio erogata da prestatori individuali assunti alle dipendenze delle famiglie. Secondo stime riportate dalla stessa autrice [ivi, 633], tra il 1987 e il 1999 a fronte della crescita del 10% nel numero dei bambini che frequentano un qualche servizio, il numero delle baby-sitter è aumentato del 22%. L'evoluzione più recente delle riforme ha portato nel 2007 il governo a rendere obbligatoria la contribuzione dei datori di lavoro al finanziamento degli asili. Le risorse così ottenute sono state utilizzate per rendere solvibili le famiglie [Van Horen e Becker 2009] – comprese quelle prive di soggetti occupati – le quali possono scegliere tra un centro di day care o il ricorso a un servizio erogato

all'interno di una famiglia da un *Gastouder*: un genitore formato appositamente e registrato in una agenzia dedicata che al proprio domicilio ospita altri bambini. Non pare contemplata la monetizzazione familiare della cura. A ben vedere, tuttavia, questa è presente, per il tramite della legge sul lavoro e la cura del 2001 (*Wet Arbeid en Zorg*) che prevede la possibilità di accantonare una parte del salario per finanziarie temporanee sospensioni del lavoro per motivi di studio, formazione e cura familiare [Oecd 2002]. Si tratta di una misura i cui legami con la temperie culturale degli assetti corporativi-occupazionali appaiono evidenti. Piuttosto che rispondere a un diritto agibile in termini universalistici, il suo utilizzo e la possibilità stessa di accedervi dipendono infatti dalla posizione del soggetto nel mercato del lavoro, dalla continuità dell'impiego e dal livello del salario. Come è facilmente intuibile, sono questi fattori, soprattutto, che incidono sull'effettiva possibilità di accesso a questa opzione.

Rispetto all'Olanda il caso francese si contraddistingue innanzitutto per la presenza di più estese e consolidate misure volte alla creazione di occupazione nei servizi alle famiglie. Alla stessa stregua di quanto rinvenibile per l'assistenza agli anziani, anche nella cura dei minori sono assai radicate le forme di integrazione tra le misure assistenziali e i programmi di creazione diretta di occupazione – anche in questo caso però a bassi salari – nei servizi alle famiglie [Dutheillet de la Motte 2006; Windebank 2007]. In alternativa a questo sistema, sono i congedi a costituire l'altra gamba della politica sociale e di conciliazione francese. Nella cura dell'infanzia, questa doppia combinazione di strumenti di solvibilità per l'acquisto di servizi in famiglia e alternative di cura familiare retribuite è alla base di una politica nazionale giocata su più piani, ma coerente con una visione dell'intervento pubblico pro-natalista, con effetti tuttavia diversi a seconda del tipo di collocazione lavorativa femminile. Come messo in evidenza da molti [Fagnani e Letablier 2005; Morel 2007], se da un lato la politica dei congedi ha concorso in passato a incentivare il ritiro delle donne dal mercato del lavoro – in particolare per le fasce di popolazione femminile a più alto rischio di intrappolamento in impieghi a bassi salari e non garantiti – dall'altro, gli strumenti di solvibilità possono contare su varie forme di sgravi fiscali per l'impiego

in famiglia di prestatori individuali, come l'AFEAMA (*Aide à l'Emploi d'une Assistente Maternelle Agréée*) e l'AGED (*Allocation de Garde d'Enfant à Domicile*) usufruiti soprattutto da soggetti che godono di una posizione stabile nel mercato del lavoro a più alti salari.

Nel 2004 l'introduzione del PAJE (*Prestation d'Accueil du Jeune Enfant*) ha sostituito i precedenti dispositivi. Il nuovo benefit, erogato a entrambi i genitori con almeno un bambino al di sotto dei tre anni, ma variabile nell'ammontare in base al reddito, permette di scegliere tra due fondamentali opzioni: il lavoro per il mercato, agevolato dal sostegno all'acquisto dei servizi o, viceversa, l'accudimento familiare remunerato [Fagnani e Letablier 2005]. In questa ottica va letto il funzionamento di vari strumenti di policy, tra cui ad esempio il *Complément de Libre Choix*, un supplemento monetario da utilizzare o alla stregua di un congedo parentale (fino al compimento dei tre anni) oppure per coprire parte dei costi sostenuti per un prestatore individuale in famiglia.

A questo punto è interessante guardare alla ricombinazione emergente tra le varie alternative di conciliazione e cura. Secondo i dati riportati da Morel [2007], della crescita di spesa nel *Child care* tra il 1994 e il 2001, il più largo incremento è andato a finanziare i congedi parentali (+ 213%), seguito dall'AFEAMA e dall'AGED (+ 54%). Per contro, rimarcano Lewis e altri [2009], gli asili, pur attestandosi a livelli di copertura ancora alti – a ridosso dei paesi scandinavi (cfr. tab. 11.1) – hanno visto decrescere nettamente il flusso dei finanziamenti a loro dedicati. Questo andamento trova un corrispettivo nella costante crescita delle modalità di accudimento in famiglia, siano esse relative alla cura genitoriale o a quelle realizzate attraverso le *Assistantes maternelles agréées* (che accudiscono i minori al proprio domicilio) [Drees 2009]. Queste caratteristiche sono interessanti per due ordini di motivi. In primo luogo perché direttamente riconducibili agli alti tassi di utilizzo dei congedi parentali (la normativa sui congedi è in questo paese particolarmente articolata, arrivando a coprire interruzioni dal lavoro fino a tre anni). In secondo ordine, per il rapporto inverso che questo modello di conciliazione ha con il part-time. Come messo in evidenza da Alessandra Fasano in questo volume (vedi cap. 10), sebbene in presenza di alti livelli

di occupazione femminile a tempo pieno, la quota totale delle donne che lavorano rimane più bassa rispetto ai paesi non solo dell'Europa nordica ma anche di quella continentale (su questo si veda anche il cap. 9 di Giancola e Salmieri in questo volume). Bassa è inoltre (come evidente) la quota del part-time femminile. Ciò se da una parte trova spiegazione nella più alta incidenza del lavoro full-time – in un contesto in cui l'orario di lavoro è già stato sottoposto a riduzioni [Lewis *et al.* 2009] – dall'altra rimanda all'ampio ricorso ai congedi. In altre parole, le donne francesi quando lavorano lo fanno soprattutto a tempo pieno; in alternativa sono i congedi piuttosto che il part-time a regolare i rapporti tra cura familiare e lavoro per il mercato. Quello che qui è interessante rimarcare, come fa Morel [2007], è ancora la diversità nell'utilizzo dei congedi o degli sgravi fiscali volti a acquistare assistenza al domicilio, a seconda del tipo di posizione nel mercato del lavoro. Sono infatti ancora le donne più deboli nel mercato del lavoro, più a rischio marginalità, ad usufruire dei primi. Viceversa gli strumenti di solvibilità e l'acquisto di assistenza al domicilio sono soprattutto appannaggio delle donne collocate stabilmente nel mercato del lavoro, con impieghi full-time e protetti.

#### 4. *Italia*

Sia esso riferito alle politiche sociali per gli anziani o ai minori non è certo un mistero che il caso italiano spicchi per la scarsa dotazione di fondi destinati all'assistenza e per la debolezza degli interventi in servizi sul territorio. Nonostante i processi di riforma culminati nell'approvazione della legge quadro sull'assistenza (328/2000) e prima di questa, nel campo dell'infanzia, nella legge 285/1997, fanno fatica in questo paese a prendere corpo progetti di riordino in grado di estendere l'offerta di servizi e sostenere la stessa famiglia nell'assolvimento dei compiti di cura. D'altra parte l'occupazione femminile, ancorché in crescita, rimane a livelli molto bassi, al 46,4% nel 2009 (13,5 punti percentuali in meno rispetto alla media europea a 15, dati Eurostat – *Labour Force Survey*). Più interessante appare l'andamento del part-time dove, in effetti, si riscontra una crescita. Resta il fatto che l'utilizzo di questo istituto è

ancora al di sotto della media europea a 15 (il 27,9% a fronte del 36,5%), anche se in crescita. Come notano Scherer e Reyneri [2008] il contributo positivo all'occupazione femminile si deve soprattutto all'ingresso nel lavoro delle donne del Nord, le quali utilizzano il part-time come strumento di ingresso nel mercato del lavoro e conciliazione. Al Sud l'occupazione femminile è non solo più bassa ma anche più precaria rispetto alle altre aree del paese, con una maggiore incidenza peraltro dell'inattività. Per questo non stupisce, come riportato dall'Istat [2008b, 133], che il partner come caregiver dei figli sia più diffuso tra le donne del Mezzogiorno rispetto al Nord, dove d'altra parte è localizzata una rete più strutturata di servizi all'infanzia [Andreotti e Sabatinelli 2005]. Secondo i recenti dati Istat [2010a], al 2006 gli asili nido (e gli altri servizi integrativi) sono stati attivati dal 52,7% dei comuni del Nord, mentre al Sud questa percentuale scende al 25,1%. La copertura dei servizi all'infanzia 0-3 anni varia dal 27,7% dell'Emilia-Romagna e 22,2% della Toscana, all'1,8% della Campania. Anche in questo caso tutte le regioni del Sud si trovano al di sotto della copertura media nazionale (il 4,3% a fronte di una media nazionale dell'11,7%)<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda gli strumenti monetari, invece, non esiste in Italia una misura universale per l'infanzia, ma dispositivi categoriali e *means-tested* [Andreotti e Sabatinelli 2005, 131], come gli attuali Assegni al Nucleo Familiare e l'Assegno al Nucleo Familiare con almeno tre figli. Più avanzata è certamente la legislazione sui congedi di maternità, ma solo per le lavoratrici dipendenti e, seppure con bassi tassi di sostituzione, quella sui congedi parentali (legge 53/2000).

Quanto detto, sostanzialmente, vale anche per gli anziani. È al Centro e nel Nord che, sia pure a un livello ancora insufficiente rispetto alla domanda [Da Roit e Sabatinelli 2005], sono disponibili reti di servizi, in particolare domiciliari, più strutturate. Resta una copertura nazionale assai limitata in confronto con gli altri paesi esaminati, anche se tendente a un ribilanciamento in favore dei servizi domiciliari. Sulla distribuzione della spesa tra i comuni singoli e associati, nel 2006

<sup>11</sup> Rispetto ai dati messi in evidenza nella tabella 11.1, questi dati tengono conto di un mix di offerta non solo limitato alle strutture pubbliche. Per questo motivo il tasso di copertura risulta qui più alto.

il 38,3% della spesa locale nell'area anziani è stata assorbita dai servizi domiciliari, a fronte del 22,5% per i trasferimenti monetari e il 20,5% per le strutture residenziali [Istat 2009b]. Rimane un problema più generale che riguarda la distribuzione degli interventi nelle diverse aree del paese. La differenziazione territoriale nell'offerta di servizi, soprattutto, è parte di una persistente debolezza dell'assistenza italiana che le riforme nazionali hanno solo in parte intaccato. D'altra parte, in assenza di una vera e propria politica per la famiglia [Saraceno 2003b], sono ancora le famiglie, spesso ricorrendo al mercato informale [Da Roit e Sabatinelli 2005; Pugliese 2006], a sobbarcarsi gran parte degli oneri della cura domiciliare (su questo si veda soprattutto il cap. 12 di Pugliese in questo volume).

Se la diffusione dei servizi marca una sostanziale arretratezza dell'assistenza agli anziani, più complesso è il discorso se riferito ai trasferimenti, per via delle funzioni progressivamente assunte dall'Indennità di accompagnamento: una misura universalmente disponibile e tesa sostenere economicamente i costi della cura. In questi anni la sua incidenza è stata in costante crescita, arrivando a interessare circa 1.399.200 anziani over 65 [Micheli e Rosina 2008]. Si tratta, come fanno notare Ranci, Da Roit e Pavolini [2008], di un tasso di copertura simile a quello dell'APA francese e della *Pflegeversicherung* tedesca. Lo stesso possiamo dire dei finanziamenti dedicati, arrivati secondo stime degli stessi autori [*ivi*, 12] a coprire il 50-60% della spesa sociale italiana di *Long-term care*, per un valore stimato da Micheli e Rosina [2008] di circa 5 miliardi nel 2005 (per i soli over 65). Si tratta di un volume di risorse di considerevole entità (superiore ad esempio a quello garantito dall'APA francese), soprattutto se confrontato con gli altri canali di finanziamento della spesa sociale. L'utilizzo di questo dispositivo, risulta però depotenziato dalla mancanza di una stringente integrazione con le reti dei servizi gestiti dai comuni e dalle Asl, e dall'assenza di griglie di valutazione modulate in base ai differenti gradi di non autosufficienza, cosa che rende la misura o fruibile secondo una somma fissa pari a 480 euro (per il 2010) oppure non esigibile. Ma oltre a questo c'è di più. Soprattutto manca nell'Indennità di accompagnamento l'aggancio con una politica tesa a favorire, come sostiene lo stesso Ranci [2008], sia il riconoscimento del lavoro di cura

informale prestato spesso o da un familiare o da una badante, sia l'accesso a servizi in natura in un mercato della cura regolato e regolare.

## 5. *Regno Unito*

In letteratura il Regno Unito viene di solito fatto rientrare nell'area dei sistemi di welfare liberali, caratterizzati da un limitato intervento del settore pubblico e da una più marcata tendenza a favorire soluzioni private di mercato [Esping-Andersen 1990; 1999; Ferrera 2000]. Più nello specifico questo significa che alla residualità della rete pubblica finanziata su base fiscale, corrispondono politiche sociali meno generose rispetto ad altri contesti nazionali e, in ogni caso, riservate ai soli segmenti di popolazione non tutelati attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. Lo schema «Beveridgiano» che in questo paese emerge identifica in altre parole un sistema di politiche di welfare che al pari di quanto previsto nei contesti scandinavi, sono finanziate dal sistema fiscale, distaccandosene tuttavia per l'impostazione non egualitaria della fruizione dei benefici sociali. Non tutti godono della possibilità di accedere al sistema di protezione sociale, ma solo coloro che si collocano al di sotto di una soglia standard di reddito (*flat rate*) individuata come minimo sociale.

Occorre però considerare che l'evoluzione del sistema di welfare in questo paese ha mostrato caratteristiche molto diverse a seconda del periodo di riferimento. Se infatti con l'avvio del progetto conservatore di riforma ad opera dei governi Thatcher l'impronta di mercato ha acquisito la centralità che di solito si associa ai contesti anglosassoni, non va dimenticato che almeno fino a tutti gli anni Sessanta e oltre il welfare inglese prevedeva una rete di intervento pubblico estesa e tale da garantire a tutta la popolazione una ampia tutela di base. In effetti, la crescita della fornitura privata rappresenta uno dei cambiamenti più rilevanti del periodo di governo conservatore tra gli anni Settanta e Ottanta. A questi hanno concorso soprattutto il rafforzamento delle condizionalità e delle prove dei mezzi, nonché l'introduzione dei primi meccanismi concorrenziali di affidamento in esterno, ispirati allo scopo dichiarato di ridurre

il livello delle prestazioni pubbliche, ma sempre all'interno di uno schema di finanziamento di tipo universalista.

È su questo terreno che vanno colti i principali mutamenti promossi dai governi del New Labour. Con il loro avvento nel 1997 prendono avvio programmi di riordino che cambiano, sì, il taglio degli interventi sociali, ma non in direzione dell'estensione diretta delle provvidenze pubbliche. La cosiddetta «terza via» tende piuttosto a rimodulare la spesa sociale, concentrando il grosso degli interventi nei confronti delle categorie di soggetti più a rischio di scivolamento nella povertà [Glennerster 2003]. Inoltre, ancorché tese a espandere la sfera di intervento pubblico, le riforme labouriste non hanno espunto la questione della partecipazione al mercato del lavoro come fulcro della regolazione del welfare. In questa luce, sottolinea Baldock [2003], vanno letti i vari progetti di riordino nell'assistenza sociale. Gli interventi tendono, infatti, comunque a legare (in certa misura condizionare) la fruizione dei benefici con la permanenza nel mercato del lavoro, in special modo per le fasce di popolazione più deboli nel mercato del lavoro. Nella cura dell'infanzia le principali misure in questione sono state il *Working Family Tax Credit* e il *Child Care Tax Credit*. Il primo è un credito fiscale finalizzato a rendere più conveniente il lavoro retribuito delle famiglie con figli a basso reddito. L'accesso all'integrazione fiscale è condizionato alla presenza in famiglia di almeno un adulto che lavori 16 ore a settimana, con un extra-credito per coloro che arrivano a 30 ore settimanali. Nel 2003 questo istituto è stato rimpiazzato dal *Working Tax Credit*, che ha esteso i crediti fiscali anche ai lavoratori a basso reddito senza figli. Il *Child Care Tax Credit* è invece un credito fiscale per i costi di cura sostenuti dalle famiglie (anche in questo caso a basso reddito e con un impiego di almeno 16 ore a settimana). Esso può essere utilizzato per pagare un *child-minder* (accreditato dalle autorità locali) al proprio domicilio o l'asilo, ma non per remunerare il caregiving informale.

Come si può notare, il rapporto con la partecipazione al mercato del lavoro è il centro delle strategie di conciliazione, in un raccordo stringente con il contrasto alla povertà dei minori e delle madri che lavorano. Questo si evince anche dal rapporto esistente tra congedi parentali e di maternità. Se infatti il ricorso ai primi è limitato, se non proprio sfavorito

[Lewis *et al.* 2009], più esteso e incentivato è il congedo di maternità, portato di recente da 14 settimane a 9 mesi (12 mesi dal 2010) e raddoppiato nell'ammontare. È implicita qui l'idea di una divisione dei ruoli all'interno della famiglia che vede la donna come principale responsabile della cura e accudimento del bambino, almeno nel primo anno di età. Oltre questa soglia, l'intervento pubblico si concentra sul sostegno al rientro nel mercato del lavoro, attraverso l'utilizzo del part-time e più di recente, bisogna dire, anche con i servizi. [Meyer 2005]. Secondo stime riportate da Baldock [2003] alla fine del 2000 nella sola Inghilterra erano stati creati circa 140.000 nuovi posti negli asili. Nel 2004 sono stati 461.600 i bambini di tre anni presi in carico dal sistema dei servizi, con un incremento di 191.400 unità rispetto al 2000 [Brewer *et al.* 2005]. Questo rinnovato impegno a sostegno della cura formale è testimoniato altresì dal lancio nel 2004 della *10-year Childcare Strategy* con l'obiettivo di garantire gratuitamente per tutti i bambini di 3 e 4 anni servizi di cura per almeno 20 ore a settimana.

Resta aperto se e quanto l'estensione dei servizi e le facilitazioni monetarie che ne assecondano l'accesso, conservino un carattere residuale, rivolto cioè solo alle famiglie a basso reddito, oppure vadano progressivamente a interessare anche gli strati sociali medi. A giudicare dalla crescita delle reti dei servizi si può concordare con Meyer [2005; ma vedi anche Lewis e Campbell 2007] circa lo sviluppo di un approccio più interventista dei governi del New Labour, rivolto non solo ai «poveri», ma anche a spezzoni crescenti di ceto medio, un cambiamento non di poco conto rispetto alla tradizione amministrativa largamente dominante in questo paese per almeno due decenni.

Simili dinamiche di mutamento si possono riscontrare anche nella cura per gli anziani, dove sul finire degli anni Ottanta, i governi conservatori hanno perseguito una decisa strategia di taglio della spesa sociale, trasformando (con i *NHS and Community Care Act* del 1990 e 1993) le amministrazioni da erogatrici dirette di servizi in enti finanziatori di prestazioni in regimi di concorrenza pubblico-privata [Powel 2007; Glennerster 2003]. Come per altre aree di politica sociale, le riforme labouriste non hanno rimesso in discussione l'impianto selettivo della regolazione, né la primazia del privato di mercato nella fornitura delle prestazioni. Ciò in particolare è valso per i servizi

domiciliari, all'interno dei quali le prove dei mezzi non sono state rimosse, ma solo attenuate [Comas-Herrera *et al.* 2003]. Diversamente, si nota una rilevante crescita dei finanziamenti in alcuni interventi monetari, primo tra tutti l'*Attendance Allowance*, un assegno erogato agli anziani non autosufficienti ultra-sessantacinquenni che abbiano necessitato di cure a domicilio per almeno sei mesi e che non abbiano superato la prova dei mezzi (dunque nelle condizioni di dovere pagare per l'accesso alle prestazioni)<sup>12</sup>. La somma può essere passata al familiare che si prende cura dell'anziano dipendente, ma non è pensata per formalizzare una prestazione di cura informale, sul modello dei dispositivi francesi o tedeschi.

Possiamo dire che rispetto ai cicli di riforme degli anni Ottanta, si assiste al tentativo di espandere la base di intervento pubblico in natura ma soprattutto in trasferimenti, nell'idea di contrastare i pericoli di scivolamento nella povertà indotti dai carichi di cura. In questo indirizzo di riforma rientra certamente l'*Attendance Allowance*, ma lo stesso si può dire del principale trasferimento previsto per i caregiver familiari: il *Carers Allowance*. Si tratta di un istituto rivolto esclusivamente alle persone con un alto livello di coinvolgimento nella cura familiare: circa 35 ore a settimana. Le ripercussioni in termini di mancato accesso al mercato del lavoro trovano così nel *Carers Allowance* un sostegno monetario per il caregiver, condizionato tuttavia alla partecipazione al lavoro, come principale canale di sostegno all'inclusione sociale e lotta alla povertà. L'ammontare dell'assegno è infatti inferiore al reddito minimo garantito, così da non favorire effetti di sostituzione dal lavoro formale all'inattività, rendendo anzi necessario l'accesso al lavoro retribuito (part-time). Resta il fatto che contrariamente a quanto rinvenibile in paesi come la Francia, la Germania e l'Olanda, il caregiver è un soggetto destinatario di assistenza indipendentemente dalla condizione di bisogno dell'assistito. La figura del caregiver è stata per la prima volta giuridicamente riconosciuta già nel 1995 con l'approvazione del *Carers (Recognition and*

<sup>12</sup> Nel suo essere slegato da incombenze amministrative per l'acquisto di servizi, non tassabile, compatibile con altri interventi, e per il suo carattere universale, l'utilizzo di questo istituto è andato costantemente aumentando negli anni, arrivando secondo una stima di Lundsgaard [2005a] a interessare nel 2003 il 19% degli anziani over 65 curati a domicilio.

*Services) Act*. In base a questa legge, e successivamente con il *Carers and Disabled Children Act* del 2000, il familiare si è visto riconoscere il diritto alla valutazione della propria condizione di bisogno assistenziale indipendentemente da quella della persona assistita, configurando in questo modo un diritto all'assistenza slegato dalla condizione dell'anziano dipendente, ancorché condizionato, come emerge chiaramente per il *Carer Allowance*, a un reddito non superiore a una determinata soglia. Inoltre, nel suo ruolo di utente il caregiver può accedere a prestazioni assistenziali *ad hoc*, come servizi di sollievo e aiuti nelle faccende domestiche. Si tratta di interventi anch'essi slegati da quelli rivolti all'utente anziano, con il compito di sostenere il lavoro di cura del familiare che presta assistenza.

## 6. Svezia

Per molti aspetti la Svezia è un paese che non trova corrispettivi tra i casi nazionali considerati. A elevatissimi tassi di occupazione femminili (il 70,2% per la classe 15-64 anni nel 2009, dati Eurostat – *Labour Force Survey*) fa da sfondo una politica della piena occupazione tesa tradizionalmente a favorire l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, soprattutto attraverso i servizi [Esping-Andersen 1990; vedi anche il cap. 1 di Paci in questo volume]. Non stupisce da questo punto di vista che ben prima di altri paesi la famiglia *male bread-winner* sia stata rimpiazzata qui da un modello *dual-earner* e full-time per entrambi i generi. Il rapporto con il part-time è presto detto. Come sottolineato da Alessandra Fasano in questo volume (vedi cap. 10), il part-time, sebbene costituisca una via d'accesso al lavoro (per i giovani e per le donne), rimane meno «appetibile» rispetto ad altre alternative di conciliazione come i congedi [Hemerijck 2002]. I congedi in questo paese, oltre che risalire addirittura già agli anni Settanta, godono di una legislazione di supporto tra le più estese nei paesi scandinavi. Sottolinea in proposito Ellingsæter [2005] che se la Danimarca si contraddistingue per i più alti tassi di copertura dei servizi, con una propensione delle madri a farvi ricorso anche al di sotto del primo anno di vita, in Svezia (come in Norvegia) è più sviluppato l'utilizzo dei congedi – nonostante nel corso degli anni

Novanta siano stati tagliati nei rendimenti, dal 90% al 80% del salario – soprattutto nei primi anni di età del bambino. Non a caso, la diffusione dei servizi cresce all'aumentare dell'età dei minori e al progressivo esaurimento dei congedi. Soprattutto, poi, i congedi sono lunghi – fino a 480 giorni per figlio e fino al compimento dell'ottavo anno di età – e più neutri rispetto al genere rispetto a molti dei paesi qui considerati<sup>13</sup>. La flessibilità nel loro utilizzo, sottolinea Bernhardt [2005], insieme al diritto di potere tornare al lavoro (il rapporto di lavoro durante il congedo è mantenuto in essere e computato ai fini dell'anzianità di servizio), è parte di una strategia di conciliazione che punta a integrare tra loro più canali di passaggio tra lavoro e non lavoro per entrambi i generi. In questa luce, peraltro, va visto il funzionamento del sistema di cura per i minori, sottoposto nel corso degli anni Novanta a un processo di ampliamento rispetto all'accesso, sebbene al prezzo di una contrazione nel finanziamento pubblico [Swedish Welfare Commission 2003]. Al costante aumento del numero dei bambini registrati in una qualche forma di servizio, pubblico o privato, organizzato o erogato da un *childminder* accreditato [Duvander *et al.* 2005], ha infatti corrisposto una riduzione della spesa pubblica compensata dall'aumento delle tariffe [ivi, 50]. Va tuttavia ricordato che dal 2002 è entrato in vigore un tetto alle spese per gli asili (*Maxtaxa*) che, di fatto, ha posto un limite all'incremento delle tariffe. Inoltre dal 1995 è sancito l'obbligo per le municipalità di garantire un posto a tutti bambini tra 1 e 12 anni [Bernhardt 2005]. È interessante sottolineare questo doppio movimento perché testimonia di una razionalizzazione non accomunabile a una semplice riduzione delle prestazioni, bensì a una pluralizzazione dell'offerta finalizzata a espandere la rete dei servizi [Swedish Welfare Commission 2003], che peraltro rimane ancora in larga maggioranza pubblica, nonostante la possibilità di fare ricorso anche a strutture private e non profit [ivi, 50].

A ben vedere anche nell'assistenza agli anziani è possibile mettere in evidenza questa tendenza ad articolare l'offerta, in trasferimenti e in natura, in un quadro di razionalizzazione delle risorse economiche. Da un sistema della cura imperniato

<sup>13</sup> Come in Germania (dove nel 2007 è stato introdotto il *daddy leave*) in Svezia i padri possono beneficiare di un congedo di due mesi retribuito all'80%.

sullo sviluppo dei servizi pubblici, le riforme hanno puntato sia sull'apertura a forme di concorrenza pubblico-privata sul modello dei *quasi-voucher* [Trydegard 2003; Scarpa 2006; Ciarini 2007], sia sull'incentivazione di un rapporto di maggiore complementarità tra cura familiare e interventi in natura. Ma come messo in evidenza da Scarpa [2006] e Ciarini [2007] il *quasi-voucher* svedese non ha implicato l'adozione di un modello di solvibilità della domanda. Si è trattato piuttosto di una strategia volta a favorire un efficientamento dell'offerta pubblica, attraverso la concorrenza con il privato, che rimane comunque residuale [Trydegard 2003]. D'altra parte, le amministrazioni locali conservano un elevato potere di intermediazione anche in caso di ricorso al privato, che le rende pienamente responsabili dell'offerta. Per quanto riguarda invece i trasferimenti al caregiver, va sottolineata la previsione di nuove forme di selettività della domanda tese a tenere in conto, al momento della definizione dell'intervento sociale, il tipo di risorse di cura familiare disponibili [Szebehely 1998; Johansson *et al.* 2003]. Parallelamente, queste stesse analisi ci dicono che è aumentata l'attività di cura informale. Tra il 1994 e il 2000, gli anziani ultra-settantacinquenni che hanno fatto ricorso alla cura familiare insieme ai servizi di assistenza domiciliare sono passati dal 13% al 16%, mentre, coloro che hanno usufruito dei soli servizi pubblici sono diminuiti dal 28% al 18% [Johansson *et al.* 2003]. È indubbio dunque che la cura informale sia un elemento entrato a fare parte del sistema di regolazione delle politiche sociali. Questo lo si ricava non solo dall'introduzione di nuovi meccanismi di selettività della domanda, ma anche dal profilarsi di programmi di sostegno al caregiving familiare che a livello territoriale si pongono nell'ottica di rendere maggiormente complementare l'offerta dei servizi sociali con la cura familiare [Dahlberg 2006]. Questa integrazione può essere fatta risalire alla presenza di misure che vanno dalla possibilità di potere beneficiare di congedi dal lavoro e assegni per il riconoscimento della cura familiare [Johansson 2004], fino ai più recenti programmi che hanno mirato a coinvolgere il settore associativo nello sviluppo di servizi «dedicati» al caregiving [Dahlberg 2006; Ciarini 2007]. Resta il fatto che le prestazioni rimangono in larga maggioranza a carico della

fiscalità generale, sia come finanziamenti<sup>14</sup>, sia anche dal punto di vista del riconoscimento del caregiver, visto come utente destinatario di assistenza.

## *7. Una tipologia dei sistemi di cura e conciliazione nazionali*

### *7.1. Influenze culturali e assetti istituzionali delle politiche*

Arrivati alla fine di questo lavoro, possiamo tentare di dare risposta alle domande che ci siamo posti all'inizio: in che misura le innovazioni che impattano sulla cura formale e informale contribuiscono a cambiare i termini delle modellizzazioni sin qui assunte in letteratura. Siamo di fronte a mutamenti di paradigma che cambiano i termini del rapporto tra famiglia e welfare, oppure c'è una persistenza di forme e assetti che tendono a replicarsi anche di fronte a processi di innovazione istituzionale? Diciamo subito che in tutti i paesi iniziano a essere presenti diverse misure di riconoscimento monetario e giuridico del caregiving – sia questo relativo alla cura dei minori o degli anziani – che, accanto ai servizi e ai trasferimenti assistenziali più tradizionali, contribuiscono a rendere più articolata la gamma delle prestazioni per le famiglie. Tali mutamenti fanno intravedere nuove modalità di combinazione tra il lavoro retribuito per il mercato e le «attività familiari socialmente riconosciute». Contestualizzare queste trasformazioni alla luce del peso esercitato dai condizionamenti culturali e istituzionali è quanto abbiamo tentato di fare nel corso dell'analisi. Da questo punto di vista, sulla base di quanto messo in evidenza in precedenza ci pare di potere affermare che emergano innanzitutto due macro-modelli entro cui possiamo collocare paesi che hanno comuni radici, culturali e istituzionali. Da questi due discende una ulteriore articolazione che costituisce la tipologia di riferimento, di cui si darà conto in seguito.

Il primo di questi macro-modelli fa riferimento all'area dell'Europa continentale, all'interno della quale si collocano

<sup>14</sup> A fronte di un costo addebitato agli utenti del 5-6% circa, i servizi per gli anziani sono finanziati in larga maggioranza dal prelievo fiscale a livello municipale (82-85%) e nazionale (10%) [Socialstyrelsen 2009].

la Francia, la Germania e l'Olanda. Questi paesi sono caratterizzati dalla presenza di quella che possiamo definire una *comune matrice neosussidiaria* rinvenibile non solo sul piano dei dispositivi, ma anche nel rapporto tra cura formale e cura informale familiare. Essa consiste in generale nella preferenza per dispositivi di solvibilità della domanda rispetto all'erogazione diretta di servizi, pubblica o in partnership pubblico-private. Ovvero, per politiche sociali tese in prima istanza a promuovere il potere di scelta delle famiglie tra varie alternative di offerta e di conciliazione: tra monetizzazione della cura informale e accesso ai servizi, tra fornitura pubblica, privata o di terzo settore; tra lavoro per il mercato e lavoro fuori mercato socialmente e economicamente riconosciuto. Per più di un aspetto questa matrice neosussidiaria presenta la riproposizione di tratti o meccanismi che vengono dai precedenti assetti assicurativi, specialmente nella cura degli anziani. Se in Germania la questione della non autosufficienza ha trovato risposta in una nuova assicurazione sociale, in Francia il nuovo istituto assistenziale finanziato dalla tassazione (dunque innovativo rispetto alla tradizione delle assicurazioni sociali), conserva tuttavia al proprio interno canali aggiuntivi di finanziamento per via assicurativa. Lo stesso possiamo dire per la figura del caregiver, riconosciuto non come soggetto titolare di diritti all'assistenza, ma protetto indirettamente attraverso le risorse conferite all'anziano, di fatto, il vero titolare del diritto all'intervento sociale.

Diverso appare il quadro se ci riferiamo alle politiche per i minori. In questo settore sembrano in effetti più visibili segni che tendono a rimarcare una più netta discontinuità con il passato. Possiamo dire che gli investimenti sull'infanzia rappresentano la frontiera di una strategia di investimento sociale, per riprendere le parole di Esping-Andersen [2002], con una forza di rottura più forte rispetto a quanto rinvenibile per le politiche in favore degli anziani. L'Italia per molti aspetti trova alcune caratteristiche in comune con questi paesi, non fosse altro per il ruolo fondamentale esercitato dalla famiglia nell'offerta di cura, tanto per gli anziani, quanto per i minori. Non possiamo parlare però di matrice *neosussidiaria*, per la mancanza di una vera e propria politica per la famiglia, ma anzi di «familismo coatto» come lo ha definito Saraceno [2002]. Dobbiamo in-

tendere con questo non solo il condizionamento di un retaggio culturale che vede nella famiglia la principale agenzia di cura, ma soprattutto la debolezza di una politica sociale che addossa alla famiglia le responsabilità dell'assistenza, senza una rete di servizi estesa, né peraltro forme di trasferimenti che agevolino la regolarizzazione della cura informale.

Il Regno Unito e la Svezia, infine, per più di un aspetto hanno sistemi di offerta largamente differenti, non solo per i diversi livelli di estensione e generosità delle prestazioni ma anche per le funzioni assegnate all'assistenza rispetto al rapporto con la partecipazione al mercato del lavoro. Tuttavia si tratta anche di due contesti che almeno storicamente condividono una comune base Beveridgiana, cui possiamo fare risalire sia il finanziamento per via fiscale delle prestazioni, sia anche una maggiore individualizzazione delle prestazioni pubbliche come diritti in capo all'utente e al caregiver. Non è qui in discussione la differenza in quantità e qualità degli interventi nei due paesi: in Svezia con una estesa rete di servizi e trasferimenti tesi ad assistere adeguatamente tutti i cittadini, caregiver e utenti, e tale da non favorire in alcun modo un abbassamento dei costi di produzione dell'assistenza formale; nel Regno Unito con interventi diretti prioritariamente ai soggetti con bassi redditi, sia per quanto riguarda gli utenti, sia per i caregiver, e comunque con una offerta assistenziale condizionata alla partecipazione attiva al mercato del lavoro. Piuttosto vogliamo sottolineare questa tensione individualizzante sia nei confronti degli utenti che dei caregiver che non ha corrispondenze analoghe negli altri paesi. Le ragioni alla base di questo stanno certamente nella maggiore rarefazione dei legami familiari, cui è connessa però anche una temperie culturale più orientata a sostenere l'individuo che non la famiglia come agenzia di cura. Non appare influente da questo punto di vista il fatto che in questi due paesi sia stato limitato l'impatto delle politiche di solvibilità orientate a promuovere il potere di scelta delle famiglie, cosa invece assai più presente nei paesi di quello che abbiamo definito il macro raggruppamento continentale.

Questa appena esposta è solo una prima schematizzazione che non esaurisce le possibilità di ulteriori modellizzazioni, più centrate sulle differenze tra i singoli paesi. Di questo ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

## 7.2. Una tipologia dei sistemi della cura nazionali

A partire dall'analisi che abbiamo appena svolto possiamo introdurre una tipologia (cfr. fig. 11.1) riguardante le modalità di connessione e combinazione degli istituti di cura e conciliazione all'interno dei singoli paesi. Per fare questo possiamo utilizzare due variabili indipendenti: 1) l'estensione del potere di scelta tra la cura formale o informale e le alternative di conciliazione; e 2) il tipo di responsabilità (familiari vs individuali) sostenute dall'intervento sociale.

Nel primo quadrante, a interventi sociali individualizzati corrisponde un limitato potere di scelta tra alternative di cura e di conciliazione. Il Regno Unito ricade in questa situazione. Qui siamo di fronte a politiche tendenzialmente individualizzate ma residuali. In generale le riforme della seconda metà degli anni Novanta hanno teso in questo paese a innalzare il livello minimo delle prestazioni sociali, uscendo dal cono di residualità precedente. Tuttavia, la presenza di condizionamenti rispetto ai carichi di cura e all'ammontare di reddito percepito dagli utenti (siano questi il caregiver che si prende cura di un familiare o l'anziano che accede alle integrazioni fiscali per il sostegno ai costi dell'assistenza) rendono le possibilità di scelta più limitate. Detto in altri termini, la presenza di condizionalità

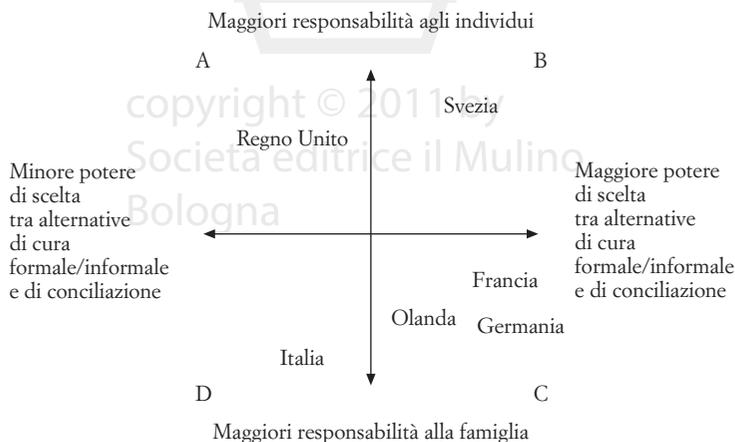


FIG. 11.1. La tipologia dei sistemi della cura.

rispetto al reddito percepito e ai carichi di cura da soddisfare per l'ottenimento dei benefici riducono gli spazi di autonomia dei singoli individui, pur se riconosciuti (utenti e caregiver) come soggetti titolari di assistenza.

Nel secondo quadrante la Svezia è esemplificativa di una situazione nella quale a politiche individualizzate corrisponde invece un elevato potere di scelta tra alternative di cura e conciliazione. Sebbene in presenza di una razionalizzazione e pluralizzazione dell'offerta (sia nell'assistenza ai minori, sia in quella in favore degli anziani) e di emergenti misure che tendono a favorire una maggiore complementarità tra cura informale e rete dei servizi formali, i processi di policy in questo paese tendono comunque a rimarcare una forte accentuazione egualitaria e individualizzata della regolazione. Questa sfocia nel riconoscimento di diritti sociali di volta in volta garantiti all'anziano non autosufficiente, al caregiver familiare, al minore che accede al sistema dei servizi, al padre o alle madre che scelgono la cura informale per mezzo dei congedi. Qui le condizionalità sono o del tutto assenti o limitate alla sola valutazione circa la presenza di risorse di cura familiari nella definizione dell'intervento da parte delle autorità locali (in particolare questo nei servizi agli anziani). Niente a che vedere comunque con l'impianto condizionante degli istituti previsti nel Regno Unito. Dal punto vista della promozione delle «capacità», tanto degli utenti, quanto dei caregiver familiari, il caso della Svezia è senz'altro esemplificativo di una strategia di riforma finalizzata a integrare i canali di offerta formale e informale, sulla base però del riconoscimento di diritti individuali cui possono accedere tutti i soggetti coinvolti nel rapporto di cura.

Il terzo quadrante è caratteristico di un elevato potere di scelta tra alternative di cura e conciliazione e di politiche sociali tese a sostenere la famiglia riconosciuta economicamente e giuridicamente come agenzia di cura che interagisce con gli altri canali di offerta, pubblici e privati. Al suo interno troviamo la Francia, l'Olanda e la Germania. La collocazione più vicina al piano delle ascisse della Francia viene dalla presenza di maggiori restrizioni alla presa in carico familiare rispetto alla Germania e a quanto avvenuto più di recente in Olanda, dove sembra si stia assistendo a un aumento dell'assistenza familiare (in particolare nell'assistenza agli anziani), peraltro

senza grandi forme di riconoscimento economico e giuridico (per questo è stata collocata più vicina al piano delle ordinate rispetto alla Germania, dove invece la cura familiare, sebbene estesa, gode di maggiori spazi di riconoscimento).

Il caso francese si caratterizza per il precoce e consolidato sviluppo delle politiche di solvibilità della domanda. Esse più che favorire la sola monetizzazione del caregiving, si sono tradotte in una crescente polarizzazione tra questa opzione e lo sviluppo di un mercato della cura esterno alla famiglia in cui operano prestatori individuali impiegati alle dipendenze delle famiglie. La Francia è il paese che più in Europa ha sviluppato questi meccanismi, al prezzo però di un abbassamento dei costi di produzione dell'offerta formale e di conseguenza dei livelli salariali e delle tutele dei prestatori individuali. In alternativa, come detto, vi è la possibilità di monetizzare la cura familiare e l'utilizzo dei congedi (opzione questa che sembra valere soprattutto per le donne più a rischio di marginalità nel mercato del lavoro). Il part-time come opzione alla conciliazione riveste una posizione marginale, stretto tra l'alto utilizzo dei congedi e la partecipazione al lavoro full-time delle donne a più alto reddito e stabilità occupazionale (che non a caso optano di più per l'acquisto di cura al domicilio). Viceversa in Olanda è soprattutto il part-time a costituire il principale strumento di conciliazione e articolazione della cura (su cui d'altra parte è tarata la stessa offerta di servizi all'infanzia, a orari più ridotti rispetto agli altri paesi). La diffusione di questo istituto supera di gran lunga tutte le altre alternative, in particolare i congedi, di cui va rimarcato lo scarso sviluppo. In questo paese (soprattutto per quanto riguarda la cura dei minori) il part-time, non solo per le donne ma anche per gli uomini è cresciuto davvero considerevolmente. Resta il fatto che le prime sono ancora largamente maggioritarie nel suo utilizzo, rimarcando il nesso famiglia-donne-part-time, per l'appunto, come principale congiunzione del sistema di conciliazione. L'altro pilastro è come detto quello dei prestatori individuali impiegati in famiglia, ma secondo dimensioni più limitate rispetto alla Francia, essendo stata prevista questa alternativa più di recente.

Infine in Germania, la grande crescita del part-time è associata a trasferimenti che tendono a favorire (molto più che in

Francia) la presa in carico familiare. Nella cura degli anziani la combinazione tra part-time e remunerazione del caregiving viene incentivata dalla nuova assicurazione sociale. Alla stessa stregua, nella cura dei minori è attraverso i congedi che si realizza la combinazione con il part-time. Per contro è più ristretto il ricorso ai prestatori d'assistenza esterni alla famiglia, sebbene questa possibilità sia contemplata nel novero delle alternative di offerta tra cui la famiglia può scegliere.

L'Italia è collocata nel quarto quadrante, dove il basso potere di scelta tra le alternative di cura e conciliazione è associato a insufficienti politiche sociali orientate alla famiglia. A differenza di Olanda, Francia e Germania, in questo paese costituisce un problema l'assenza di una effettiva politica familiare, pur in presenza di un contesto sociale nel quale la famiglia è forse l'attore principale del sistema di cura. In una tale situazione va peraltro rimarcata l'assenza o la limitatezza degli strumenti di conciliazione. Il modello italiano, tra quelli considerati è quello che mostra i minori segnali di rinnovamento, almeno a livello nazionale. Nonostante la riforma dell'assistenza del 2000, la legge sui congedi e la crescita in alcune regioni di pacchetti di servizi più strutturati, persiste nel nostro paese uno sbilanciamento in favore di misure assistenziali più rigide, non orientate a favorire forme di combinazione tra alternative di cura e conciliazione. Nel campo degli anziani è l'indennità di accompagnamento a costituire il principale dispositivo di policy, il quale è sì universalmente disponibile e in costante crescita dal punto di vista dei finanziamenti dedicati, ma indebolito da processi valutativi non finalizzati all'elaborazione di piani di cura individuali graduati sui differenti stati di bisogno, oltre che non suscettibile di possibilità di scelta tra alternative di offerta formale e informale, come in Francia, Germania, Olanda – per citare i casi di paesi che provengono da una tradizione istituzionale più affine a quella mediterranea. Inoltre, se per l'Italia di mercato della cura si può parlare esso è sicuramente privato e soprattutto non regolare, come il fenomeno delle badanti mostra chiaramente. D'altra parte il ricorso al mercato sommerso è sovvenzionato dagli stessi trasferimenti assistenziali, oltre che da risorse proprie della famiglia. Viceversa, il sostegno all'infanzia manca di misure monetarie universali, essendo incentrato per lo più su dispositivi categoriali e *means-tested*, come gli attuali

Assegni al Nucleo Familiare e l'Assegno al Nucleo Familiare con almeno tre figli. Più avanzata è certamente la legislazione sui congedi di maternità, ma solo per la lavoratrici dipendenti. In generale poi il basso livello dell'occupazione femminile e del part-time stesso (anche se in tendenziale aumento) fanno risaltare l'insufficienza dell'offerta di servizi (benché, in effetti, per alcune aree del paese si può riscontrare una crescita nei tassi di copertura), contribuendo ad addossare alla famiglia la maggior parte dei compiti di cura.

Niente di nuovo dunque rispetto al passato, se non l'acuirsi dei problemi posti dalla mancanza di moderne politiche sociali. La questione qui non è solo il basso sviluppo dei servizi, ma anche la natura dei trasferimenti, ancora attardati su concezioni tradizionali di indennizzazioni passive. Non sono mancati tentativi di riforma generali, su tutti la legge 328/2000 e i piani di riordino regionali che in alcuni casi hanno introdotto dispositivi come i voucher o gli assegni di cura. Tutto ciò non concorre però a identificare un processo di mutamento sistematico capace di accompagnare e ricondurre a un quadro coerente di politiche nazionali e regionali le varie sperimentazioni che in questi anni sono state portate avanti.



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI, LAVORO DI CURA  
E DONNE IMMIGRATE IN ITALIA

1. *L'attività di cura come banco di prova dei moderni sistemi di welfare*

L'attività di cura, soprattutto per quel che riguarda gli anziani, rappresenta uno dei principali banchi di prova per i moderni sistemi di welfare ed è certamente emblematica nel caso italiano. Si tratta di una questione ricca di implicazioni sia a livello teorico che a livello di politiche.

Per quel che riguarda questo secondo aspetto, le scelte possibili possono avere un peso determinante non solo per il beneficiario dell'attività di cura ma anche sulla sostenibilità della spesa sociale (oltre che di quella dei privati cittadini e loro famiglie). Le implicazioni non si fermano qui: gli equilibri che si possono determinare riguardano le condizioni di benessere generale, del contesto (le famiglie, le comunità) all'interno del quale si esercita l'attività di cura e si determinano le interazioni tra il fornitore e il beneficiario di questa attività. Politiche sociali diverse nei confronti degli anziani agiranno in direzione di una maggiore attivazione delle capacità dei beneficiari (o per converso di una loro compressione). Ma i potenziali effetti virtuosi delle politiche potranno effettivamente verificarsi nella misura in cui il processo di attivazione riguarderà anche i soggetti impegnati nell'attività di cura: soggetti che possono essere esterni o interni alla famiglia (dell'anziano, nel nostro caso), che possono essere pagati con un salario (in quanto fornitrici di una attività, di un lavoro «di mercato»), non pagati affatto perché l'attività è svolta all'interno della famiglia come lavoro «fuori mercato» (e quindi non risultante nei calcoli e nelle rilevazioni statistiche come lavoro). Infine – e questo è il caso più interessante – si può trattare di una attività svolta da familiari e non (ma soprattutto dai primi)

come lavoro non mercificato ma tuttavia in qualche modo riconosciuto, retribuito o indennizzato. Il capitolo 11 di Andrea Ciarini contenuto in questo volume mostra appunto come siano diverse le soluzioni adottate al riguardo nei diversi paesi europei.

Sul piano dell'analisi teorica lo statuto di questo lavoro – riconosciuto ma non di mercato – pone dei problemi seri, ancora più complessi di quelli del famoso paradosso di Keynes: «se sposassi la mia governante il reddito nazionale diminuirebbe» che si riferiva all'uscita dalle forze di lavoro di una persona ufficialmente occupata a causa del suo ingresso nella condizione di casalinga e conseguentemente non rientrante nei calcoli. Il paradosso keynesiano, fa solo riferimento a categorie del mercato del lavoro. Ma ci sono ancora aspetti di altro genere – e ancora più complessi – da tenere in considerazione quando si studia questo tema. Si tratta del modo in cui viene svolta l'attività di cura: quali sono le qualificazioni richieste, le competenze tecniche e le abilità relazionali dei soggetti che forniscono. E soprattutto quali ne sono i contenuti, sia che si tratti di lavoro di mercato, sia che si tratti di lavoro non di mercato (in generale familiare e gratuito) c'è – e ci si aspetta che ci sia – nei contenuti qualcosa che si può definire affetto, amore, attenzione, preoccupazione (appunto «cura») che non si registra in alcun'altra prestazione lavorativa. Mentre in questo capitolo non faremo riferimento alle implicazioni sul piano della teoria economica dello statuto di questo tipo di lavoro, qualche considerazione, soprattutto nelle conclusioni, sarà dedicata ai suoi contenuti e al suo riconoscimento.

Nel corso dell'analisi ci occuperemo in primo luogo del tipo di soluzione e di equilibrio che è stato finora realizzato in Italia all'interno di quello che si può definire modello di welfare mediterraneo [Castles 1995; Ferrera 1996; Ponzini e Pugliese 2008]. Questo equilibrio si basa in primo luogo sulla presenza notevole e crescente di lavoratrici immigrate, di assistenti familiari nel lessico della legislazione o «badanti» come si usa dire nel linguaggio comune [Catanzaro e Colombo 2009]: una presenza diffusa in tutto il paese e che ormai riguarda tutte le classi sociali [Sabatino in corso di pubblicazione].

Si tratta di un fenomeno che si registra in tutti i paesi del Sud Europa ma che riguarda in maniera particolare l'Italia [Bonifazi

2006; 2010]. In tutti questi paesi nel flusso degli immigrati la componente femminile ha un peso di grande rilievo e le lavoratrici immigrate quasi ovunque sono occupate nei servizi alle persone con le stesse funzioni prevalenti che si registrano in Italia. Tuttavia qui il fenomeno non solo ha un peso superiore che altrove in termini assoluti ma assume una rilevanza che ormai caratterizza il panorama sociale delle città e dei paesi – al Nord come al Sud – e soprattutto il panorama delle famiglie.

L'esistenza di anziani, e soprattutto di grandi anziani, nelle famiglie italiane è ormai sistematicamente accompagnata dalla presenza delle badanti. Ma anziani e grandi anziani vivono anche da soli. E anche in questo caso – anzi, si può dire, soprattutto in questo caso – c'è la convivenza con una badante (o più eccezionalmente un badante) comunque sotto il controllo e la gestione da parte della famiglia dell'anziano. Per comprendere questo occorre muovere dalla considerazione dell'esistenza di un modello italiano di famiglia che implica una serie di ruoli importanti non solo nell'ambito dell'assistenza ma in tutte le sfere di vita. E bisogna tener presente anche gli elementi di incrinatura di questo modello, perché è soprattutto per loro causa che si determina il nuovo equilibrio cui si è accennato. Perciò – prima ancora di entrare in merito al come le caratteristiche del sistema di welfare mediterraneo spingono in direzione di questa organizzazione del sistema di cura degli anziani – è necessaria una digressione sull'evoluzione della famiglia italiana a dimostrazione di quanto sia divenuto essenziale un intervento di cura anche extra-familiare.

Si tratta di una evoluzione alla base della quale si registrano sia fattori di ordine demografico che fattori di ordine sociale culturale. Ciò sempre tenendo conto del fatto che anche i primi sono tutt'altro che naturali e che sono influenzati profondamente dai cambiamenti socio-culturali e dalla modificazione dei modelli di via

## *2. I cambiamenti nella struttura demografica italiana e l'invecchiamento della popolazione*

L'aspetto demografico di maggior rilievo ai nostri fini è l'invecchiamento della popolazione, cioè l'alta (e crescente)

incidenza al suo interno della componente anziana. Questo fenomeno – che riguarda tutti i paesi, sia quelli ricchi che quelli poveri – è in primo luogo il risultato dell’allungamento della vita media della popolazione, a sua volta effetto della riduzione delle cause di morte precoce. Ma è al contempo anche il risultato della riduzione dei tassi di fecondità cioè del numero delle nascite per ogni donna, che si traduce in una riduzione del peso delle classi di età giovanili e conseguentemente nell’aumento del peso specifico delle classi più anziane. Il fenomeno ha una portata particolarmente evidente in Italia dove il trend ormai storico verso l’invecchiamento risulta essersi accelerato in maniera davvero impressionante negli ultimi decenni. L’Italia è il paese con la popolazione più vecchia del Mondo, affiancato in questo primato solo dal Giappone [Gesano e Golini 2006]. E non solo: va ricordato anche il carattere assolutamente repentino del processo di invecchiamento.

Proprio per la diversa natura delle cause alla base del fenomeno, i demografi distinguono «invecchiamento dal basso» da «invecchiamento dall’alto» [Gesano e Heins 2004]. Il secondo, di più semplice interpretazione, è dovuto all’allungamento delle aspettative di vita, cioè al fatto che le persone vivono più a lungo e che quindi la fase demografica della vecchiaia è andata progressivamente prolungandosi. È inutile dire che in questo caso si tratta di un fenomeno inequivocabilmente positivo: i progressi della medicina, ma soprattutto l’universalità del Servizio Sanitario Nazionale e in generale il miglioramento delle condizioni di vita, hanno portato all’allungamento della vita media e conseguentemente all’aumento del numero delle persone anziane. Ben più complessa invece è la spiegazione dell’«invecchiamento dal basso», cioè della riduzione della natalità che ha come conseguenza una riduzione dell’incidenza dei giovani e, a lungo andare, un aumento dell’incidenza degli anziani sulla popolazione. Anche in questo caso alla base del fenomeno c’è qualcosa di molto positivo vale a dire la capacità di poter esercitare il controllo delle nascite. D’altra parte però l’esercizio di questa capacità non ha sempre le stesse motivazioni di fondo. Se in passato si poteva ritenere che il controllo delle nascite era in rapporto quasi proporzionale al grado di sviluppo di una società e all’ingresso delle donne nel mercato

del lavoro (extra agricolo), ora questo non è più vero. Anzi – il caso italiano lo dimostra bene – la riduzione del tasso di natalità può accompagnarsi – e alcuni ritengono che ne possa essere l'effetto – alle difficoltà che le donne incontrano nel mercato del lavoro (oltre che ovviamente nel sistema dei servizi). Ma questo ci porterebbe lontano dal centro della nostra questione.

Volendo avere una idea della portata delle trasformazioni demografiche collegate al processo di invecchiamento basti pensare che in Italia tra il 1950 e il 2005 le persone con oltre sessanta anni di età aumentano in termini assoluti di quasi tre volte, passando da 5 milioni 800 mila persone a 13 milioni 660 mila. Anche in Europa nello stesso periodo si verifica un incremento significativo ma di ben più modesta portata: solo un raddoppio. Insomma in Italia in circa mezzo secolo l'incidenza della popolazione anziana passa dal 12% al 24%, mentre in Europa passa da un iniziale 13,9% (più alto di quello italiano) al 21,3%, (significativamente più basso). L'Italia, che all'inizio aveva meno anziani, si trova ora ad averne di più. Il sorpasso, per così dire, avviene nella seconda metà degli anni Ottanta. Per evidenziare in maniera sintetica questo tipo di fenomeni i demografi usano alcuni indici strutturali. Il primo di essi è il cosiddetto «indice di vecchiaia» che misura il rapporto tra la popolazione convenzionalmente definita anziana (in questo caso di età superiore ai 60 anni) e la popolazione di età inferiore ai 14 anni, quella nella quale si riflette meglio l'andamento della natalità. Si tratta di un indicatore che permette di tener conto al contempo dell'invecchiamento dall'alto e dell'invecchiamento dal basso. In Italia il suo valore passa dal 46% del 1950 al 76,3% del 1980 al 167,8% del 2005. Il secondo è l'indice di dipendenza degli anziani, vale a dire il rapporto tra anziani (così come prima definiti) e la popolazione in età da lavoro (compresa appunto tra i 14 e i 65 anni). E questo, meno interessante dal punto di vista dell'analisi demografica, permette di valutare meglio le implicazioni economiche e sociali dell'aumento della popolazione anziana. Per quel che riguarda l'articolazione territoriale del fenomeno dell'invecchiamento, nel *Rapporto sulla popolazione: l'Italia all'inizio del XXI secolo* della Sis-Gruppo di coordinamento per la demografia [2007, 69] si legge che:

Il Mezzogiorno, che durante gli anni Settanta e Ottanta aveva valori più elevati della media, scende ora sotto i livelli medi italiani con significativa riduzione delle distanze, dovuto sostanzialmente alla riduzione della natalità nelle regioni del Mezzogiorno, in contrasto con quanto avviene nelle regioni del Nord.

Come è ormai generalmente noto, la novità rappresentata dalla ripresa delle nascite nel Centro-Nord si spiega con un importante fattore di controtendenza: l'immigrazione. Allo stesso modo che nei decenni scorsi quando l'azione dell'emigrazione contribuì a modificare la struttura della popolazione (e la forma delle piramidi della popolazione che la rappresentano), sottraendo popolazione appartenente alle classi di età fertili (e attive), ora l'immigrazione opera negli stessi termini ma ovviamente in senso contrario. Gli immigrati, intesi come persone con la cittadinanza straniera, appartengono alle classi di età giovanili e contribuiscono ormai a sostenere il tasso di natalità nel nostro paese.

In conclusione, nel corso di poco più di mezzo secolo la popolazione italiana ha modificato in profondità la sua struttura per età. È drasticamente cambiata la prevalenza della componente giovane rispetto a quella anziana così come il rapporto numerico tra le generazioni dei padri e quelle dei figli. In seguito al calo della fecondità, le generazioni dei figli sono oggi meno numerose di quelle dei padri e i principali indicatori strutturali mostrano come i primi dovranno farsi carico in misura crescente di un numero di anziani in progressivo aumento. Questa drastica contrazione della numerosità delle nuove generazioni rispetto alle precedenti si è realizzata in un arco temporale relativamente breve, con il risultato che ora la situazione demografica è tale per cui la popolazione con oltre 60 anni rappresenta un quarto del totale mentre i giovani al di sotto dei 20 anni sono poco più di un quinto.

Questo tipo di mutamenti non hanno interessato soltanto l'Italia ma in misura variabile tutti i paesi industrializzati, sia dell'occidente che dell'oriente. Tuttavia, ciò che caratterizza l'Italia è l'intrecciarsi di questi fenomeni con i cambiamenti nella famiglia e il modo particolare in cui il paese ha affrontato il problema [Turcio 2008].

### 3. *I cambiamenti nella famiglia*

Si afferma solitamente – ed è corretto – che la famiglia italiana è divenuta al contempo «più stretta» e «più lunga» [Saraceno 2009]. Ciò vuol dire in primo luogo che ci sono meno figli e che questi figli si trattengono più a lungo in famiglia. E vuole implicare anche un carattere mono-generazionale delle famiglie, cioè il fatto che in esse convivono figli, genitori e nonni. Ma questo modello – dovuto alla duplice tendenza demografica di rilievo presente con particolare forza nel nostro paese (vale a dire la riduzione della natalità e l'allungamento della vita) – si riferisce a una situazione di equilibrio che però nel tempo può dare adito a situazioni diverse. La prima rottura dell'equilibrio si ha quando, situazione economica permettendo, i figli lasciano, ancorché molto più tardi che in passato, la casa paterna. Sappiamo, infatti, quanto abbia inciso sulla modificazione della struttura e della composizione delle famiglie italiane la ritardata età di matrimonio o, quanto meno, dell'inizio della vita di coppia.

Questa situazione che ormai dura da almeno un paio di decenni – vista in maniera dinamica – fa registrare, a lungo andare, prima la riduzione della lunghezza della famiglia (che si riduce, per così dire, in basso) per l'uscita dei figli adulti e successivamente, con la scomparsa dei nonni anziani, un accorciamento ulteriore (dall'alto) e la perdita del carattere multigenerazionale. La nuova famiglia formatasi trenta o quaranta anni addietro si avvia per effetto di questo processo a diventare in prospettiva famiglia monogenerazionale, cioè in ultima analisi famiglia di soli anziani. Insomma, se per un periodo di tempo i nonni (o uno di loro) hanno potuto e possono ancora trovarsi a vivere con i loro figli, magari già essi stessi anziani, questi ultimi difficilmente in futuro avranno la possibilità di stare con i loro figli. Anzi sono già molti coloro che si trovano in questa situazione di solitudine: i loro figli sono usciti di casa trenta o quaranta anni addietro per i motivi più vari (in generale per matrimonio, ma non solo) ed essi ora sono soli.

Naturalmente ai fini del nostro lavoro non si tratta solo di individuare l'incidenza delle famiglie di soli anziani (o di un solo anziano) che verosimilmente avranno maggiormente bisogno della cura da parte di un assistente esterno alla fami-

glia (badante) giacché anche per anziani (e soprattutto grandi anziani) che convivono con un figlio (e la sua famiglia) può rendersi necessario questo tipo di assistenza. Inoltre anche per gli anziani (e grandi anziani) che vivono da soli, l'impegno della famiglia, che vive e abita vicino, può ridurre significativamente il ricorso alla cura esterna e comunque la quantità e la qualità del suo impegno. Così come può ridurlo, come vedremo, l'esistenza di altre soluzioni di forme di cure fornite dal pubblico a livello locale in contesti di welfare locale più avanzato (assistenza domiciliare ed altro). Proprio per questo – cioè per il diverso modo di strutturarsi e di comportarsi della famiglia – vale la pena di tornare sui cambiamenti che hanno interessato questa istituzione. Oltre agli aspetti demografici, e in stretta connessione con essi, va considerato un fenomeno positivo e di grande rilievo dopo il massiccio ingresso delle donne nel mercato del lavoro e dell'occupazione – sarebbe bene precisare dell'occupazione extra agricola, non contadina – che ha ridotto significativamente la disponibilità di persone – figlie, nuore, nipoti, comunque donne, disponibili al lavoro di cura gratuito, non di mercato (e non riconosciuto come lavoro).

A determinare i radicali mutamenti che si sono verificati nella prevalente composizione delle famiglie negli ultimi anni ha contribuito in maniera da non sottovalutare il grande fenomeno di mobilità che ha caratterizzato il paese nell'ultimo mezzo secolo. Anche nei decenni più recenti, quando sembrava essersi esaurito il grande flusso dal Sud al Nord, non sono mancati spostamenti di rilievo all'interno della stessa regione e della stessa provincia in rapporto ai processi di urbanizzazione di massa che hanno riguardato anche il Mezzogiorno. Come effetto di tutto ciò si sono verificate significative separazioni e allontanamenti delle residenze tra genitori e figli. E l'effetto ultimo è stato particolarmente grave ed evidente soprattutto nel Mezzogiorno. Anche quando il livello di invecchiamento sembrava (ed era) più modesto nel Mezzogiorno – giacché l'elevato numero di anziani era ancora compensato in queste regioni dall'elevato numero di nascite e di bambini (cioè dallo scarso «invecchiamento dal basso») – soprattutto nei piccoli paesi i casi di anziani soli non erano casi isolati. E questo ha riguardato anche le famiglie di estrazione sociale popolare, con

notevoli implicazioni sul piano del bisogno di servizi di cura e di conseguente ricorso forzato al mercato dell'assistenza. Alla separazione per decisioni di autonomia delle famiglie giovani da quelle parentali si somma così nel Mezzogiorno la separazione per effetto dell'esperienza migratoria. Con l'aggravante che in questo caso, data la distanza, i figli non possono neanche fornire un contributo parziale nell'attività di cura.

Infine vanno menzionate le alternative al ricorso al mercato. La prima riguarda la collocazione degli anziani in case di riposo che, a parte la scarsa qualità del servizio offerto, sono anche poco numerose. La seconda – che è quella più significativa dal punto di vista del welfare delle capacità – riguarda i servizi di welfare domiciliari cui abbiamo accennato. Ma qui le carenze sono notevoli e davvero straordinarie nel Mezzogiorno [Tesauro 2006; 2008].

#### 4. *Sistema di welfare, domanda di assistenza per gli anziani e donne immigrate*

Il modello italiano di welfare si è sempre caratterizzato per un orientamento e una impostazione lavorista (ovvero, collegando allo status di lavoratore la possibilità di godere dei benefici delle politiche sociali). I beneficiari in senso stretto di questo sistema sono stati innanzitutto i lavoratori maschi adulti e soltanto indirettamente i familiari a carico: coniuge e figli minori. In altri termini, la tutela del nucleo familiare avveniva (e in larga misura avviene) attraverso il capofamiglia lavoratore. In rapporto a ciò il nostro sistema (così come in parte, ad esempio, quello tedesco) ha avuto per un lungo periodo e, in parte tutt'ora, l'effetto di contenere gli ingressi femminili nel mercato del lavoro e di garantire in tal modo la disponibilità di quote non esigue di forza lavoro destinabili, del tutto o in parte, ad attività riproduttive in ambito familiare.

Per quanto attiene alla questione degli anziani e dei lavoratori immigrati addetti alla loro cura, sia le *carenze* del sistema italiano di welfare che alcune *opportunità* che esso fornisce muovono nella stessa direzione. Questo sistema infatti si è sempre caratterizzato per un peso assolutamente dominante dei trasferimenti in danaro rispetto ai servizi forniti alla popolazione

(in particolare quelli di cura). Le pensioni e gli altri sussidi, infatti, hanno sempre avuto in Italia (come in molti paesi dell'area mediterranea) un'importanza centrale, tale da incidere in maniera particolarmente pesante sul bilancio del sistema sia nelle regioni del Nord che in quelle del Mezzogiorno.

Negli ultimi decenni, poi, alle normali prestazioni pensionistiche per le persone anziane ritiratesi dal lavoro, si sono aggiunte prestazioni specifiche riguardanti lavoratori anziani non autosufficienti e bisognosi di cure particolari [Bettio, Simonazzi e Villa 2006]. Si tratta del cosiddetto assegno di accompagnamento e dell'assegno di cura, che in realtà hanno rappresentato una forma di integrazione della pensione degli anziani (e del reddito complessivo delle famiglie) e che hanno ulteriormente caratterizzato in senso monetario l'intervento a favore degli anziani. Come illustra Ciarini nel capitolo 11, il primo assegno – che è pagato dall'Inps, il che vuol dire che rientra nell'area dell'intervento statale sul piano previdenziale, o, più precisamente, assistenziale – è fruibile secondo una somma fissa pari a 410 euro (per il 2010). L'assegno – che non è basato su test dei mezzi e neanche condizionato dalla struttura della famiglia – interessa oltre il 5% della popolazione anziana.

Il secondo tipo di trasferimento, l'assegno di cura, è invece basato su test dei mezzi ed è assegnato dalle autorità locali. Esso è destinato agli anziani a rischio di istituzionalizzazione e in qualche misura rappresenta un invito alle famiglie a continuarsi ad occupare dei loro parenti anziani, evitando così un carico ulteriore e ben più gravoso per lo stato come quello comportato dall'istituzionalizzazione.

È opportuno ricordare che nel periodo in cui si stava introducendo l'assegno di accompagnamento si discusse su chi dovesse esserne il destinatario: se l'anziano, mettendolo così in grado di acquistare sul mercato il servizio di cui necessitava, oppure le persone fornitrici del servizio stesso (membri della famiglia o prestatori d'opera esterni) [Bettio, Simonazzi e Villa 2006]. Nel welfare mix italiano, caratterizzato dal peso di rilievo che vi esercitano il mercato e la famiglia rispetto allo stato, la soluzione scelta in merito appare emblematica. La famiglia infatti mantiene la sua centralità come soggetto che svolge due ruoli distinti e intrecciati, con diverso peso in diversi momenti: quello di fornitrice diretta dei servizi di cura e quello di agenzia

di gestione della spesa per la cura dell'anziano (per quella parte che non può, o non può più, essere gestita direttamente). Scrive a proposito Dante Sabatino, sulla scorta di considerazioni di Chiara Saraceno [in corso di pubblicazione], che la ri-familizzazione dei compiti di cura da un lato ha riconsegnato:

Alle famiglie la prevalente responsabilità della cura degli anziani fragili, anche se con qualche forma di indennizzo, dall'altro ha fatto sì che, in quanto datrici di lavoro, potessero attivare rapporti di lavoro con mano d'opera straniera.

Si tratta insomma di un processo di ri-familizzazione molto particolare, certamente indennizzato sul piano monetario, che riflette soprattutto il disimpegno pubblico, e che si traduce nella diffusione di questi rapporti di lavoro che – aggiunge Sabatino – sono:

fortemente asimmetrici (a svantaggio della mano d'opera immigrata, generalmente sotto-retribuita e sottoprotetta) ma soprattutto esigenti prestazioni che eccedono i normali rapporti contrattuali [*ivi*].

Questo ricorso al mercato (nel caso specifico all'acquisto della forza lavoro immigrata) avviene secondo un processo complesso e non lineare condizionato da eventi riguardanti le condizioni di salute e generali dell'anziano ma anche la situazione della famiglia e la sua struttura. Su questo torneremo riferendo alcuni punti essenziali dell'analisi pionieristica condotta da Giovanni Mottura e altri, attraverso interviste a famiglie presso le quali lavorano «badanti» straniere, che hanno evidenziato come in molti casi a questa scelta, nella situazione da lui studiata, si sia giunti in generale dopo esperienze decisamente negative, ancorché costose, di «ricovero» dell'anziano [Mottura e Cossentino 2005].

Per comprendere il fenomeno va sempre tenuto presente che allo stato attuale delle cose in generale gli anziani non godono di assistenza sufficiente né attraverso cure domiciliari, né per disponibilità di posti in case per anziani pubbliche. Questo rappresenta in tutte le regioni il principale aspetto negativo del sistema di welfare per quanto riguarda gli anziani e ad esso si può sommare il panorama tutt'altro che incoraggiante che presenta la parte delle strutture private accessibili a soggetti di

medio o basso reddito. A conclusione di questa parte dell'analisi si può aggiungere che i due problemi sopra accennati (carenze di strutture di servizio e disponibilità economica) hanno un peso diverso nelle due principali realtà nelle quali si articola il Paese. Nel Mezzogiorno, dove i livelli di sviluppo economico e di reddito sono più modesti, i compiti di cura agli anziani gravano di più sulla famiglia e, in seconda battuta, sulla forza lavoro immigrata disponibile per queste attività. Nel Nord, dove pure la rete dei servizi risulta decisamente più estesa e attiva, essa appare ormai insufficiente a soddisfare la domanda. Infatti nelle famiglie sono sempre meno presenti figure «pure» di casalinghe e le possibilità (oltre che la disponibilità) di farsi carico dei compiti di cura risultano ancora minori che nel Mezzogiorno. Di conseguenza il ricorso a collaboratrici e assistenti familiari straniere vi è, per forza di cose, più diffuso.

##### 5. *Le badanti, il loro peso nella immigrazione e il loro lavoro*

Vediamo ora di identificare chi sono questi soggetti impegnati nel lavoro di cura nel nostro paese. La domanda di lavoro che ha governato una parte significativa della immigrazione italiana – per i fenomeni di segmentazione che sempre si verificano nei movimenti migratori – ha portato a un ruolo crescente e significativo della componente femminile e, strettamente intrecciato a ciò, al crescere e consolidarsi di determinate nazionalità. È pertanto opportuno qualche richiamo alle tendenze della immigrazione italiana a questo proposito. Fin dall'inizio l'immigrazione si è caratterizzata per una dualità di presenze: da una parte una significativa componente femminile proveniente soprattutto da paesi cattolici, o appartenente a minoranze cattoliche in altri paesi, dall'altra una componente maschile proveniente da un numero molto ampio di paesi in prevalenza islamici, in particolare maghrebini o senegalesi. È emerso cioè che nei diversi modelli migratori dell'immigrazione italiana la componente femminile ha avuto un peso variabile con prevalenza delle posizioni estreme: o maggioranza pressoché assoluta o estrema minoranza. Ciò per l'intrecciarsi dei fenomeni di segregazione occupazionale legata al genere (*job-sex segregation*) con le specializzazioni etnico-lavorative, come ormai un

ventennio addietro misero in evidenza Enrica Amaturò e Enrica Morlicchio [1988]. Con il passare degli anni le nazionalità prevalenti nella immigrazione italiana sono cambiate di continuo e di conseguenza la composizione in base al genere è andata sempre mutando. Ciò senza considerare i cambiamenti nella composizione demografica delle diverse nazionalità.

Comunque nel complesso la componente femminile non si è mai distanziata di molto della metà della immigrazione complessiva. Probabilmente – anzi questo è quanto i dati mostrano – il grado di femminilizzazione dell'immigrazione italiana è aumentato negli ultimi anni soprattutto per l'arrivo di immigrate provenienti dai paesi dell'Est, il cui ruolo per la cura degli anziani è stato essenziale.

Questa tendenza è stata confermata in primo luogo dai risultati dalla grande sanatoria degli inizi degli anni Duemila collegata alla cosiddetta «legge Bossi-Fini» e successivamente dai decreti in materia che, a prescindere dalle denominazioni ufficiali («decreto flussi» e quant'altro), hanno operato nella stessa direzione nel corso del decennio. La constatazione che per la prima volta in occasione di quella sanatoria il numero delle donne interessate all'opportunità di regolarizzare la propria presenza nel paese superasse il numero degli uomini – e che a questo esito aveva contribuito in misura determinante l'ingresso di lavoratrici (in prevalenza assoluta provenienti dall'Ucraina) – rese evidente che il riequilibrio in atto nella composizione di genere della immigrazione era dovuto a una rinnovata forte presenza autonoma femminile. Naturalmente questo non è il solo fattore di riequilibrio giacché a partire dalla fine degli anni Novanta (con l'approvazione della legge «Turco Napolitano» che funge da base per il Testo unico delle leggi sull'immigrazione) si era messo in moto un meccanismo di progressiva stabilizzazione connesso ai ricongiungimenti familiari che aveva attenuato la forte connotazione di genere che nella prima fase – come si è rilevato – caratterizzava i gruppi nazionali presenti in Italia. In altri termini, non si è più in presenza di cambiamenti dovuti solo ai ricongiungimenti familiari e quindi espressione dei processi di stabilizzazione che riguardano i gruppi nazionali di più vecchio insediamento in Italia. Accanto a questi c'è il nuovo arrivo a livello di massa di gruppi a prevalente composizione femminile o nei quali le donne svolgono comunque un ruolo trainante nel progetto migratorio.

La principale novità non consiste dunque nella accresciuta percentuale di donne sul totale degli immigrati, bensì nella composizione più diversificata della componente femminile dei flussi e nel ruolo sempre crescente di immigrate che risultano muoversi in base a progetti migratori elaborati autonomamente.

La collocazione delle prime lavoratrici domestiche immigrate era prevalentemente presso famiglie del ceto medio-alto urbano, nelle cui abitazioni esse risiedevano, con serie limitazioni anche della libertà personale, riproducendo un modello di rapporto servile – sia pure più protetto e comunque codificato da leggi dello stato e accordi sindacali – che in Italia era parso destinato a definitiva obsolescenza a partire dagli ultimi anni Cinquanta. Da quegli anni, infatti, la modificazione del mercato del lavoro, lo sviluppo dell'occupazione e del reddito e soprattutto i processi di emancipazione sociale avevano drasticamente ridotto quell'offerta di lavoro per un'attività a carattere semiservile, determinando anche per i servizi domestici il passaggio a soluzioni alternative (in particolare al ricorso a lavoro salariato ad ore).

La sopravvenuta disponibilità di forza lavoro immigrata proveniente da paesi del Terzo Mondo, in particolare da paesi cattolici o da ex-colonie italiane, nel corso degli anni Settanta determinò una inversione di tendenza. In quel periodo le Somale e le Eritree, insieme alle Filippine e ad alcune immigrate da paesi latinoamericani costituivano l'essenza della componente femminile dell'immigrazione italiana. Da una ricerca svolta in Campania agli inizi degli anni Novanta risultava che il lavoro domestico, svolto quasi sempre a pieno tempo e con residenza presso le famiglie, occupava quasi il 90% dell'immigrazione femminile. E a risultati analoghi portavano ricerche svolte in altri contesti. La concentrazione di questa presenza nelle famiglie agiate residenti nei quartieri urbani signorili sicuramente rappresentava anche una sorta di ritrovato *status symbol*. All'epoca si poteva inoltre notare come la frequenza delle assunzioni a tempo pieno di domestiche immigrate non aumentava con il crescere dei livelli medi di reddito delle città prese in esame, ma al contrario appariva maggiore in contesti urbani a più modesto sviluppo economico e civile. In altri termini, la presenza di cameriere straniere risultava più diffusa nelle medie città del Mezzogiorno che in quelle del Nord.

Successivamente emergono due tendenze in qualche modo contrastanti. Da un lato, per quel che riguarda l'offerta, crescono gli sforzi delle donne immigrate per affrancarsi dalla condizione di domestica domiciliare a pieno tempo passando al lavoro a ore, d'altro lato, per quel che riguarda la composizione della domanda, cresce costantemente, con frequenza, il peso della richiesta di prestazioni in particolare di assistenza agli anziani che mal si accordano con l'affermarsi del sistema del lavoro ad ore. Così nel corso degli anni Novanta risulta sempre più chiaro che la crescente domanda di forza lavoro immigrata, per la parte che concerne le donne, risponde sempre meno alla soddisfazione di un privilegio di status (che pure persiste) e supplisce sempre di più alle carenze del sistema nazionale di welfare per quel che riguarda alcuni soggetti, in particolare gli anziani. L'immigrazione femminile diventa così sempre più essenziale per garantire forme di assistentato di base, aiuto domiciliare o semplicemente compagnia in casa, rivolte agli anziani (oltre che ai bambini e alle persone in difficoltà: disabili malati non autosufficienti o cronici). L'eco di questo fenomeno si avrà all'inizio di questo decennio (nel 2002 con il pacchetto di emendamenti al Testo unico che vanno sotto il nome di «legge Bossi-Fini») con l'emanazione della più grande sanatoria di immigrati (e soprattutto immigrate) irregolari e clandestini della storia della immigrazione italiana. Nel testo si fa riferimento non solo alle cameriere ma anche al personale di cura il cui ruolo specifico è indicato nello stesso provvedimento di legge.

«Da cameriere a personale di cura» titola un paragrafo del citato lavoro di Bettio, Villa e Simonazzi [2006] sintetizzando così il senso dei cambiamenti verificatisi su quel terreno, dovuti anche all'emersione più piena delle tendenze demografiche emerse nel nostro paese già da tempo. Esse sottolineano l'importanza della nuova offerta di mano d'opera proveniente dall'Est e l'allargamento della domanda che proviene ora anche da ceti di più bassa collocazione sociale in rapporto all'invecchiamento generale della popolazione e alla assenza di una adeguata rete di assistenza:

Nonostante l'aumento degli sforzi delle autorità locali (particolarmente nel Nord-Est) per incrementare l'offerta dei servizi – esse scrivono – l'offerta pubblica è rimasta altamente inadeguata in termini quantitativi e qualitativi e non è abbastanza flessibile.

Non è il numero delle domestiche che diminuisce, bensì quello delle badanti che aumenta. Nella stessa direzione si muove un saggio di Mara Tognetti Bordogna dal significativo titolo: *Fra le mura domestiche: sfruttamento e crisi del welfare nel lavoro di cura delle badanti* [2004], che mostra anche gli elementi di continuità e di differenza tra il lavoro di domestico e quella della emergente figura della badante. Più in dettaglio la questione della modificazione del ruolo di queste immigrate (e immigrati) – in rapporto alla modificazione della domanda di lavoro – è bene analizzata anche in base alla documentazione statistica (Indagine Multiscopo dell'Istat) da Dante Sabatino [in corso di pubblicazione] che mostra come l'incidenza delle collaboratrici familiari è ovviamente molto modesta nelle famiglie appartenenti ai ceti popolari, mentre in queste famiglie si innalza significativamente la presenza delle badanti: insomma di queste ultime non possono fare a meno allo stato attuale delle cose nemmeno le famiglie italiane meno abbienti. E questo si comprende se si tiene conto delle modificazioni nella struttura e nella composizione delle famiglie italiane.

La questione ruota quindi intorno (oltre che alle immigrate) a tre attori: gli anziani, le famiglie e il sistema di welfare. Ovviamente l'aumento del numero dei primi – in particolare di quelli non autosufficienti, ma non solo – amplia la richiesta territorialmente e coinvolge ambiti sociali sempre più numerosi. Ma questo non basta spiegare la crescente presenza e il ruolo degli immigrati senza chiamare in causa l'evoluzione della famiglia nel nuovo contesto sociale, e, ovviamente, le caratteristiche di fondo del sistema italiano di welfare.

La modificazione delle strutture familiari oltre che dei ruoli e dei compiti all'interno delle famiglie si somma – abbiamo visto – all'aumento dei soggetti in condizione di dipendenza con il conseguente crescere della domanda di lavoro di cura all'esterno della famiglia. Non aumentano solo gli anziani che hanno bisogno di cura ma si riduce la disponibilità di soggetti interni alle famiglie tradizionalmente delegati a svolgere quelle funzioni per le quali necessitano particolari saper fare e competenze, compresa la capacità di rispondere alle mutevoli richieste dei soggetti loro affidati. Un elemento di radicale complicazione è rappresentato dal fatto che questo lavoro – che è svolto da estranei, anzi per la precisione da stranieri – continua a essere

considerato in Italia appunto come sostitutivo di prestazioni che «normalmente» dovrebbero essere assicurate da manodopera la cui idoneità a questo compito consiste in sostanza nell'essere familiare e femminile: l'attività di cura in questione arriva assai difficilmente ad essere percepita davvero diversa – in termini di competenza, attitudini, capacità relazionali necessarie, ovvero di complessità dell'impegno – da quelle svolte da altre figure salariate nell'ambito familiare e addette a mansioni di servizio decisamente meno coinvolgenti, quale è appunto quello dei domestici.

Sul contenuto del lavoro svolto dalle persone destinate all'attività di cura si dispone ormai di una serie di indagini di campo tra cui alcune davvero preziose, da quella citata a cura di Giovanni Mottura [2005] a indagini più recenti, in particolare quelle raccolte nel volume di Catanzaro e Colombo [2009]. Se si volesse tentare una *job description* del lavoro delle badanti bisognerebbe tener conto del fatto che l'aumento del volume del lavoro per il quale esse sono richieste corrisponde anche a una differenziazione-complessificazione della loro attività: altro è il compito (anzi l'insieme di compiti) da svolgere nel caso della cura di una donna o di un uomo anziani soli ma relativamente autosufficienti, altro è occuparsi di anziani autosufficienti che vivono in famiglia e ancora altro è occuparsi di non autosufficienti, considerando che sotto quest'ultima dizione generale vanno comprese una serie larghissima di condizioni e di bisogni di cura che implicano competenze e disponibilità, *skill* tecnici e *skill* relazionali, disponibilità umana e capacità di attenzione e a volte anche forza fisica. Insomma si tratta dell'aumento di una attività che – sia che venga svolta da familiari sia che venga svolta da personale assunto a pagamento – comporta una disponibilità di atteggiamento e di tempo molto forte. La presenza giorno e notte della lavoratrice non implica solo compagnia o pratica disponibilità per attività di assistenza ma anche capacità di dare sicurezza. Il fatto che si «lavora anche quando si dorme» è un paradosso che però diventa sempre più importante man mano che si estende la domanda di assistenza per anziani. Come notano Mottura e collaboratori [2005], il rapporto fra la badante e l'anziano non autosufficiente è un aspetto cruciale del fenomeno del lavoro di cura; si tratta di un rapporto di natura lavorativa, con tutto ciò che comporta in termini di interessi

divergenti, di esercizio di potere, di necessità di contrattazione e ricerca di mediazioni, ma che determina anche lo stabilirsi di situazioni che implicano un'intimità profonda, che non può lasciare indifferenti. Sulla complessità delle relazioni di lavoro e delle tensioni conseguenti si sono espressi diversi autori anche sulla base di indagini empiriche. Così Ambrosini [in Sabatino in corso di pubblicazione] scrive che:

Uno degli aspetti impliciti del rapporto di lavoro dell'assistente domiciliare è [...] la tendenza alla familiarizzazione: si chiede di fatto a questa lavoratrice di colmare il vuoto lasciato dai veri familiari, di diventare, come spesso si dice «una persona di famiglia». In questo modo il rapporto di lavoro si carica di sottintesi e anche di ambivalenze. In un certo senso, si ritorna ad un assetto premoderno in cui il «padrone è anche patrono».

E tutto questo si intreccia con il grado di disponibilità della famiglia o comunque dei fornitori di aiuto gratuito e fuori mercato agli anziani in un rapporto di interazione complesso e in un contesto relazionale in cambiamento. I cambiamenti che coinvolgono e connotano in modo nuovo ambedue gli attori sociali in esame – le famiglie e i fornitori (trici) di assistenza – non esprimono soltanto l'evoluzione e le difficoltà di un modello di welfare, ma una assai più ampia e profonda trasformazione «che coinvolge entrambe – frantumandone i confini, così come le certezze culturali e tecniche che li giustificavano – le cosiddette sfere della produzione e della riproduzione» [Mottura 2005]. Ed è proprio nella sfumata separazione di queste sfere – alla quale la via di uscita rappresentata dalle badanti aveva dato una soluzione di mercato – che si possono individuare nuove forme di riconoscimento e di indennizzo del lavoro di cura anche dentro la famiglia che superi le costose – non solo sul piano economico – caratteristiche di «lavoro di mercato».

## 6. *Anziani, badanti e familismo*

Fino a qualche generazione addietro la famiglia multigenerazionale – non necessariamente famiglia allargata ma certo non «stretta» come la vediamo ora – rappresentava una modalità di convivenza diffusa in Italia che implicava una continuità di relazioni tra i membri della famiglia e negli stessi rapporti di cura

con una dipendenza reciproca tra genitori e figli (e soprattutto figlie) molto forte. Questa modalità appare oggi drasticamente ridotta e in contrasto con i processi di cambiamento culturale e di emancipazione cui abbiamo accennato in paragrafi precedenti. Tra l'altro questi cambiamenti, che hanno avuto inizio nelle aree industriali del Nord, sono avvenuti anche al Sud in tempi brevissimi e con un ritmo molto intenso.

Il paradosso è che l'allungamento della durata media della vita implicherebbe convivenze di durata più lunga e proprio in una fase che vede invece ridursi nettamente la possibilità concreta (e con essa la disponibilità) delle famiglie a ospitare in modo appropriato ai loro bisogni gli anziani, e viceversa degli anziani stessi ad ospitare i figli e le loro famiglie. Ma da questo punto di vista il processo di trasformazione sembra andare nella direzione opposta.

Molte ricerche sottolineano la portata emozionale della scelta del ricorso alla badante e del dover prendere atto degli effetti destabilizzanti che ne possono derivare per l'intero nucleo familiare coinvolto. Occorre ricordare che gli anziani di cui si parla hanno vissuto buona parte della propria vita in contesti nei quali la convivenza intergenerazionale era un aspetto della normalità quotidiana, oltre che un dato culturalmente scontato. La convivenza implicava non solo accudimento ma anche una continuità di relazioni affettive che andava ben oltre l'assistenza anche più accurata: chi non poteva trascorrere gli anni della vecchiaia in un contesto relazionale di questo genere appariva confinato in una situazione di solitudine.

Una grande contraddizione italiana che trova nella presenza delle badanti il suo esito riguarda il nesso tra realtà familiare e familismo in Italia. Sulle caratteristiche familistiche del welfare italiano – sul fatto cioè che molti compiti e funzioni svolte dal sistema pubblico di welfare sono invece svolti dalla famiglia – la letteratura è estesa. Al familismo meridionale – senza aggettivi, e dunque non necessariamente amorale come ritenuto in larga parte della letteratura sul tema – è stato riconosciuto il merito di aver permesso una presa in carico degli anziani e dei bisognosi di cura in generale. Questo carico aggiuntivo dato alle famiglie veniva in qualche modo indennizzato e monetizzato nelle forme più varie. Anzi, per tutto un lungo periodo il dibattito su welfare e Mezzogiorno ha sottolineato con forza il grande flusso di

risorse monetarie sotto forma di trasferimenti alle persone di cui beneficiavano i cittadini soprattutto quelli più anziani negli anni: flusso costituito non solo da pensioni vecchiaia ma anche da sussidi di invalidità e di altro genere. La presenza dell'anziano in questo caso più che un carico per la famiglia è stata letta [Morlicchio e Gambardella 2005] – peraltro non senza un fondatezza – come un'opportunità per introiti finanziari da destinare nel bilancio familiare a spese di vario genere, compreso l'aiuto ai nipoti non occupati e spesso impegnati come studenti. In altri termini la presenza degli anziani, nella famiglia contribuiva a una organizzazione del reddito tale da poter controbilanciare i minori redditi da lavoro derivanti da più bassi tassi di occupazione. Insomma se la famiglia era vista come una risorsa per gli anziani anche gli anziani erano visti come una risorsa per la famiglia, almeno sul piano economico. È quando gli anziani per effetto delle modificazioni familiari cominciano a trovarsi soli ed aumenta il numero delle famiglie composte da una sola o da due persone anziane che la risorsa smette di essere tale e diventa un problema, peraltro non solo economico. Il mantenimento degli anziani, nonostante gli assegni forniti dallo stato e le pensioni di cui possono godere, finisce per rappresentare un costo economico rilevante. Ma non si tratta solo di questo. La tradizione culturale familistica italiana e soprattutto meridionale non può accettare che l'anziano resti solo non accudito e non in compagnia o che venga trasferito in istituzioni. All'aspettativa di cure che l'anziano esprime spesso esplicitamente corrisponde l'interiorizzazione anche da parte dei membri della generazione successiva del fatto che si tratta di una richiesta legittima. Quell'aiuto, quell'attenzione, quella compagnia e quell'insieme di servizi quotidianamente forniti con affetto dai membri della famiglia, devono ora continuare ad essere forniti nonostante la famiglia non sia più praticamente disponibile. Avviene così un processo interessante di monetizzazione della cura e degli affetti ricorrendo al mercato per l'acquisto di qualcosa che, pur essendo mercificato, ha un contenuto molto particolare.

La ricerca condotta da Mottura [2005] analizzava in grande dettaglio questa fase che si compie successivamente. La famiglia realizza allora che occorre cercare aiuto all'esterno e si attiva nei modi più diversi: alcuni in prima battuta si rivolgeranno alle strutture pubbliche, altri al settore privato, altri ancora

esploreranno subito possibilità di risposte più personalizzate, ritenendole più adatte alla situazione specifica oppure per riluttanza ad abbandonare in toto l'anziano in un ambiente estraneo, sradicandolo dalla sua casa. Infine il *deus ex-machina* (anzi la *dea ex-machina*): la badante. Con la scelta di ricorrere a questa soluzione si superano problemi e contraddizioni nella famiglia e si determina quell'equilibrio di cui si è parlato all'inizio.

## 7. Lavoro, famiglia e conflitti

Proprio per questo le aspettative delle famiglie nei confronti di questo lavoro – come abbiamo accennato citando Ambrosini e Sabatino – sono così elevate e conseguentemente le pressioni sulle badanti così alte. Il che a lungo andare – e tuttavia non sempre – può dare adito a conflitti e vertenze, che spesso esplodono alla fine del rapporto di lavoro (o che implicano la fine del rapporto di lavoro). Come in ogni situazione di lavoro alle dipendenze si tratta di una relazione economica assolutamente asimmetrica con implicazioni serie per quel che attiene ai rapporti di potere. Il datore di lavoro della badante o del badante è una famiglia abbiamo detto. Ma all'interno di questa l'assistito non è solo oggetto della prestazione lavorativa, bensì anche protagonista della contrattazione. E questo ruolo può essere maggiore o minore a seconda della sua condizione di autonomia, economica e fisica, dell'interessato e conseguentemente di potere all'interno della famiglia. Agiscono ancora fattori di tipo psicologico, morale e culturale nella effettiva pratica del rapporto di lavoro, tanto più rilevanti quanto minore è il grado di formalizzazione e del rapporto e delle mansioni.

Rispetto alla asimmetria del rapporto, un fattore di assoluto rilievo è rappresentato dallo status migratorio della lavoratrice. Detto in maniera rozza e schematica, l'immigrata clandestina è molto più ricattabile da parte del datore di lavoro. In linea di massima, come mostra la documentazione statistica, i datori di lavoro finiscono per procedere alla regolarizzazione anche se le risposte agli ultimi provvedimenti di questo decennio sono state meno pronte e dinamiche che a quelli precedenti. E Sabatino riferisce anche di casi e situazioni in cui le famiglie, per calcolo o scarsa sensibilità, non provvedono alle regolarizza-

zioni godendo così di questa situazione di maggiore asimmetria. Anticipando quanto sarà detto nelle conclusioni, va da sé che la regolarizzazione e la riduzione dei freni ad essa è *condicio sine qua non* per qualunque politica di *empowerment*, di attivazione delle capacità dell'addetto al lavoro di cura.

La relazione e il carattere delle prestazioni nella loro complessità e contraddittorietà sono in generale accettate, con maggiore o minore convinzione, nella quotidianità dalle badanti. E non è solo pretesa della famiglia (a scopo di sfruttamento) la richiesta di affetto e attenzioni, oltre che di assistenza pratica alle badanti. Ma non è sempre così – e non solo nei casi in cui le pretese della famiglia sono eccessive. Maurizio Ambrosini e Bianca Beccalli mostrano – nella loro analisi su «Uomini in lavori da donna» [2009] nel citato volume a cura di Catanzaro e Colombo – l'esistenza di una resistenza a questo equilibrio, apparentemente senza via di uscita, sottolineando che si possono individuare delle caratteristiche più formali nella relazione lavorativa. Così essi scrivono nelle conclusioni che:

gli uomini, che hanno più potere sociale delle donne anche quando nel rapporto si trovano in posizioni analoghe, sono sollecitati a valorizzare le componenti professionali del loro lavoro, ponendo argini alla familiarizzazione del rapporto e proteggendosi con ciò rispetto agli abusi.

E non si vede perché questa valorizzazione del contenuto strettamente professionale del rapporto non possa essere praticata anche dalle donne.

Inoltre è probabile che in questo modo si ridurrebbe anche la portata e la qualità del conflitto così bene analizzata da Aldo Marchetti [2009] nel suo contributo allo stesso volume. La familiarizzazione del rapporto è alla base della sua ambiguità e diversità rispetto ai normali rapporti di lavoro anche quelli più asimmetrici da punto di vista del potere. Proprio la mancata definizione preventiva del contenuto delle attività delle assistenti domiciliari – certamente impossibile nella misura in cui la figura della badante unica mantiene le sue caratteristiche attuali – è alla base delle difficoltà nella gestione delle vertenze. A contribuire ad essa – aggiunge Marchetti [*ivi*] – provvedono anche gli effetti della familiarizzazione, che sono alla base dei litigi e l'elevato contenuto emotivo che accompagna queste vertenze.

## 8. *Lavoro di cura e welfare delle capacità*

Indubbiamente l'equilibrio realizzato con le badanti ha notevoli costi ma anche notevoli benefici. Cominciamo da quelli economici per il sistema di welfare e per le famiglie. Per il primo (cioè per lo stato) la soluzione è meno costosa della sistemazione dell'anziano in una struttura di ricovero pubblica o convenzionata ed ha solo indirettamente dei costi rappresentati dalla «pensione di invalidità» e dall'assegno di cura (giacché le eventuali pensioni di anzianità e vecchiaia o la cosiddetta «pensione sociale» sono percepite dall'anziano a prescindere dalle sue esigenze di cura).

Questo tipo di contributi statali (o comunque pubblici) – abbiamo visto – alleggeriscono notevolmente il peso economico per le famiglie, che comunque ricorrono al mercato per l'acquisto di questo particolarissimo tipo di servizio, dato che comunque su di esse grava il peso della cura in assenza di politiche statali per l'assistenza agli anziani e più in generale per gli anziani, comprese ad esempio le politiche di attivazione.

L'alternativa dunque oggi è ancora tra il, non più possibile, diretto impegno familiare gratuito (non mercificato) e il ricorso al mercato e quindi alle badanti. Ciò, ricordando che una terza alternativa molto più diffusa in altri paesi – vale a dire la collocazione degli anziani in case di riposo – è assolutamente marginale in Italia soprattutto, ma non solo, nelle regioni del Mezzogiorno.

Ma in una prospettiva di invecchiamento attivo quest'ultima soluzione non è neanche tanto auspicabile, soprattutto per le fasi di maggiore autosufficienza e di migliori condizioni di salute dell'anziano. Si tratta allora di ridiscutere l'intero quadro non solo per quanto riguarda le politiche sociali ma anche per quel che riguarda i comportamenti e gli atteggiamenti delle famiglie degli anziani e le più generali opportunità che agli anziani vengono offerte nella società, a cominciare da nuove forme di convivenza, come quelle riferite da Attias Donfut e Segalen [2001]. A questo proposito va ricordato il fatto che per un periodo piuttosto lungo gli anziani – da soli o in famiglia – in Italia vivono in buona salute e che l'allungamento della aspettativa di vita si è tradotto soprattutto nell'allungamento del

periodo di vita in condizione di autosufficienza [Sis-Gruppo di coordinamento per la demografia 2007]: periodo per il quale si pone essenzialmente un problema di compagnia.

La compagnia a pagamento di una sola persona, a pieno tempo, per un anziano solo (o un'anziana sola) ma ancora autosufficiente è certamente meglio della solitudine. Ma si dovrebbero individuare soluzioni migliori attivando gli anziani, dando loro crescenti opportunità di impegno di diverso genere, da quello puramente ricreativo, a quello culturale a quello in qualche modo socialmente utile. Naturalmente questo ridurrebbe il problema della solitudine, della mancanza di compagnia di cui soffrono gli anziani, ma non risolverebbe il problema dell'assistenza, il bisogno della quale cresce progressivamente con il ridursi dell'autosufficienza. Le politiche di assistenza domiciliare – che postulano interventi complessi integrati e individualizzati – sono invece molto indietro in Italia. La badante come *deus ex-machina* è venuta incontro proprio a queste carenze (oltre che alla indisponibilità/impossibilità delle famiglie a un maggior impegno della cura diretta).

Questo è un ambito di intervento fondamentale per valorizzare l'autosufficienza degli anziani dunque per attivarne le capacità. E in un quadro di servizi integrati si può modificare anche il ruolo di chi è addetto alle attività di cura. Non è necessario che si sia impegnati ventiquattro ore su ventiquattro, giorno e notte. Si potrebbe avere un impegno ad ore, magari anche alle dipendenze di più di un anziano (o della famiglia di questi). Si eviterebbe quella situazione ricca di implicazioni negative anche sul piano emotivo della fine del lavoro della badante con la morte dell'assistito, con il quale (o la quale) si è convissuto giorno e notte. Da questo punto di vista qualche elemento di novità comincia ad emergere in alcune situazioni. Così nella sua analisi sopra citata Aldo Marchetti riferisce una esperienza torinese nella quale si stabilisce un rapporto caratterizzato da turni e relazioni personali meno rigidi e condizionanti concludendo che [2009, 356]:

Una delle strade per facilitare l'inserimento delle assistenti familiari nei percorsi formativi potrebbe essere [...] quella di favorire una maggiore flessibilità del tempo lavorativo di questa professione,

e continua illustrando i modi possibili per superare la situa-

zione attuale di lavoro 24 ore su 24 (lavorando anche quando si dorme).

C'è insomma una questione che riguarda l'attivazione delle capacità del lavoratore (della lavoratrice), la valorizzazione delle sue risorse, del suo capitale umano. Spesso le immigrate occupate nell'ambito del lavoro di cura hanno titoli di studio elevati, e a volte anche esperienze lavorative di livello medio alto. Inoltre alcune hanno anche una qualche competenza specifica ad esempio di tipo infermieristico fondamentale per il lavoro che svolgono. Tutto questo è stato certamente utile e ha favorito la diffusione di questo tipo di lavoro di cura e l'esplosione del numero delle persone che vi sono addette. Ma a queste buone opportunità di trovare un lavoro e un reddito anche regolare per le badanti corrispondono situazioni di vita sempre meno accettabili, man mano che va avanti processo di consolidamento della loro presenza.



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aassve, A., Billari, F.C. e Ongaro, F.  
 2002 *Leaving Home. A Comparative Analysis of ECHP Data*, in «Journal of European Social Policy», 4, pp. 259-276.
- Aassve, A., Mazzuco, S. e Mencarini, L.  
 2005 *Childbearing and well-being: a comparative analysis of European welfare regimes*, in «Journal of European Social Policy», 15, pp. 283-299.
- Airio, I., Kuivalainen, S. e Niemelä, M.  
 2008 *Much Ado About Nothing? Institutional Framework and Empirical Findings on the Working Poor Phenomenon in Finland from 1995 to 2005*, in H.-J. Andreß e H. Lohmann (a cura di), *The Working Poor In Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Alber, J. e Fahey, T.  
 2004 *Perceptions of living conditions in an enlarged Europe*, Report, European Foundation for the Improvement of Living and Working, Dublino.
- Albertini, M., Kohli, M. e Vogel Conditions, C.  
 2007 *Intergenerational Transfers of Time and Money in European Families: Common Patterns, Different Regimes?*, in «Journal of European Social Policy», 17, pp. 319-333.
- Almalaurea  
 2008 *Qualità dei tirocini. Risultati dell'indagine web sui laureati 2006 che hanno svolto tirocini formativi organizzati dal corso di laurea*.
- Altieri, G. (a cura di)  
 2007 *Uomini e donne moderni. La differenza di genere nel lavoro e nella famiglia: nuovi modelli da sostenere*, Roma, Ediesse.
- Amaturo, E. e Morlicchio, E.  
 1988 *L'immigrazione straniera in Campania: primi risultati di una indagine di campo*, in «La Critica Sociologica», 1988-89, 88, pp. 124-137.
- Ambrosini, M. e Beccalli, B.  
 2009 *Uomini in lavori da donna: il lavoro domestico maschile*, in R. Catanzaro e A. Colombo (a cura di), *Badanti e co.*, Bologna, Il Mulino, pp. 109-136.
- Amin, A. e Thrift, N.  
 1994 *Living in the global*, in A. Amin e N. Thrift, *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Andersson, J.O., Kosonen, P. e Vartiainen, J.  
 1993 *The Finnish Model of Economic and Social Policy – From Emulation to Crash*, Turku, Åbo University.
- Andreotti, A. e Sabatinelli, S.  
 2005 *Disuguaglianze locali nella cura dell'infanzia*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 4, pp. 129-143.

- Anttonen, A. e Sipilä, J.  
 1996 *European Social Care Services: It is possible to identify models?*, in «Journal of European Social Policy», 6, 2, pp. 133-150.
- Anttonen, A., Baldock, J. e Sipilä, J. (a cura di)  
 2003 *The Young, the Old and the State. Social Care System in Five Industrial Nations*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Ardigò, A.  
 1982 *Nuovi valori e nuovi attori per la rifondazione del Welfare State*, in A. Ardigò (a cura di), *Per una rifondazione del Welfare State*, Milano, Franco Angeli.
- Ascoli, U., Pavolini, E. e Ranci, C.  
 2003 *La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra stato e organizzazioni di terzo settore in Italia*, in U. Ascoli e C. Ranci, (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci.
- Attias Donfut, C. e Segalen, M.  
 2001 *Le siècle des grands-parents. Une génération phare ici et ailleurs*, Paris, Editions Autrement.
- Balbo, L.  
 1978 *La doppia presenza*, in «Inchiesta», 32, pp. 3-6.
- Baldock, J.  
 2003 *Social Care in the United Kingdom: A Pattern of Discretionary Social Administration*, in A. Anttonen, J. Baldock e J. Sipilä (a cura di), *The Young, the Old and the State. Social Care System in Five Industrial Nations*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 109-141.
- Banca d'Italia  
 2009 *Relazione annuale*, Roma.
- Barbera, F.  
 2004 *Meccanismi sociali. Elementi di sociologia analitica*, Bologna, Il Mulino.
- Barbier, J.C.  
 2004 *Systems of Social Protection in Europe: Two Contrasted Paths to Activation and Maybe a Third*, in H. Jørgensen, J. Lind e H. Knudsen (a cura di), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Brussels, Peter Lang.
- 2005a *Attivazione*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 256-290.
- 2005b *Citizenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach*, in J. Goul Andersen, A.M. Guillemard, H. Jensen e B. Pfau-Effinger (a cura di), *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, Bristol, University of Bristol, The Policy Press.
- Barbier, J.C. e Fargion, V.  
 2004 *Continental Inconsistencies on the Path to Activation. Consequences for Social Citizenship in Italy and France*, in «European Societies», 4, pp. 437-460.
- Barbier, J.C. e Theret, B.  
 2004 *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, La Découverte.
- Barbieri, P. e Scherer, S.  
 2005 *Le conseguenze sociali della flessibilizzazione del mercato del lavoro in Italia*, in «Stato e Mercato», 2, pp. 56-90.
- Bauman, Z.  
 2006 *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*, Cambridge, Polity Press.

- Baumol, W.J.  
1967 *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, in «American Economic Review», 3, 57, pp. 415-426.
- Beccatelli, M., Berti, F. e De Vita, R.  
2001 *La riforma dei servizi per l'impiego: dalla sfida in ambito nazionale a quella locale*, in A. Luciano (a cura di), *Politiche del lavoro. Linee di ricerca e prove di valutazione*, Milano, Franco Angeli.
- Becchetti, L. e Castriota, S.  
2009 *Wage differentials in social enterprises: education premium and the role of PPP geographical disparities*, in «AICCON Working Paper», 68.
- Beck, U. e Beck-Gernsheim, E.  
2002 *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*, London, Sage.
- Benassi, D. e Novello, D.  
2007 *L'evoluzione dei modelli di uscita dalla famiglia d'origine. Uno studio in cinque aree urbane italiane*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 3, pp. 73-92.
- Bendit, R.  
2006 *Youth Sociology and Comparative Analysis in the European Union Member States*, in «Papers. Revista de Sociologia», 79, pp. 49-76.
- Benner, M.  
2003 *The Scandinavian Challenge. The Future of Advanced Welfare States in the Knowledge Economy*, in «Acta Sociologica», 46, 2, pp. 132-149.
- Beraldo, S. e Patalano, R.  
2003 *Tendenze di riforma del welfare state in Europa. Un'analisi comparata*, Paper presentato alla XV conferenza SIEP, Pavia, 3-4 ottobre 2003.
- Beraud, M. e Eydoux, A.  
2009 *French recent reforms of activation policies and employment services: reconciling social solidarity with economic efficiency?*, Paper presented at the 7<sup>th</sup> Espanet Conference, Urbino 17-19 settembre 2009.
- Bergeskog, A.  
2001 *Labour market policies, strategies and statistics for people with disabilities. A cross-national comparison*, Uppsala, IFAU, Working paper, Office of Labour Market Policy Evaluation.
- Berlin, I.  
1969 *Two Concepts of Liberty*, in *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *Quattro saggi sulla libertà*, Milano, Feltrinelli, 1989.
- Bernhardt, E.  
2005 *Politiche familiari e pari opportunità in Svezia*, «La Rivista delle politiche sociali», 4, pp. 239-255.
- Bertola, G. e Garibaldi, P.  
2002 *The Structure and History of Italian Unemployment*, in M. Werding (a cura di), *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, London, MIT Press.
- Bertolini, S.  
2004 *Qualcosa sta cambiando. Mutamenti nei percorsi e nelle politiche del lavoro*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 4, pp. 615-627.
- Berton, F., Richiardi, M. e Sacchi, S.  
2009 *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, Il Mulino.

- Bettio, F.  
 2005 *Regimi di cura e di benessere in Europa*, in «Studi economici», 87, pp. 35-51.
- Bettio, F., Simonazzi, F. e Villa, P.  
 2006 *Change in care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean*, in «Journal of European Social Policy», 3, 16, pp. 271-287.
- Bevilacqua, E.  
 2005 *I servizi sociali per gli anziani non autosufficienti in Europa*, in «Quaderni del Cespe», 2, Roma.
- Bifulco, L.  
 2008 *Politiche pubbliche e partecipazione. Alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2, pp. 65-91.
- Blossfeld, H.P. e Drobnič, S. (a cura di)  
 2001 *Careers of Couples in Contemporary Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Blossfeld, H.P. e Hofmeister, H. (a cura di)  
 2006 *Globalization, Uncertainty and Women's Careers*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Boeri, T. e Galasso, V.  
 2007 *Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le giovani generazioni*, Milano, Mondadori.
- Boeri, T. e Garibaldi, P.  
 2007 *Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect?*, in «The Economic Journal», 521, 117, pp. 357-385.
- Boje, T.P.  
 2007 *Work and Welfare. The Gendered Organization of Work and Care in Different European Countries*, in «European Review», 3, pp. 373-396.
- Boje, T.P. e Leira, A. (a cura di)  
 2005 *Gender, Welfare State and the Market. Towards a new division of labour*, London-New York, Routledge.
- Bonifazi, C.  
 2006 *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- 2010 *Crescita e stabilizzazione dell'immigrazione straniera in Italia dalla caduta del Muro all'allargamento dell'Unione*, in G. Ponzini (a cura di), *Rapporto IRPPS-CNR sullo stato sociale in Italia*, Roma, Donzelli.
- Bonoli, G. e Reber, F.  
 2008 *The political economy of childcare in OECD countries: explaining cross-national variation in spending and coverage rates*, paper, Forlì, ESPAnet graduate workshop.
- Bonvin, J.M.  
 2006 *Riforme della sfera pubblica e approccio della capacitazione. L'esperienza delle politiche per l'impiego*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2, pp. 293-307.
- Bonvin, J.M. e Farvaque, N.  
 2005 *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in «La Rivista delle politiche Sociali» 1, pp. 47-78.
- Borghì, V.  
 2005 *Il lavoro dell'attivazione*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Borghì, V. e Van Berkel, R.  
 2007a *Individualized Service Provision in an Era of Activation and New Governance*, in «International Journal of Sociology», 9/10, 27, pp. 413-424.

- 2007b *New Modes of Governance in Italy and the Netherlands: The Case of Activation Policies*, «Public Administration», 1, 85, pp. 83-101.
- Borzaga, C.
- 2004 *From Suffocation to Re-emergence: The Evolution of the Italian Third Sector*, in A. Evers e J.L. Laville (a cura di), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Brandolini, A., Casadio, P., Cipollone P., Magnani, M., Rosolia, A. e Torrini, R.
- 2006 *Employment Growth in Italy in the 1990s: Institutional Arrangements and Market Forces*, in N. Acocella e R. Leoni (a cura di), *Social Pacts, Employment and Growth. A Reappraisal of Tarantelli's Thought*, New York, Physica-Verlag.
- Brewer, M., Crawford, C. e Dearden, L.
- 2005 *Helping families: childcare, early education and the work-life balance*, Briefing Notes, London, Institute for Fiscal Studies.
- Brown, A.
- 1997 *Work first: How to implement an employment-focused approach to welfare reform*, New York, Manpower demonstration research Corporation.  
[http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content\\_storage\\_01/0000019b/80/16/8e/b9.pdf](http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/16/8e/b9.pdf)
- Busilacchi, G.
- 2006 *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, in «Stato e Mercato», 1, pp. 91-125.
- 2008 *Il welfare delle capacità*, in «ItalianiEuropei», 4, pp. 124-132.
- 2009 *Approccio delle capacità e sociologia economica: un matrimonio vincente per lo studio delle politiche*, in «Sociologia del lavoro», 114, pp. 66-79.
- Calafà, L.
- 2007 *Paternità, lavoro e conciliazione condivisa nel diritto europeo*, in L. Calafà (a cura di), *Paternità e lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Caldwell, J.C., Caldwell, P. e McDonald, P.
- 2002 *Policy Responses to Low Fertility and its Consequences: a Global Survey*, in «Journal of Population Research», 1, 19, pp. 1-24.
- Calmfors, L., Forslund, A. e Hemstrom, M.
- 2002 *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, CESifo Working Paper, n. 675, <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2002/wp02-04.pdf>.
- Cammelli, A.
- 2005 *La qualità del capitale umano dell'università in Europa e in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Cammelli, A. e Vittadini, G.
- 2008 *Capitale umano: esiti dell'istruzione universitaria*, Bologna, Il Mulino.
- Castles, F.G.
- 1995 *Welfare state development in southern Europe*, in «West European Politics», 18, pp. 291-313.
- 2003 *The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family-Friendly Public Policy in 21 Oecd Countries*, in «Journal of European Social Policy», 3, 13, pp. 209-227.
- Catanzaro, R. e Colombo, A. (a cura di)
- 2009 *Badanti e co.*, Bologna, Il Mulino.
- Cersosimo, D. (a cura di)
- 2001 *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Soveria Mannelli, Rubettino.

- Chiappero Martinetti, E. e Moroni, S.  
 2007 *Spazi plurali di povertà assoluta. Elementi per una teoria normativa*, in «Etica ed economia», 2, pp. 5-32.
- Ciarini, A.  
 2007 *Famiglia, mercato e azione volontaria nella regolazione del «sistema della cura»: una comparazione tra Italia e Svezia*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, pp. 41-76.
- 2009 *Il ruolo del caregiver nelle politiche sociali in Italia e in Europa*, Paper, Seminario Permanente, Roma.
- 2010 *Welfare e individualizzazione. Dimensioni e processi*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2, pp. 347-368.
- Ciarini, A., Gori, C. e Scarpa, S.  
 2009 *L'assistenza residenziale agli anziani non autosufficienti in Europa, rapporto di ricerca*, Milano, Irer.
- Clasen, J. e Clegg, D.  
 2006 *Beyond Activation Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets*, in «European Societies», 8, 4, pp. 527-553.
- Coleman J.  
 1990, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.  
 2000 *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Comas-Herrera, A., Wittenberg, R., Pickard, L. e Knapp, M.  
 2003 *Cognitive Impairment in Older People: Its implications for future demand for services and costs*, PSSRU discussion paper n. 1728, London, Alzheimer's Research Trust.
- Corradi, L., Gherardi, S. e Verzelli, L.  
 2008 *Ten Good Reasons for Assuming a 'Practice Lens' in Organization Studies*, Contributo a «OLKC, International Conference on Organizational Learning, Knowledge and Capabilities», Copenhagen, 27-30 aprile 2008.
- Cortese, A.  
 2002 *Lavoro e rischi sociali nella transizione all'età adulta. Percorsi lavorativi di giovani svantaggiati nel Mezzogiorno*, in A. Luciano (a cura di), *Politiche del lavoro. Linee di ricerca e prove di valutazione*, Milano, Franco Angeli.
- Cours de Compte  
 2005 *Les personnes âgées dépendantes*, Rapport Public particulier, Paris, Les éditions des Journaux Officiel.
- Crespo Suarez, E. e Serrano Pascual, A.  
 2005 *I paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 19-46.
- Crompton, R.  
 1998 *Class and Stratification: An introduction to current debates*, Cambridge, Polity Press.  
 2006 *Employment and the family: The reconfiguration of work and family life in contemporary societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Crompton, R. e Lyonette, C.  
 2006 *Work-life 'balance' in Europe*, in «Acta Sociologica», 49, pp. 379-393.
- Crouch, C., Le Gales, P., Trigilia, C. e Voelzkow, H.  
 2004 *La governance delle economie locali*, in Crouch et al., *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, Il Mulino.

- Da Roit, B.  
 2009 *Long-term care policies in six European countries The development of cash for care schemes*, Paper, Espanet Conference, Urbino.
- Da Roit, B. e Sabatinelli, S.  
 2005 *Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato*, in «Stato e Mercato», 2, pp. 267-291.
- Dahlberg, L.  
 2006 *The Complementary Norm: Service Provision by the Welfare State and Voluntary Organisations in Sweden*, in «Health and Social Care in the Community», 4, 14, pp. 302-310.
- Dahrendorf, R.  
 1988 *Per un nuovo liberalismo*, Roma-Bari, Laterza.
- Dalla Zuanna, G.  
 2007 *Lavoro della donna, fecondità e misure di conciliazione*, www.lavoce.info, ottobre 2010.
- Daly, M.  
 2002 *A Fine Balance: Women's Labour Market Participation in International Comparison*, in F.W. Scharpf e V.A. Schimdt (a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Daly, M. e Lewis, J.  
 1998 *Introduction: Conceptualising social care in the context of welfare state restructuring*, in J. Lewi (a cura di), *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate.  
 2000 *The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states*, in «British Journal of Sociology», 2, 51, pp. 281-298.
- Dares  
 2008 *Les services à la personne en 2006: une croissance continue, Première synthèses informations*, 48, Paris.
- Daugareilh, I. e Laborde, J.P.  
 2005 *Rapport sur les prestations familiales*, rapporto presentato all'VIII congresso europeo della società internazionale di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, Bologna, 21 settembre.
- De Henau, J., Meulders, D. e O'Dorchai, S.  
 2006 *The Childcare Triad? Indicators Assessing Three Fields of Child Policies Towards Working Mothers in the EU-15*, in «Journal of Comparative Policy Analysis», 8, 2, pp. 129-148.
- De Singly, F. e Cicchelli, V.  
 2003 *Contemporary Families: Social Reproduction and Personal Fulfilment*, in D. Kertzer e M. Barbagli (a cura di), *Family Life in the Twentieth Century*, London, Yale University Press.
- Dean, H., Bonvin, J.M., Vieille, P. e Farvaque, N.  
 2005 *Developing Capabilities and rights in Welfare-to-Work Policies*, in «European Societies», 1, 7, pp. 3-26.
- Del Boca, D.  
 2002 *The Effect of Child Care on Participation and Fertility*, in «Journal of Population Economics», Springer, 3, 15, pp. 549-573.  
 2007 *I servizi per l'infanzia e il lavoro delle madri*, in L. Guerzoni (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie*, Bologna, Il Mulino.

- Del Boca, D. e Pasqua, S.  
 2005 *Labour Supply and Fertility in Europe and the U.S.*, in T. Boeri, D. Del Boca e C. Pissarides (a cura di), *Women at Work. An Economic Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Del Boca, D. e Rosina, A.  
 2007a *L'effimero boom delle nascite*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), ottobre 2010.  
 2007b *Eppure l'inversione di tendenza c'è*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), ottobre 2010.
- 2009 *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, Bologna, Il Mulino.
- Del Boca, D. e Vur, D.  
 2007 *The Mismatch between Employment and Child Care*, in «Journal of Population Economics», 20, pp. 805-832.
- 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», 3, 4, pp. 453-477.
- Del Boca, D., Pasqua, S. e Pronzato, C.  
 2007 *The impact of institutions on motherhood and work*, Child working paper, 06.
- Del Bono, F. e Lanzi, D.  
 2007 *Povertà di che cosa? Risorse, opportunità, capacit *, Bologna, Il Mulino.
- Dench, S., Kodz, J. e Harper, H.  
 2002 *Work-life balance: Beyond the rhetoric*, IES report, 384, Brighton, Institute for Employment Studies.
- Department of Health  
 2005 *Community Care Statistics 2003-2004: Referrals, Assessments and Packages of Care, for adults*, Report of findings from the 2003-04 RAP collection – information for England for the period 1 April 2003 to 31 March 2004, London.
- Donolo, C.  
 2005 *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori.
- Drees  
 2005 *Le cong  de paternità*, in « tudes et résultats», 442, Paris.  
 2009 *Les dépenses pour la garde des jeunes enfants. Crèche et assistante maternelle: un coût proche pour les familles après allocations et aides fiscales*, in « tudes et Resultat», 695, Paris.
- Duncan, S.  
 2003 *Mothers, Care and Employment Values and Theories*, Leeds, ESRC Research Group for the Study of Care, Values and the Future of Welfare.
- Dutheillet de La Motte, O.  
 2006 *Une nouvelle approche des politiques de l'emploi*, in «Droit Social», 2, pp. 124-128.
- Duvander, A.Z. e Andersson, G.  
 2006 *Gender Equality and Fertility in Sweden. A study on the Impact of the Father's Uptake of Parental Leave on Continued Childbearing*, in «Marriage and Family Review», 1-2, 39, pp. 121-142.
- Duvander, A.Z., Ferrarini, T. e Thalberg, S.  
 2005 *Swedish parental leave and gender equality – Achievements and reform challenges in a European perspective*, Report, Stockholm, Institute for Future Studies.

- Eklund, R.  
2000 *Svezia*, in «Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali», 88, pp. 719-740.
- Ellingsæter, A.L.  
2005 *Labour market and gender relations in transition: the decline of the Scandinavian model?*, in T.P. Boje e A. Leira (a cura di), *Gender, Welfare State and the Market. Towards a new division of labour*, London-New York, Routledge.
- Ellingsæter, A.L. e Leira, A.  
2006 *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, Bristol, The Policy Press.
- Elster, J.  
1993 *Ulisse e le sirene*, Bologna, Il Mulino.
- Erlor, W. e Erlor, D.  
2008 *Germany*, in P. Moss e M. Korintus (a cura di), *International Reviews of Leaves Policies and Related Research*, Employment Relations Research series, 100, pp. 207-214.
- Esping-Andersen, G.  
1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.  
1996 *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, Sage.  
1999 *Social Foundation of Post-Industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.  
2000 *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Bologna, Il Mulino.  
2002 *A child-centred investment strategy*, in G. Esping-Andersen et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- 2005a *La famiglia come tema centrale nella ricerca sociale e nel dibattito politico*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 4, pp. 43-86.  
2005b *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, in «Stato e Mercato», 74, pp. 181-206.
- Esping-Andersen, G., Guell, M. e Brodmann, S.  
2007 *When Mothers Work and Fathers Care. Household Fertility Decisions in Denmark and Spain*, in G. Esping Adersen (a cura di), *Family Formation and Family Dilemmas in Contemporary Europe*, Bilbao, Fundación BBVA.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. e Myles, J. (a cura di)  
2002 *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- European Commission  
2001 *Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy*, 6 novembre 2001.  
2003 *Local Employment development in the European Union. Acting Together at the local level: More and Better Jobs, Better Governance*, Conclusions of the European Forum on Local Development and Employment, Rhodes, maggio 2003.  
2004 *Europeans' Attitudes to Parental Leave*, in «Eurobarometer», 189.  
2008a *Employment in Europe 2008*, Bruxelles.  
2008b *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Implementation of the Barcelona Objectives Concerning Childcare Facilities for Pre-School-Age Children*, Bruxelles.

- European Council  
 2008 *Supporting Young People in Europe. Principles, Policy and Practice*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Eurostat  
 2007 *The narrowing education gap between women and men, Statistics in focus, Population and social conditions*, n. 130, Brussels.
- Evers, A. e Sachße, C.  
 2003 *Social care services for Children and Older people in Germany: Distinct and separate Histories*, in A. Anttonen, J. Baldock e J. Sipilä (a cura di), *The Young, the Old and the State. Social care systems in Five Industrial Nations*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Fagnani, J.  
 2002 *Why do French women have more children than German women? Family policies and attitudes towards child care outside the home*, in «Community Work and Family», 5, pp. 103-120.
- Fagnani, J. e Boyer, D.  
 2008 *France*, in P. Moss P. e M. Korintus (a cura di), *International Reviews of Leaves Policies and Related Research*, Employment Relations Research series, 100, pp. 200-206.
- Fagnani, J. e Letablier, M.T.  
 2005 *Social rights and care responsibility in the French welfare state*, in G.B. Pfau-Effinger e B. Geissler (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, Bristol, The Policy Press, pp. 135-152.
- Fasano, A.  
 2005 *Lavoro e lavori part-time. Un quadro europeo dell'offerta e delle preferenze*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 3, pp. 201-219.  
 2007 *Mercato del lavoro e responsabilità familiari. Uno sguardo alle politiche di conciliazione nel contesto europeo*, in G. Altieri (a cura di), *Uomini e donne moderni. Le differenze di genere nel lavoro e nella famiglia: nuovi modelli da sostenere*, Roma, Ediesse.  
 2010 *Conciliare cura e lavoro. Politiche e differenze di genere in alcuni paesi europei*, Napoli, ScriptaWeb.
- Ferrera, M.  
 1996 *The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe*, in «Journal of European Social Policy», 1, 6, pp. 17-37.  
 1998 *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.  
 2008 *Fattore D*, Milano, Mondadori.
- Ferrera, M. e Rhodes, M.  
 2000 *Recasting European Welfare States*, London-Portland, Frank Cass.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. e Rhodes, M.  
 2000 *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oieras, Celta Editore.
- Franchi, M.  
 2005 *Mobili alla meta. I giovani tra università e lavoro*, Roma, Donzelli.
- Freud, D.  
 2007 *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work*, Norwich, Department for Work and Pensions, Colgate.

- Fuchs, M.  
 2000 *Germania*, in *La regolamentazione del part-time in Europa*, in «Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali», 88, pp. 581-601.
- Furlong, A., Cartmel, F. e Biggart, A.  
 2006 *Choice biographies and transitional linearity: re-conceptualising modern youth transitions*, in «Paper Revista de Sociologia», 79, pp. 225-239, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gallie, D.  
 2002 *The Quality of Working Life in Welfare Strategy*, in G. Esping-Andersen et al., *Why We Need a New Welfare State?*, Oxford, Oxford University Press.  
 2003 *The Quality of Working Life: Is Scandinavia Different?*, in «European Sociological Review», 19, 61, pp. 61-79.
- Gambardella, D. e Morlicchio, E.  
 2004 *Familismo forzato. Scambi di risorse e coabitazione nelle famiglie povere a Napoli*, Roma, Carocci.
- Gentile, A.  
 2009 *Inestabilidad laboral y estrategias de emancipación. Los jóvenes-adultos mileuristas de Barcelona y Roma*, tesi di dottorato in sociologia, Universitat de Barcelona.
- Geissler, B.  
 2005 *Welfare state and the family in the field of social care*, in G.B. Pfau-Effinger e B. Geissler (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, Bristol, The Policy Press, pp. 307-316.
- Germani, G.  
 1991 *Saggi sociologici*, Napoli, Edizioni Libreria dell'Ateneo.
- Gesano, G. e Golini, A.  
 2006 *Generazioni e invecchiamento*, in AA.VV., *Generazioni, famiglie migrazioni*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 1-32.
- Gesano, G. e Heins, F.  
 2004 *La popolazione*, in AA.VV., *Rapporto Osservasalute 2004: stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane*, Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane, Milano, Vita e Pensiero.
- Gilbert, N.  
 2002 *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford, Oxford University Press.
- Glennerster, H. (a cura di)  
 2003 *Understanding the finance of welfare. What welfare costs and how to pay for it*, Bristol, The Policy Press.
- Glucksmann, M.A.  
 1995 *Why 'Work'? Gender and the 'Total Social Organization of Labour*, in «Gender, Work & Organization», 2, 2, pp. 63-75.
- Goldthorpe, J.  
 2000 *On Sociology. Numbers, Narratives, and the Integration of Research and Theory*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *Sulla sociologia*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Goldthorpe, J.H., Llewellyn, C. e Payne, C.  
 1987 *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*, Oxford, Clarendon Press.

- Gornick, J. e Meyers, M.K.  
 2006 *Entre Travail Rémunéré et Responsabilités Familiales, le Rôle des États Providence: Un Regard Américain sur la Prise en Compte du Care dans les Politiques Sociales Européennes*, in «La Revue Française des Affaires Sociales», 1, pp. 187-212.
- Gornick, J.C., Meyers, M. e Ross, K.  
 1996 *Supporting the employment of mothers: Policy variation across fourteen welfare states*, Walferdange, Luxembourg, (Ceps)/Instead.
- Gorz, A.  
 1992 *Addio al proletariato. Oltre il socialismo*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Granaglia, E.  
 2007 *In difesa dell'uguaglianza distributiva*, in «Meridiana», 59-60, pp. 33-62.
- Groenendijk, H. e Keuzenkamp, S.  
 2008 *Netherlands*, in Moss P. e Korintus M. (a cura di), *International Reviews of Leaves Policies and Related Research*, Employment Relations Research series, 100, pp. 256-269.
- Haas, B.  
 2005 *The Work-Care Balance: Is it Possible to Identify Typologies for Cross-National Comparisons?*, in «Current Sociology», 53, 3, pp. 487-508.
- Haas, L., Chronholm, A. e Hwang, P.  
 2008 *Sweden*, in P. Moss e M. Korintus (a cura di), *International Reviews of Leaves Policies and Related Research*, Employment Relations Research series, 100, pp. 332-344.
- Habermas, J.  
 1997 *Il discorso filosofico della modernità*, Roma-Bari, Laterza.
- Hakim, C.  
 1991 *Grateful Slaves and Self-Made Women: Fact and Fantasy in Women's Work Orientations*, in «European Sociological Review», 2, 7, pp. 101-121.
- 1995 *Five Feminist Myths about Women's Employment*, in «The British Journal of Sociology», 46, 3, pp. 429-455.
- 1996 *Key Issues in Women's Work: Female Heterogeneity and the Polarisation of Women's Employment*, London, Athlone.
- 2000 *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century: Preference Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall, P.A.  
 1993 *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, in «Comparative Politics», 3, 25, pp. 275-296.
- Hancock, R., Wittenberg, R., Pickard, L., Comas-Herrera, A., Juarez-Garcia, A., King, D. e Malley, J.  
 2007 *Paying for Long-Term Care for Older People in the UK: Modelling the Costs and Distributional Effects of a Range of Options*, London, LSE PSSRU Discussion Paper.
- Hansen, H.  
 1998 *Transition from Unemployment Benefits to Social Assistance in Seven European OECD Countries*, in «Empirical Economics», 1-2, 23, pp. 5-30.
- Hasenfeld, Y., Ghose, T. e Larson, K.  
 2004 *The Logic of Sanctioning Welfare Recipients: An Empirical Assessment*, in «Social Service Review», 2, 78, pp. 304-319.

- Hemerijck, A.  
 2002 *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, in G. Esping-Andersen *et al.* (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Huber, M.  
 2007 *Long-term care for older people: The future of Social Services of General Interest in the European Union*, paper of the European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Huovinen, P. e Piekkola, H.  
 2001 *Unemployment and Early Retirements of the Finnish Aged Workers in 1989-1996*, in J. Kalela, J. Kiander, U. Kivikuru, H.A. Loikkanen e J. Simpura (a cura di), *1990s Economic Crisis. The Research Programme of the Academy of Finland: Down from the Heavens, Up from the Ashes. The Finnish Economic Crisis of the 1990s in the Light of Economic and Social Research*, Helsinki, VATT, pp. 249-276.
- Hytti, H.  
 2004 *Early Exit from the Labour Market through the Unemployment Pathway in Finland*, in «European Societies», 3, 6, pp. 265-297.
- Iard  
 2001 *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe. Final Report*, Commissione Europea, Bruxelles, www.europa.eu.int.
- Inail  
 2001 *Linee guida in tema di progetti per il collocamento mirato. Regolamento di attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, art. 24, recante norme su «Progetti formativi e per l'abbattimento delle barriere architettoniche»*, Primi indirizzi ai responsabili delle unità centrali e territoriali INAIL, Roma.  
 2002 *INAIL, non soltanto assicurazione ma un sistema integrato di tutela del lavoratore e per la competitività delle imprese*, Monografia aziendale, Roma.  
 2006 *Come disegnare una nuova politica di prevenzione, riabilitazione e reinserimento. Riabilitazione e re-inserimento al lavoro. L'Inail per il circuito nazionale*, Roma.  
 2008 *Inail, non soltanto assicurazione ma un sistema integrato di tutela del lavoratore e per la competitività delle imprese*, Monografia aziendale, tipolitografia INAIL, Milano.
- Ires  
 2007 *Dati occupazionali provinciali*, manoscritto.
- Isfol  
 2006 *Valutare gli interventi per l'occupabilità. Le misure di inserimento al lavoro*, Roma.
- Istat  
 2002 *Avere un figlio in Italia. Approfondimenti tematici dall'indagine campionaria sulle nascite*, Roma.  
 2004 *Come cambia la vita delle donne*, Roma.  
 2005a *Essere Madri in Italia*, Roma.  
 2005b *Indagine multiscopo sulle famiglie: famiglie e soggetti sociali*, Roma.  
 2006 *Natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti*, Roma.  
 2007 *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2006*, Roma.

- 2008a *Cento statistiche per il Paese. Indicatori per conoscere e valutare*, Roma.
- 2008b *Conciliare lavoro e famiglia. Una sfida quotidiana*, Roma.
- 2008c *Le cooperative sociali in Italia*, Roma.
- 2009a *Gruppi di imprese in Italia. Anno 2007*, Roma
- 2009b *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati*, Tavole, Roma.
- 2010a *Noi Italia. 100 Statistiche per capire il paese in cui viviamo*, Roma.
- 2010b *Struttura e dimensione delle imprese*, Archivio Statistico delle Imprese Attive (Asia), anno 2008, Roma.
- Italia Lavoro
- 2006 *Lavorare per lo sviluppo: Politiche del Lavoro e degli Investimenti per lo sviluppo economico e sociale del Sud*, Roma.
- Iversen, T.
- 2005 *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Iversen, T. e Wren, A.
- 1998 *Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of Service*, in «World Politics», 4, 50, pp. 507-546.
- Jenson, J. e Jacobzone, S.
- 2000 *Care Allowance for the frail elderly and their impact on women care-givers*, Labour market and social policy, Occasional papers, 41.
- Jessop, B.
- 2002 *The future of Capitalist State*, Cambridge, Polity Press.
- Johansson, H. e Hvinden, B.
- 2007 *Re-Activating the Nordic Welfare States: Do We Find a Distinct Universalistic Model*, in «International Journal of Sociology and Social Policy», 7-8, 27, pp. 334-346.
- Johansson, L.
- 2004 *Services for Supporting Family Carers of Elderly People in Europe: Characteristics, Coverage and Usage*, Stockholm, National Background, Report from Sweden.
- Johansson, L., Sundstrom, G. e Hassing, L.
- 2003 *State Provision Down, Offspring's Up: The Reverse Substitution of Old Age Care in Sweden*, in «Ageing and Society», 23, pp. 269-280.
- Kammerman, S.B.
- 2003 *Welfare states, family policies and early childhood education, care, and family support: options for Central and Eastern Europe and Commonwealth of Independent states*, paper prepared for the *Consultation Meeting on Family Support Policy in Central and Eastern Europe*, Council of Europe and Unesco, settembre 3-5, Budapest.
- Kammerman, S.B., Neuman, M., Waldfogel, J. e Brooks-Gunn, J.
- 2003 *Family Types, and Child Outcomes in Selected Oecd countries*, Oecd Social, employment, and migration working paper, 6, maggio.
- Kegan, P.
- 2000 *Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States*, in «Social Politics», 7, pp. 127-191.
- Keskitalo, E.
- 2007 *Between Universal Policy and Individualised Practice. Analysing Activation Policy in Finland*, in R. Van Berkel e B. Valkenburg (a cura di), *Making*

- It Personal: Individualising Activation Services in the EU*, Bristol, The Policy Press, pp. 149-168.
- Khohi, M., Albertini, M. e Vogel, C.  
 2007 *Intergenerational Transfers of Time and Money in European Families: Common Patterns, Different Regimes?*, in «Journal of European Social Policy», vol. 17, pp. 319-333.
- Knijin, T. e Kremer, M.  
 1997 *Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship*, in «Social Politics», 4, 3, 328-361.
- Konle-Seidl, R. e Eichhorst, W.  
 2008 *Does Activation Work?*, in W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl, (a cura di), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Berlin, Springer, pp. 415-443.
- Korpi, W.  
 1983 *The Democratic Class Struggle*, London, Routledge.
- Koskela, E. e Uusitalo, R.  
 2002 *The Unintended Convergence: How the Finnish Unemployment Reached the European Level*, in M. Werding (a cura di), *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, Londra, MIT Press.
- Kosonen, P.  
 2001 *Globalization and the Nordic Welfare States*, in R. Stykes, B. Palier e P. Prior (a cura di), *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*, Londra, Palgrave.
- Lange, A. e Jurczyk, K.  
 2006 *Family work and the welfare states under conditions of blurring boundaries in Germany*, in G. Rossi (a cura di), *Reconciling family and work: new challenges for social policies in Europe*, Milano, Franco Angeli, pp. 119-140.
- Lascoumes, P. e Le Galès, P.  
 2007 *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Instrumentation*, in «Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions», 1, 20, pp. 1-21.
- Laulom, S.  
 2000 *Francia, La regolamentazione del part-time in Europa*, in «Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali», 88, pp. 559-579.
- Laurent, A.  
 1994 *Storia dell'individualismo*, Bologna, Il Mulino.
- Laurent, J.G., Van der Maesen, L. e Walker, A.  
 2002 *Social Quality: the theoretical state of affairs*, Amsterdam, European Foundation on Social Quality.
- Lewis, J.  
 1992 *Gender and Development of Welfare Regimes*, in «Journal of European Social Policy», 3, 2, pp. 159-173.
- 2000 *Gender and Welfare State Change*, in «European Societies», 4, 4, pp. 331-357.
- 2001 *The Decline of the Male Breadwinner Model: the Implications for Work and Care*, «Social Politics», 2, 8, pp. 152-170.
- 2006 *Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: the*

- interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality*, in «Journal of European Public Policy», 3, 13, 420-437.
- 2009 (a cura di), *Work and Life Balance, Gender and Policy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Lewis, J. e Campbell, M.
- 2007 *Work/family balance policies in the UK since 1997: a new departure?* in «Journal of Social Policy», 3, 36, pp. 365-381.
- Lewis, J., Campbell, M. e Huerta, C.
- 2008 *Patterns of paid and unpaid work in Western Europe: gender, commodification, preferences and the implications for policy*, in «Journal of European Social Policy», 18, 1, pp. 21-37.
- Lewis, J., Knijn, T., Martin, C. e Ostner, I.
- 2009 *Patterns of development in work-family balance policies for parents in France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom during 2000's*, in J. Lewis (a cura di), *Work-Family Balance, gender and Policy*, Cheltenham, Edward-Elgar, pp. 261-286.
- Lewis, J., Smithson, J. e Brannen, J.
- 1999 *Young Europeans' Orientations to Families and Work*, in «Annals of the American Academy of Political and Social Science», 562, pp. 83-97.
- Lister, R.
- 1997 *Citizenship: Feminist Perspectives*, London, MacMillan.
- Livi Bacci, M.
- 2005 *Il paese dei giovani vecchi*, in «il Mulino», 419, pp. 409-421.
- Lodigiani, R.
- 2008 *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, Gardolo, Erikson.
- Luciano, A. (a cura di)
- 2001 *Politiche del lavoro. Linee di ricerca e prove di valutazione*, Milano, Franco Angeli.
- Lundsgaard, J.
- 2005a *Consumer Direction and Choice in Long-Term Care for Older Persons, Including Payments for Informal Care: How Can it Help Improve Care Outcomes, Employment and Fiscal Sustainability?*, OECD Health Working papers, 20.
- 2005b *Ensuring quality long-term care for older people*, «Policy Brief», OECD.
- Madama, I., Jessoula, M. e Graziano, P.
- 2009 *Flessibilità e sicurezza, per chi? Sviluppi di policy e conseguenze nel mercato del lavoro italiano*, in «Stato e Mercato», 3, pp. 387-420.
- Marchetti, A.
- 2009 *Lavoro e conflitto nel servizio domestico*, in R. Catanzaro e A. Colombo (a cura di), *Badanti e co.*, Bologna, Il Mulino, pp. 329-358.
- Mariano, E.
- 2006 *Politiche e servizi per l'infanzia in alcuni paesi europei*, in «Quaderni Cespe», 4, Roma.
- Marocco, M.
- 2007 *Ammortizzatori sociali. Tra condizionalità crescenti e polverizzazione della governance*, in «La Rivista delle politiche sociali», 2, pp. 213-240.

- Martin John, P. e Grubb, D.  
 2001 *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, Working paper, 14, pp. 42-54, Uppsala, IFAU-Office of Labour Market Policy Evaluation.
- Mauceri, S. e Valentini, A.  
 2010 *The European delay in transition to parenthood: the Italian case*, In «International Review of Sociology», 1, pp. 111-142.
- McDonald, P.  
 2000 *Gender equity, social institutions and the future of fertility*, in «Journal of Population Research», 1, 17, pp. 1-16.  
 2002 *Low fertility: unifying the theory and the demography*, paper preparato per la Session 73, *Future of Fertility in Low Fertility Countries, Meeting of the Population Association of America*, 9-11 Maggio, Atlanta.
- Meuldes, D. e Gustafsson, S. (a cura di)  
 2003 *The Rationale of Motherhood Choices: Influence of Employment Conditions and of Public Policies*, European Commission, Research, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Meyer, T.  
 2005 *Political actors and the modernization of care policies in Britain and Germany*, in G.B. Pfau-Effinger e B. Geissler (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, Bristol, The Policy Press, pp. 281-306.
- Micheli, G.A. e Rosina, A.  
 2008 *Venticinque anni di indennità di accompagnamento in Italia: bilancio demografico e linee di tendenza*, in C. Ranci (a cura di), *Tutelare la non autosufficienza. Una proposta di riforma dell'indennità di accompagnamento*, Roma, Carocci, pp. 40-83.
- Mikol, F. e Rémy, V.  
 2009 *RSA: Peut-on apprendre des expériences étrangères? Un bilan des travaux sur l'EITC et le WFCT*, in «Travail et Emploi», 120, pp. 63-73.
- Millar, J. e Warman, A.  
 1996 *Family obligations in Europe*, London, Family Policy Studies Centre.
- Mingione, E.  
 1997 *Sociologia della vita economica*, Roma, Carocci.  
 2002 *Labour Market Segmentation and Informal Work*, in H.D. Gibson (a cura di), *Economic Transformation. Democratization and Integration into the European Union*, Hampshire e New York, Palgrave, pp. 149-192.
- Mingione, E. e Pugliese, E.  
 2010 *Il Lavoro*, Roma, Carocci.
- Ministero Finlandese della Salute e degli Affari Sociali  
 2005 *Trends in Social Protection in Finland 2004-2007*, Helsinki.
- Monteleone, R.  
 2005 *La contrattualizzazione nelle politiche sanitarie: i vouchers ed i budget di cura*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp. 153-166.
- Morel, N.  
 2007 *From subsidiarity to «free choice»: child- and elderly-care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands*, in «Social Policy & Administration», 6, pp. 618-637.

- Mottura, G. e Cossentino, F.  
 2005 *Domanda di cure domiciliare e donne migranti. Indagine sul fenomeno delle badanti in Emilia-Romagna*, Quaderno dell'Agenzia Sanitaria Regionale della Regione Emilia-Romagna, n. 110, Bologna.
- Nadalet, S.  
 2007 *I congedi dei padri lavoratori in Francia: tra legislazione e norme sociali*, in L. Calafà (a cura di), *Paternità e lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Naldini, M.  
 2002 *Le politiche familiari in Europa: modelli di trasformazione*, Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, *Famiglie: mutamenti e politiche sociali*, 1, Bologna, Il Mulino.  
 2003 *The Family in the Mediterranean Welfare States*, London, Frank Cass.  
 2006 *Trasformazioni lavorative e familiari: soluzioni di policy in diversi regimi di welfare*, in «Economia & Lavoro», 1, pp. 73-90.
- National Statistics  
 2008 *Developments in measuring the UK service industries, 1990 to 2006*, in «Economic and Labour Market Review», 2, 1, London.
- Negri, N. (a cura di)  
 2002 *Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale*, Torino, Trauben.
- Nippert-Eng, C.E.  
 1996 *Home and work: Negotiating boundaries through everyday life*, Chicago, The University of Chicago Press.
- O'Connor, J.S., Orloff, A.S. e Shaver, S.  
 1999 *States, Markets and Families*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oecd  
 2002 *Babies and Bosses. Reconciling work and family life*, 1, Australia, Denmark and the Netherlands, Paris.  
 2006a *Economic, Environmental and Social Statistics*, Factbook, Paris, Oecd Publications.  
 2006b *Boosting Jobs and Incomes. Policy lessons from reassessing the Oecd Job Strategy*, Paris.  
 2007 *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Paris.  
 2008a *Employment Outlook*, Paris, Oecd publications.  
 2008b *Modernizing Social Policy for the New Life Course*, Paris.  
 2008c *OECD Health Data 2008*, Paris.
- Oinonen, E.  
 2004 *Starting the first family. Changes in patterns of family formation and demographic trends in Finland and Spain*, in «European Societies», 6, 3, pp. 319-346.
- Oldini, R.  
 2004 *(tra) Nido (e) famiglia*, Milano, Vita e Pensiero.
- Orloff, A.S.  
 1993 *Gender and the Social Rights of Citizenship. The comparative analysis of gender relations and welfare states*, Madison, University of Madison-Wisconsin.  
 2006 *From Maternalism to 'Employment for All: State Policies to Promote*

- Women's Employment Across the Affluent Democracies*, in J. Levy, *The State after Statism*, Cambridge, Oxford University Press, pp. 230-268.
- Ornston, D.
- 2006 *Reorganising Adjustment: Finland's Emergence as a High Technology Leader*, in «West European Politics», 4, 29, pp. 784-801.
- Paci, M.
- 1982 *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di Welfare*, in «Stato e Mercato», 3, pp. 345-400.
- 1989 *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Napoli, Liguori.
- 2004 *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 333-373.
- 2005 *Nuovi lavori, nuovi welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.
- 2007 *Famiglie, regimi di welfare e economia dei servizi*, in M. Regini (a cura di), *La sociologia economica oggi*, Roma-Bari, Laterza, pp. 58-79.
- 2008a (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Bologna Il Mulino.
- 2008b *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in «Stato e Mercato», 1, pp. 3-30.
- 2009a *Il regime corporativo di welfare tra resistenze e cambiamento. Alcune riflessioni sui casi italiano e francese*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 2, pp. 279-300.
- 2009b *La Costituzione e i diritti sociali e del lavoro nell'Italia che cambia*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 13-40.
- 2009c *Discriminazione di genere e partecipazione al mercato del lavoro*, in «Prisma», 2, 151-155.
- Pakulski, J.
- 2005 *Foundations of a post-class analysis*, in E.O. Wright (a cura di), *Approaches to class analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 152-179.
- Palier, B.
- 2005 *Gouverner la Sécurité Sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF.
- 2008 *Un lungo addio a Bismarck? Le riforme del welfare nell'Europa continentale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 3, pp. 149-177.
- Palier, B. e Martin, C.
- 2007 *From a 'frozen landscape to structural reforms: the sequential transformation of Bismarckian welfare system*, in «Social Policy & Administration», 6, pp. 535-554.
- Palier, B. e Thelen, K.
- 2010 *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, in «Politics & Society», 1, pp. 119-148.
- Pascall, G. e Lewis, J.
- 2004 *Emerging Gender regimes and Policies for gender Equality in a Wider Europe*, in «Journal of Social Policy», 33, 3, pp. 373-394.
- Pesaresi, F.
- 2005 *L'esperienza europea dei nidi a domicilio: le assistenti materne per bambini con meno di 3 anni*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 4/5, pp. 24-30.

- Pesaresi, F. e Brizioli, E.  
 2009 I servizi residenziali, in N.N.A. (Network Non Autosufficienza) (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, Rimini, Maggioli.
- Pesaresi, F. e Gori, C.  
 2002 *Servizi domiciliari e residenziali per gli anziani non autosufficienti in Europa*, rapporto IRS.
- Pfau-Effinger, B.  
 1998 *Gender Cultures and the Gender Arrangement. A Theoretical Framework for Cross-National Gender Research*, in «Innovation», 11, 2, pp. 147-166.
- 2004 *Development of Culture, Welfare States and Womans' Employment in Europe*, Aldershot, Ashgate.
- 2005 *Development paths of care arrangements in the framework of family values and welfare values*, in B. Pfau-Effinger e B.B. Geissler (a cura di), *Care and social integration in the European Societies*, Bristol, The Policy Press, pp. 21-45.
- Piazza, M.  
 2007 *Presentazione*, in L. Calafà (a cura di), *Paternità e lavoro*, Bologna, Il Mulino, pp. 9-21.
- Pierson, P.  
 1994 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchement*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pijl, M. e Johansson, L.  
 2003 *Filling the Care Gap. A Critical Analysis of the Support carers of older persons*, Paper, ESA Conference, Murcia, settembre.
- Pirrone, S. e Sestito, P.  
 2006 *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, Il Mulino.
- Pisati, M.  
 2002 *La transizione alla vita adulta*, in A. Schizzerotto (a cura di), *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita*, Bologna, Il Mulino, pp. 89-139.
- Plantenga, J. e Remery, C.  
 2005 *Reconciliation of work and private life: A comparative review of thirty European countries*, Luxembourg, Office for Official Publications.
- 2007 *Work Family Reconciliation*, Paper, NOE meeting, Reconciling Work and Welfare in Europe, Warsaw, 12-15 giugno.
- 2009 *Parental Leave in the Netherlands*, Munich, CESIFO Reports, 2.
- Ponzini, G. e Pugliese, E. (a cura di)  
 2008 *Un sistema di welfare mediterraneo, Rapporto IRPPS-CNR sullo stato sociale in Italia 2007-2008*, Roma, Donzelli.
- Pronzato, C.  
 2006 *Donne in Europa tra lavoro e famiglia*, in «Economia e Lavoro», 3, pp. 89-105.
- Pugliese, E.  
 2002 *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.
- 2006 *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.
- Pugliese, E. e Rebergiani, E.  
 2004 *Occupazione disoccupazione in Italia*, Roma, Edizioni Lavoro.

Quirico, M.

2009 *Tra utopia e realtà: Olof Palme e il socialismo*, Roma, Editori Riuniti.

Rake, K. (a cura di)

2000 *Women's Incomes over the Lifetime: a report to the Women's Unit*, London, The Stationery Office.

Ranci, C. (a cura di)

2001 *Il mercato dei servizi alle persone*, Roma, Carocci.

Ranci, C., Da Roit, B. e Pavolini, E.

2008 *Partire dall'esistente: le caratteristiche dell'indennità di accompagnamento e alcune proposte di riforma*, in C. Ranci (a cura di), *Tutelare la non autosufficienza. Una proposta di riforma dell'indennità di accompagnamento*, Roma, Carocci, pp. 11-38.

Reher, D.S.

1998 *Family Ties in Western Europe: Persistent Contrasts*, in «Population and Development Review», 2, 24, pp. 203-234.

Reyneri, E. e Scherer, S.

2008 *Com'è cresciuta l'occupazione femminile in Italia: fattori strutturali e culturali a confronto*, in «Stato e Mercato», 2, pp. 183-216.

Robeyns, I.

2003 *The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction*, Paper, III Conference on the Capability Approach: From Sustainable Development to Sustainable Freedom, Università di Pavia, 7-9 settembre.

2005 *The Capability Approach: A Theoretical Survey*, in «Journal of Human Development», 6, 1, pp. 215-244.

Rose, M.

1985 *Universalism, culturalism and the Aix group: promise and problems of a societal approach to economic institutions*, in «European Sociological Review», 1, pp. 65-83.

Rosina, A.

2007 *Famiglia e generazioni*, relazione presentata alla Conferenza nazionale della famiglia, sessione Famiglia e generazioni, 24-26 maggio 2007, Firenze.

Rosina, A., Micheli, G.A. e Mazzucco, S.

2007 *Le difficoltà dei giovani all'uscita dalla casa dei genitori. Un'analisi del rischio*, in «Rivista delle Politiche Sociali», 3, pp. 95-111.

Rosina, A. e Sabbadini, L.L.

2005 *Diventare padri in Italia. La fecondità secondo un approccio di genere*, Roma, [http://www.Istat.it/dati/catalogo/20051020\\_00/Arg\\_ediz\\_provvdiventare\\_padri.pdf](http://www.Istat.it/dati/catalogo/20051020_00/Arg_ediz_provvdiventare_padri.pdf).

Rosina, A. e Saraceno, C.

2007 *L'impatto dei figli sulla continuità occupazionale femminile e il ruolo dell'istruzione delle moglie e dei mariti*, Sis-Magazine, <http://magazine.sis-statistica.it/spip.php?article51>, 21 novembre.

2008 *Interferenze asimmetriche. Uno studio della discontinuità lavorativa femminile*, in «Economia & lavoro», 2, pp. 149-167.

Sabatino, D.

In corso di pubblicazione *Le badanti nel sistema di welfare italiano*, in G. Ponzini (a cura di), *Rapporto IRPPS-CNR sullo stato sociale in Italia*, Roma, Donzelli.

- Sabbadini, L.L.  
 2004 *Come cambia la vita delle donne*, Roma, Istat.
- Sabbadini, L.L. e Palomba, R.  
 1994 *Tempi diversi. L'uso del tempo di uomini e donne nell'Italia di oggi*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri.
- Sabbatini, A.  
 2009 *La faticosa vita delle donne in Italia fra lavoro e famiglia, sbilanciamenti e riequilibri*, in M.L. Mirabile (a cura di), *Vita attiva? I «giovani anziani» fra insicurezza e partecipazione*, Roma, Ediesse.
- Sacchi, S. e Bastagli, F.  
 2005 *Italy – Striving Uphill but Stopping Halfway. The Troubled Journey of the Experimental Minimum Insertion Income*, in M. Ferrera (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal*, London, Routledge.
- Sainsbury, D.  
 1994 *Gendering welfare states*, London, Sage.  
 1999 *Gender and Welfare State Regimes*, New York, Oxford University Press.
- Salais, R.  
 2004 *Incorporating the capability approach into social and employment policies*, in R. Salais, *Villeneuve, Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 283-301.
- Salmieri, L.  
 2006 *Coppie flessibili. Progetti e vita quotidiana dei lavoratori atipici*, Bologna, Il Mulino.
- Saltman, R.B.  
 1997 *Convergence versus Social Embeddedness. Debating the Future Direction of Health Care Systems*, in «European Journal of Public Health», 7, pp. 449-453.
- Samek Lodovici, M. e Oliva, D.  
 2005 *Europa. Modelli di conciliazione dei tempi*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 3, pp. 175-200.
- Samek Lodovici, M. e Semenza, R.  
 2007 *Il caso italiano: dalla regolazione dei contratti alla riforma del welfare?*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2, pp. 107-130.
- Sancho Castiello, M., de la Pezuela Pinto, M. e Fernández Moreno, M.  
 2007 *Social Services for Older People in Spain. January 2006*, in *2006 Report Older People in Spain*, Madrid, Institute of Older Persons and Social Services.
- Santoro, M.  
 2002 *A casa con mamma. Storie di eterni adolescenti*, Milano, Unicopli.
- Saraceno, C.  
 1998 *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.  
 1999 *Le politiche familiari in Italia. Famiglie, genere, generazione. Dati e politiche, Italia-Europa-Usa*, in «L'Assistenza Sociale», 3-4, pp. 15-32.  
 2000 *Being Young in Italy: The Paradoxes of a Familistic Society*, in «European Journal of Social Quality», 2, 2, pp. 120-132.  
 2002 *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- 2003a *La conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia: paradossi ed equilibri imperfetti*, in «Polis», 17, 2, pp. 199-228.

- 2003b *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- 2008 *Intergenerational relations in families – a micro-macro perspective*, in C. Saraceno (a cura di), *Families, Ageing and social policies*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 1-19.
- 2009 *Genere e cura: vecchie soluzioni per nuovi scenari?*, «La Rivista delle Politiche Sociali», 2, pp. 53-75.
- Saraceno, C. e Naldini, M.
- 2001 *Sociologia della famiglia*, Bologna, Il Mulino.
- Scarpa, S.
- 2006 *La riforma delle politiche per gli anziani non autosufficienti in Italia e in Svezia: un caso di simmetria apparente?*, in «Stato e Mercato», 3, pp. 473-507.
- Scharpf, F.W.
- 2001 *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, in B. Ebbinghaus e P. Manow (a cura di), *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London, Routledge, pp. 270-283.
- Schizzerotto, A.
- 2002 *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita*, Bologna, Il Mulino.
- Sen, A.K.
- 1982 *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford, Basic Blackwell; trad. it. *Scelta, benessere, equità*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- 1985 *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- 1986 *Scelta, benessere, equità*, Bologna, Il Mulino.
- 1987 *The Standard of Living*, in G. Hawthorne (a cura di), *The Standard of Living. The Tanner Lectures on Human Values*, Clare Hall, Cambridge, pp. 1-38.
- 1992 *Risorse, valori e sviluppo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- 1997 *Human capital and Human capabilities*, in «World Development», 12, 25 pp. 1959-1961.
- 2000a *La ricchezza della ragione. Denaro, valori, identità*, Bologna, Il Mulino.
- 2000b *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori.
- 2006 *Scelta, benessere, equità*, Bologna, Il Mulino.
- 2009 *The Idea of Justice*, Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sennett, R.
- 2007 *La cultura del nuovo capitalismo*, Bologna, Il Mulino.
- Sgritta, G.B.
- 2002 *La transizione all'età adulta: la sindrome del ritardo*, in Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, *Famiglie, mutamenti e politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Signorelli, A. (a cura di)
- 2007 *Lavoro e politiche di genere. Strategie e strumenti per una nuova divisione del lavoro sociale*, Milano, Franco Angeli.
- Sis-Gruppo di coordinamento per la demografia
- 2007 *Rapporto sulla popolazione. L'Italia all'inizio del XXI secolo*, Bologna, Il Mulino.
- Sleeboos, J.E.
- 2003 *Low Fertility Rates in Oecd Countries: Facts and Policy Responses*, Paris, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, 15.

- Smith, S.R.  
 1999 *Arguing against cuts in lone parents benefits: reclaiming the desert ground in the UK*, in «Critical Social Policy», 3, 19, pp. 313-334.
- Socialstyrelsen  
 1999 *Social Services in Sweden*, Stockholm.  
 2009 *Care of older people in Sweden 2008*, Stockholm.  
 2005 *Institutional Care for the Elderly in Sweden*, Stockholm.
- Solera, C.  
 2009 *Women in and out of paid work: Changes across generations in Italy and Britain*, Bristol, The Policy Press.
- Stafford, B.R. e Kellard, K.  
 2005 *Personalizzare: lo sviluppo di programmi attivi del mercato del lavoro nel Regno Unito*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 165-189.
- Stakes  
 2007 *Facts about Social Welfare and Health Care in Finland 2007*, Helsinki.
- Supiot, A.  
 2003 *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive di regolazione del lavoro*, Roma, Carocci.
- Swedish Welfare Commission  
 2003 *A welfare balance sheet for the 1990s, Final report of the Swedish Welfare Commission*, Stockholm.
- Syfo  
 2006 *Manifesto for Social Enterprises in Finland*, Helsinki, SYFO, Forum for Social Entrepreneurship.
- Szebehely, M.  
 1998 *Changing division of care-work: caring for children and frail elderly people in Sweden*, in J. Lewis (a cura di), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate, pp. 257-283.
- Tesauro, T.  
 2006 *La geografia delle politiche per gli anziani in Italia*, in E. Pugliese (a cura di), *Nord e sud, Rapporto IRPPS-CNR sullo stato sociale in Italia 2005-2006*, Roma, Donzelli.  
 2008 *Le politiche per gli anziani nei paesi dell'Europa mediterranea*, in G. Ponzini e E. Pugliese (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo, Rapporto IRPPS-CNR sullo stato sociale in Italia 2007-2008*, Roma, Donzelli.
- The Swedish Association of local Authorities and Regions  
 2006 *Care of the Elderly in Sweden Today*, Stockholm.
- Timonen, V.  
 2003 *Restructuring the Welfare State: Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden*, Cheltenham, Edward Elgar.  
 2004 *New Risks – Are They Still New for the Nordic Welfare State?*, in P. Taylor-Gooby (a cura di), *New Risks, New Welfare?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 83-110.
- Trifiletti, R.  
 2006 *Il concetto di conciliazione e le pratiche quotidiane: un'analisi comparata in cinque paesi europei*, in A. Simonazzi (a cura di), *Questioni di genere, questioni di politica*, Roma, Carocci, pp. 25-61.  
 2009 *Nuovi rischi sociali, ridisegno del welfare e cittadinanza delle donne*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2, pp. 119-142.

- Trydegard, G.B.  
 2003 *Les réformes des services de soins suédois dans les années quatre-vingt-dix. Une première évaluation de leurs conséquences pour les personnes âgées*, in «Revue française des Affaires sociales», 4, pp. 423-442.
- Turcio, S.  
 2008 *La famiglia sud-europea tra mutamento sociale, vecchio e nuovo welfare*, in G. Ponzini e E. Pugliese (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo, Rapporto IRPPS-CNR sullo stato sociale in Italia 2007-2008*, Roma, Donzelli, pp. 53-98.
- Unicef  
 2008 *Come cambia la cura dell'infanzia*, Firenze, Centro di ricerca Innocenti.
- Unioncamere  
 2008 *Sistema informativo Excelsior*, Formazione continua e tirocini formativi, Milano.
- Vaattovaara, M. e Kortteinen, M.  
 2003 *Beyond Polarisation Versus Professionalisation? A Case Study of the Development of the Helsinki Region, Finland*, in «Urban Studies», 40, pp. 2127-2145.
- Valkenburg, B.  
 2005 *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, in «La rivista delle politiche sociali» 1, pp. 7-18.
- Van Berkel, R.  
 2002 *Inclusione attraverso la partecipazione? Riflessioni sulle politiche di attivazione nell'Unione europea*, in V. Borghi (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Milano, Franco Angeli, pp. 213-243.
- Van Berkel, R. e Borghi, V.  
 2007 *New Modes of Governance in Activation Policies*, in «International Journal of Sociology and Social Policy», 7-8, 27, pp. 277-286.
- Van Berkel, R. e Møller, I.H.  
 2002 *Active Social Policies in EU. Inclusion through participation?*, Bristol, The Policy Press.
- Van Berkel, R. e Valkenburg, G.  
 2007 *Making it Personal. Individualising Activation Services in the EU*, Bristol, The Policy Press.
- Van Horen, F. e Becker, U.  
 2009 *Explaining contradictory developments in child and elderly care policies in the Netherlands*, Paper, Espanet Conference, Urbino.
- Van Oorschot, W. e Hvinden, B.  
 2000 *Disability Policies in Europe: toward Convergence?*, in «European Journal of Social Security», 2/4, pp. 293-302.
- van Staveren, I.  
 2009 *Home Care Reform in the Netherlands: Impacts on Unpaid Care*, Paper, ASE sessions at the ASSA meetings, San Francisco, 3-5 gennaio.
- Veca, S.  
 2002 *Una utopia ragionevole*, in «Italianieuropei», 1, pp. 169-176.
- Villa, M.  
 2007 *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, Milano, Franco Angeli.

- Visser, J.  
2002 *The First Part-Time Economy in the World. A Model to be Followed?*, in «Journal of European Social Policy», 1, 12, pp. 23-42.
- Visser, J. e Wilthagen, T.  
2005 *Paesi Bassi. Lavoro part-time e politiche di conciliazione*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 3, pp. 117-145.
- Vitale, A.  
2005 *Contrattualizzazione sociale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, pp. 291-324.
- Walther, A. e Stauber, B.  
2002 *Misleading Trajectories. Integration Policies for Young Adults in Europe? An EGRIS Publication*, Opladen, Leske and Budrich.
- White, M., Hill, S., Mills, C. e Smeaton, D.  
2003 *High-performance management practices, working hours and work-life balance*, in «British Journal of Industrial Relations», 41, 2, pp. 175-195.
- Windebank, J.  
2007 *Outsourcing women's domestic labour: the Chèque Emploi-Service Universel in France*, in «Journal of European Social Policy», 3, 17, pp. 257-270.
- Wwell-SemPer  
2010 *Percorsi locali di riforma del welfare e integrazione delle politiche sociali*, Roma, CNEL, Rapporto di ricerca, pp. 1-141.
- Zucchetti, E.  
2001 *Le politiche attive del lavoro e i nuovi servizi per l'impiego: qualità e non solo flessibilità*, in M. Magatti e R. Rizza (a cura di), *Le politiche attive. Un quadro comparato*, Milano, Franco Angeli, pp. 113-134.

copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

## GLI AUTORI

MARIA CONCETTA AMBRA è dottoranda di ricerca in Sistemi Sociali, Organizzazione e Analisi delle politiche pubbliche, presso il Dipartimento di Scienze Sociali della Sapienza, Università di Roma. Si occupa di sistemi di welfare, politiche sociali e mercato del lavoro.

GIANLUCA BUSILACCHI è ricercatore in sociologia economica e insegna sociologia dei processi dell'integrazione europea all'Università di Macerata. È coordinatore del gruppo di ricerca Disuguaglianza, welfare state e giustizia sociale in Europa dell'Istituto Cattaneo. È stato visiting fellow alla London School of Economics and Political Science e all'Università di Anversa. Autore di numerose pubblicazioni principalmente sui temi della povertà e delle politiche sociali ha recentemente collaborato con la Commissione di indagine sull'esclusione sociale (CIES), curando la ricerca sulle politiche di contrasto alla povertà e sugli ammortizzatori sociali nell'Unione Europea.

ANDREA CIARINI è dottore di ricerca in Sistemi Sociali, Organizzazione e Analisi delle politiche pubbliche. Attualmente è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Sociali della Sapienza, Università di Roma. Insegna sociologia del lavoro presso l'Università di Cassino. È stato visiting researcher presso la London School of Economics and Political Science. I suoi interessi riguardano le politiche sociali e del lavoro. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *Welfare e individualizzazione: dimensioni e processi*, La Rivista delle Politiche Sociali, n. 2, 2010. È co-autore del volume *Welfare locale e democrazia partecipativa*, a cura di Massimo Paci, Bologna, 2008.

ALESSANDRO GENTILE è dottore di ricerca in Scienze Sociali. Attualmente è ricercatore presso l'Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CCHS-CSIC) di Madrid. I suoi interessi riguardano i cicli di vita e la politica sociale comparata. È stato visiting scholar presso la London School of Economics and Political Science, l'Università di Stoccolma e della Pennsylvania. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *De vuelta al nido en tiempos de crisis*, Revista de Juventud,

2010; *Transición a la vida adulta y políticas de juventud en España*, in Luis Moreno (ed.) *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid, 2009.

ANNARITA FASANO è dottoranda di ricerca in Sistemi Sociali, Organizzazione e Analisi delle politiche pubbliche, presso il Dipartimento di Scienze Sociali della Sapienza, Università di Roma. I suoi interessi riguardano le politiche sociali e del lavoro e la governance del mercato del lavoro. Attualmente è stagista presso la direzione generale Employment, Social Affairs and Equal Opportunities dell'Unione Europea.

ALESSANDRA FASANO è ricercatrice presso l'Istat. È dottore di ricerca in Sistemi Sociali, Organizzazione e Analisi delle politiche pubbliche. È stata assegnista di ricerca presso l'Istituto di Ricerca sulla Popolazione e le Politiche Sociali IRPPS-CNR. I suoi interessi riguardano le politiche di conciliazione, sociali e del lavoro. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *Conciliare cura e lavoro. Politiche e differenze di genere in alcuni paesi europei*, Napoli, 2010.

ORAZIO GIANCOLA è dottore di ricerca in Sistemi Sociali, Organizzazione e Analisi delle politiche pubbliche. Attualmente è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Sociali della Sapienza, Università di Roma. Si occupa di sociologia dell'educazione, di equità e disuguaglianze sociali, di comparazione dei sistemi educativi e formativi. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *Performance e disuguaglianze nei sistemi educativi europei*, Napoli, 2009; *Scuola in azione tra qualità e equità* (con Luciano Benadusi), Roma, 2009.

MASSIMO PACI è professore emerito di sociologia dei processi economici e del lavoro presso la Facoltà di Sociologia della Sapienza, Università di Roma. È stato presidente dell'Inps. Tra le sue recenti pubblicazioni per Il Mulino: *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, 2007 (2<sup>a</sup> edizione); *Welfare locale e democrazia partecipativa*, a cura di, 2008; *Il regime corporativo di welfare tra resistenze e cambiamento. Alcune riflessioni sui casi italiano e francese*, Rassegna Italiana di Sociologia, n. 2, 2009.

LAURA PALOMBO è dottore di ricerca in economia dello sviluppo. Insegna Demografia per l'analisi aziendale presso l'Università di Cassino. I suoi interessi di ricerca sono l'evoluzione strutturale della famiglia e le implicazioni del comportamento riproduttivo della coppia, le teorie migratorie.

ENRICO PUGLIESE è professore ordinario di sociologia del lavoro presso la Facoltà di Sociologia della Sapienza, Università di Roma, dove è direttore della Scuola di dottorato Sociotrends e coordinatore del dottorato in

Sistemi Sociali, Organizzazioni e Analisi delle Politiche Pubbliche. È stato direttore dell'Istituto di Ricerca sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS)-CNR. Si occupa di trasformazioni socio-demografiche, mercato del lavoro e migrazioni internazionali. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il 2006 (nuova edizione aggiornata); *Il Lavoro* (con Enzo Mingione), Roma, 2010 (2ª edizione); *L'esperienza migratoria* (con Maria Immacolata Maciotti), Roma-Bari, 2010 (2ª edizione).

ALESSIA SABBATINI è ricercatrice presso l'Istat. È dottore di ricerca in servizio sociale. È membra del comitato di redazione della Rivista delle Politiche Sociali. I suoi interessi riguardano l'attività di cura, politiche familiari e per la non autosufficienza. Tra le sue pubblicazioni: *Governance*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, 2005. È co-autrice del volume *Welfare locale e democrazia partecipativa*, a cura di Massimo Paci, Bologna, 2008.

LUCA SALMIERI insegna sociologia della cultura presso la Facoltà di Sociologia della Sapienza, Università di Roma dove è ricercatore. È autore di saggi e articoli sul genere, il mercato del lavoro e il tema del work-life balance su cui ha svolto una ricerca europea nell'ambito del Sesto Programma quadro *Workcare: Social quality and the changing relationship between work, care and welfare in Europe*. Per Il Mulino ha pubblicato: *Coppie Flessibili. Progetti e vita quotidiana dei lavoratori atipici*, 2006.

SIMONE SCARPA è dottore di ricerca in Urban and Local European Studies. Attualmente è dottorando di ricerca in Social Service presso la Linnéuniversitetet di Växjö (Svezia). Si interessa di politiche sociali e urban studies e ha svolto attività di ricerca in alcune università italiane (Milano-Bicocca) e straniere (Stoccolma e Helsinki). Tra le sue recenti pubblicazioni: *The scalar dimension of welfare state development: the case of Swedish and Finnish social assistance systems*, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, n. 1, 2009; *Scalar Politics and Workfare Reforms*, in P. Koistinen, A. Serrano-Pascual, L. Mósesdóttir (a cura di), *Emerging Systems of Work and Welfare*, Bruxelles, 2009.



copyright © 2011 by  
Società editrice il Mulino,  
Bologna

Finito di stampare nel mese di luglio 2011  
presso Litosei, via Rossini 10, Rastignano (Bo)  
[www.litosei.com](http://www.litosei.com)

## STUDI E RICERCHE

ultimi volumi pubblicati:

582. Eugenio Somaini, *Geografia della democrazia*
583. Matteo Jessoula, *La politica pensionistica*
584. Giuseppe Bellantuono, *Contratti e regolazione nei mercati dell'energia*
585. *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, a cura di Maria Cecilia Guerra e Alberto Zanardi
586. Fabio Berton - Matteo Richiardi - Stefano Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*
587. *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di Luisa Torchia
588. *Badanti & Co. Il lavoro domestico straniero in Italia*, a cura di Raimondo Catanzaro e Asher Colombo
589. Giacinto Della Cananea, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*
590. Piero Amerio, *Giovani al lavoro. Significati, prospettive e aspirazioni*
591. Giampiero Cama, *La Banca d'Italia*
592. Magda Bianco e Paolo Sestito, *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*
593. Roberto D'Alimonte - Alessandro Chiaramonte, *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*
594. Nicola Sartor, *Invecchiamento, immigrazione, economia. Quali politiche pubbliche?*
595. *Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola. Terza indagine dell'Istituto IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, a cura di Alessandro Cavalli e Gianluca Argentin
596. Maurizio Pisati, *Voto di classe. Posizione sociale e preferenze politiche in Italia*
597. *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010. Un bilancio del primo decennio 2000*, a cura di Maria Cecilia Guerra e Alberto Zanardi
598. *Immobilità diffusa. Perché la mobilità intergenerazionale è così bassa in Italia*, a cura di Daniele Checchi

599. Emilio Barucci - Federico Pierobon, *Stato e mercato nella Seconda Repubblica. Dalle privatizzazioni alla crisi finanziaria*
600. Nicola Negri - Marianna Filandri, *Restare di ceto medio. Il passaggio alla vita adulta nella società che cambia*
601. Luisa Molinari, *Alunni e insegnanti. Costruire culture a scuola*
602. Ilaria Madama, *Le politiche di assistenza sociale*
603. Riccardo Brizzi, *L'uomo dello schermo. De Gaulle e i media*
604. *Tra vecchio e nuovo regime. Il peso del passato nella costruzione della democrazia*, a cura di Pietro Grilli di Cortona e Orazio Lanza
605. Giuseppe Cambiano, *Perché leggere i classici. Interpretazione e scrittura*
606. *Votare in Italia 1968-2008. Dall'appartenenza alla scelta*, a cura di Paolo Bellucci e Paolo Segatti
607. Aris Accornero, *Quando c'era la classe operaia. Storie di vita e di lotta al Cotonificio Valle Susa*
608. Anna Maria Giannini - Roberto Sgalla, *Giovani e legalità*
609. Lorenzo De Sio, *Competizione e spazio politico. Le elezioni si vincono davvero al centro?*
610. Luigi Pellizzoni, *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*
611. Angelo Paletta, *Scuole responsabili dei risultati. Accountability e bilancio sociale*
612. Guido Baglioni, *La lunga marcia della Cisl. 1950-2010*
613. Giorgio Caravale, *Il profeta disarmato. L'eresia di Francesco Pucci nell'Europa del Cinquecento*
614. Domenico Perrotta, *Vite in cantiere. Migrazione e lavoro dei rumeni in Italia*
615. Bernardo Giorgio Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*
616. *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2011*, a cura di Maria Cecilia Guerra e Alberto Zanardi
617. Rocco Sciarrone - Nicoletta Bosco - Antonella Meo - Luca Storti, *La costruzione del ceto medio. Immagini sulla stampa e in politica*
618. Domenico Letterio, *Tocqueville ad Algeri. Il filosofo e l'ordine coloniale*
619. Manuela Naldini - Chiara Saraceno, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*
620. Massimo Paci - Pugliese Enrico, *Welfare e promozione delle capacità*
621. Diego Quagliani, *Machiavelli e la lingua della giurisprudenza. Una letteratura della crisi*











