

Investimenti sociali e Next Generation Eu in Italia

Andrea Ciarini ed Elisa Mariano

RPS

In questo articolo l'attenzione è concentrata sul Piano nazionale di resilienza e ripresa italiano alla luce del paradigma dell'Investimento sociale (Is), la prospettiva di ricalibratura del welfare al centro dei principali tentativi riforma promossi dalle istituzioni europee negli anni passati. L'analisi proposta mira a esaminare se e quanto l'Is sia attrezzato per rispondere alle nuove domande di protezione sociale sorte

in seguito alla pandemia, riconsiderando le opzioni percorribili per intervenire sui nodi critici del sistema di welfare italiano, sia quelli di lungo periodo (l'infrastrutturazione sociale e la carenza di servizi di welfare), sia quelli che si sono manifestati più di recente con l'ultima tornata di riforme che hanno riguardato in particolare le politiche di contrasto alla povertà e inserimento attivo nel mercato del lavoro.

1. Il modello sociale europeo di fronte alle sfide della pandemia (e non solo)

Con l'esplosione della crisi sanitaria e della nuova recessione economica i sistemi di welfare europei si trovano oggi a fronteggiare uno sforzo di riorganizzazione quasi senza precedenti. In Italia il blocco dei licenziamenti, gli ammortizzatori sociali in deroga e le misure di contrasto alla – poco prima della pandemia con il Reddito di cittadinanza e poi in piena emergenza sanitaria con il Reddito di emergenza – hanno consentito di attutire i colpi di impatti sociali che altrimenti sarebbero stati devastanti. Sappiamo che alcune di queste misure saranno sostituite da programmi di riforma ben più strutturati, tanto più in considerazione dei Piani nazionali di resilienza e ripresa (Pnrr) legati al *Next Generation Eu*, il ben noto piano europeo di ripresa che nei prossimi anni dovrà ridisegnare le strategie di crescita e anche i modelli sociali dei Paesi europei. Per l'Italia è una occasione storica che segna un vero e proprio cambio di passo rispetto al passato, quando i tentativi di ricalibratura sono andati a più riprese a vuoto, sia per il peso delle resistenze interni, sia per i molti vincoli esterni di livello europeo che diversi studiosi non hanno mancato di rimarcare. Basti ricordare quanto sottolineato anni addietro da Chiara Saraceno (2013; vedi anche Ascoli e al., 2016) rispetto

alla contraddizione, per anni insuperata, tra gli obiettivi ambiziosi della vecchia agenda sociale europea e la strenua difesa da parte delle stesse istituzioni europee di quelle politiche di austerità e vincoli fiscali che nei fatti impedivano di perseguire quegli obiettivi, soprattutto ai Paesi più colpiti dalla precedente crisi economico-finanziaria e che più invece avrebbero avuto bisogno di spazio fiscale per ammortizzarne i costi sociali. Come ha rimarcato Francesco Saraceno (2017), dopo una breve parentesi (tra il 2008 e il 2009) in cui i bilanci pubblici erano stati chiamati a contenere i costi sociali della crisi, in seguito il ritorno delle riforme strutturali ha fortemente indebolito la capacità di risposta dei sistemi di protezione sociale, acuendo le divergenze tra i Paesi cosiddetti «virtuosi» e quelli che, in condizioni di bilancio più critiche o sottoposti alle cure della Troika, non hanno avuto alternative al mero taglio della spesa sociale (Matsaganis, 2013; Petmesidou e Guillén, 2014).

Rispetto a questa fase ci troviamo oggi di fronte a uno scenario diverso, tanto sul piano della domanda sociale, quanto su quello dell'offerta, ovvero le politiche da mettere in campo per fronteggiare le nuove situazioni di rischio. Rispetto alla crisi precedente, quando gli obiettivi dell'agenda sociale europea erano stati subordinati all'austerità, la repentina risposta delle istituzioni comunitarie ha attutito i colpi della recessione. Da questo punto di vista, le aspettative di un cambio di passo in Europa sono oggi più che mai giustificate, tanto più considerando l'importanza degli accordi raggiunti in sede europea, attesi tuttavia alla traduzione in programmi di investimenti concreti da parte di tutti i Paesi membri, soprattutto quelli che più sono stati colpiti dalla pandemia (tra questi certamente l'Italia). Resta inoltre la questione di come coniugare, anche nella fase post-Covid, competitività e coesione sociale, in un quadro che inevitabilmente vedrà aumentare i debiti pubblici, con conseguenze anche sulla loro sostenibilità. Come favorire dunque una crescita inclusiva in contesti sottoposti a diversi fattori di trasformazione? Come coniugare una via alla competitività e una transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto, salvaguardando la coesione sociale? E come ribilanciare le politiche di protezione sociale per rispondere ai bisogni emergenti nel quadro del Next Generation Eu?

Nelle prossime pagine concentreremo l'attenzione sul paradigma dell'Investimento sociale (Is) che come è noto è stato al centro dei principali tentativi di ricalibratura e riconosciuto altresì dalle istituzioni europee come prospettiva di convergenza comunitaria verso assetti di protezione sociale comuni, da un lato più capaci di sostenere la crescita, dall'altro anche più inclusivi. Ci domanderemo in questo senso, se e

quanto l'Is sia attrezzato a rispondere alle nuove domande di protezione sociale sorte in seguito alla pandemia. Di seguito guarderemo all'Italia, alla luce del dibattito sul Recovery Plan. Qui ci domanderemo se e in che misura una strategia di riforma orientata all'Is sia percorribile (e auspicabile) per il Pnrr italiano, focalizzando l'attenzione sulle opzioni da considerare al fine di intervenire sui nodi critici del sistema di welfare italiano, sia quelli di lungo periodo (l'infrastrutturazione sociale e la carenza di servizi di welfare), sia quelli che si sono manifestati più di recente con l'ultima tornata di riforme che hanno riguardato in particolare le politiche di contrasto alla povertà e di inserimento attivo nel mercato del lavoro.

2. *L'investimento Sociale. Un paradigma di ricalibratura ancora attuale?*

Come detto in precedenza la prospettiva di ricalibratura che fino a oggi ha trovato più spazio negli studi sui regimi di welfare è quella riconducibile al dibattito sull'Is, assurto a livello europeo a paradigma di riferimento per i processi di convergenza, sin dal lancio del *Social Investment Package* della Commissione europea nel 2013 fino al Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017. Nei suoi principi fondanti questo paradigma poggia sull'idea di una possibile combinazione virtuosa tra modernizzazione del welfare, riduzione delle rigidità nel mercato del lavoro, supporto ai fattori della competitività delle imprese e però anche investimenti in innovazione, ricerca, educazione – sin dalla prima infanzia – e nuovi servizi di welfare a sostegno della più ampia partecipazione attiva al mercato del lavoro (Esping-Andersen, 2000; Hemerijck, 2013 e 2017; Crouch, 2020). La produttività della spesa sociale che in questo paradigma viene promossa è molta diversa dal tradizionale interventismo pubblico di derivazione keynesiano-fordista che vedeva nell'espansione della spesa sociale un mezzo, tanto di protezione dai rischi connessi all'attività lavorativa alle dipendenze, quanto di crescita della domanda interna, sia pure al prezzo di un eccesso di debito pubblico. Come ha scritto Palier (2013), rispetto a questa fase (gli anni dei trenta gloriosi e dello sviluppo incrementale delle prestazioni) alla protezione sociale non si chiede più di concorrere direttamente alla piena occupazione e alla redistribuzione della ricchezza in vista della stabilità dei cicli di produzione e consumo. È piuttosto indirettamente che la spesa sociale concorre a raggiungere questi obiettivi, favorendo la partecipazione attiva al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti che più corrono il rischio di rimanere escluse – le donne per vincoli familiari o mancanza di servizi, i

giovani per deficit relativi alla scolarizzazione e alle competenze professionali acquisite – in uno scambio tra vecchie politiche passive (tese a diminuire) e nuove politiche attivanti pensate per fare fronte a nuovi rischi legati ai cicli di vita, non solo al lavoro. Ovviamente, sia che si tratti di consolidare i risultati conseguiti sia di colmare un gap, la prospettiva dell'Is implica un maggiore sforzo di investimenti nelle politiche attive del lavoro, della formazione, di cura e conciliazione. Di contro il risvolto è stato, almeno inizialmente, l'accettazione di un sostanziale ridimensionamento delle politiche passive (pensioni e politiche passive del lavoro) perché non più utili a dare risposte efficaci ai nuovi bisogni, e inadatte a incidere sull'attivazione e l'occupabilità dei beneficiari. In effetti, inizialmente più che sul contrasto delle disuguaglianze, l'Is ha agito soprattutto sul sostegno alla partecipazione attiva al mercato del lavoro e gli investimenti in quelle politiche di welfare in grado di incrementare i livelli di produttività.

Questa sottovalutazione ha attirato diverse critiche. Tra di esse, vanno menzionate una presupposizione di stabilità dei mercati finanziari che la crisi del 2008 ha rivelato inesatta (Crouch, 2020) e in secondo luogo una eccessiva stigmatizzazione delle «vecchie» politiche di protezione sociali «passive» conseguente all'implicita distinzione tra spese sociali sulle quali vale la pena investire perché «produttive» (politiche attive del lavoro, formazione, cura e conciliazione) e spese sulle quali invece accettare tagli perché improduttive (pensioni e politiche passive del lavoro). Infine, la tendenza dei lavoratori più qualificati – gli *high skilled workers* del terziario avanzato – a trarre maggiore vantaggio dalle politiche attivanti a scapito di quelli meno qualificati e dei beneficiari più deboli – il cosiddetto «effetto Matteo» (si veda su questo Cantillon, 2011; Bonoli e al., 2017) dal passo del vangelo secondo Matteo in cui è scritto: «Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha».

Come ha scritto di recente Crouch (2020), l'Is è un approccio di policy utile a evitare la trappola della competizione basata solo sui prezzi – ovvero sul basso costo del lavoro – che porta con sé specializzazioni produttive in attività a basso valore aggiunto. E tuttavia, la via alta alla competitività, se da una parte favorisce la qualificazione e la produttività del lavoro, dall'altro non risolve i problemi di chi è esposto alla insicurezza e precarietà del lavoro. Questa è una delle principali sfide per i sistemi di welfare europei, con il problema però, almeno fino agli anni più recenti, delle risorse scarse che non consentivano manovre espansive sulla spesa, soprattutto per i Paesi con minore spazio fiscale a causa

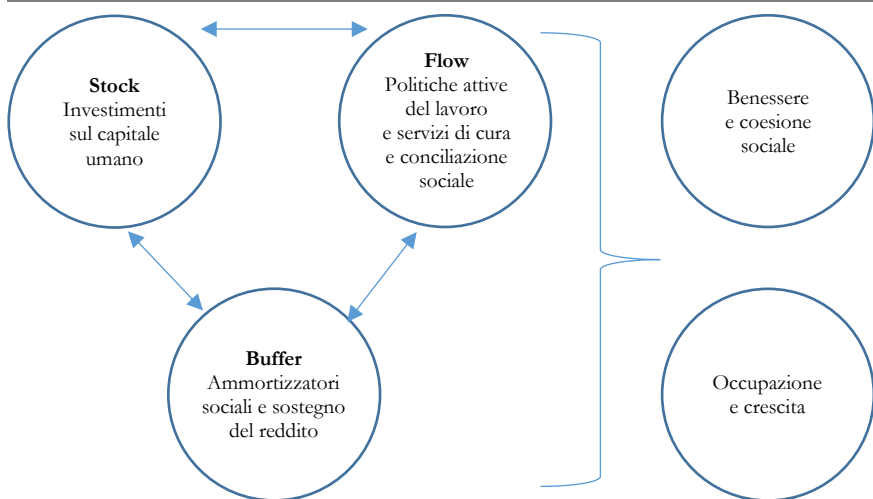
dei vincoli dell'austerità. Si è assistito così spesso al tentativo di riallocare voci di spesa tra aree di policy, alla ricerca di equilibri di difficile quadratura che hanno finito però con l'incidere sull'allargamento delle disuguaglianze tra chi riesce a collocarsi sulle fasce alte del mercato del lavoro e chi, invece, rimane intrappolato in condizioni di lavoro povero.

Di fronte al rischio di una crescente spaccatura tra «vincitori» e «vinti» di questa transizione, emerge certamente la necessità di un potenziamento degli strumenti di protezione del reddito per i nuovi «esclusi», come peraltro è stato riconosciuto nella più recenti riformulazioni delle basi istituzionali dell'Is. Il riferimento va qui ai lavori di Hemerijck (2017; vedi anche Hemerijck e Ronchi, 2020), in cui il precedente *trade-off* tra spese passive e attive è stato rivisto e superato nella triangolazione (vedi fig. 1), tra: 1) *Stock* – ovvero investimenti sulla formazione e il capitale umano per tutto l'arco della vita; 2) *Flow* – politiche attive del lavoro e servizi di conciliazione tra lavoro e compiti di cura; 3) *Buffer* – reti inclusive di protezione del reddito e ammortizzatori sociali. Rispetto alle prime tematizzazioni sull'Is, c'è in questa nuova tematizzazione il riconoscimento della necessaria integrazione tra azioni a sostegno della transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto e misure di protezione del reddito sotto forma di reddito minimo garantito e ammortizzatori sociali. Restano nelle politiche passive la spesa per le pensioni e le misure di ritiro anticipato dal mercato del lavoro.

RPS

Andrea Garrini ed Elisa Mariano

Figura 1 - Le basi istituzionali dell'Investimento sociale



Fonte: Nostro adattamento da Hemerijck, 2017.

3. Le nuove basi istituzionali dell'Investimento sociale e il suo contributo alla crescita economica e coesione sociale.

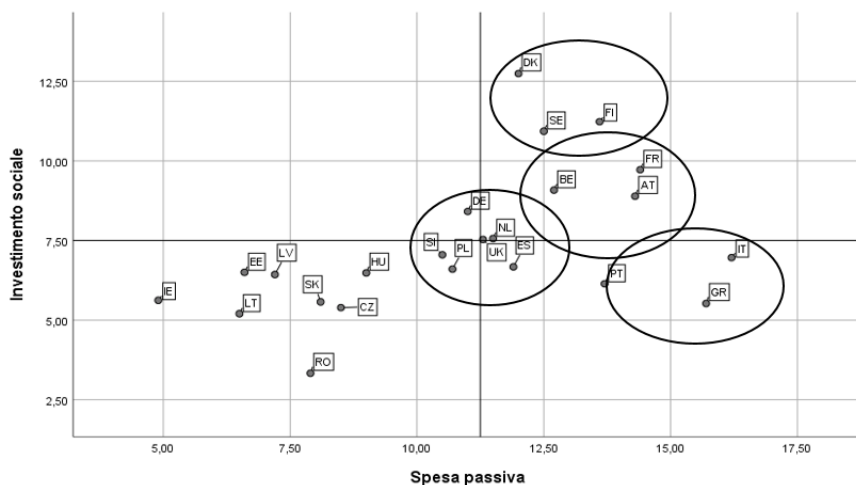
L'Italia in prospettiva comparata

RPS

INVESTIMENTI SOCIALI E NEXT GENERATION EU IN ITALIA

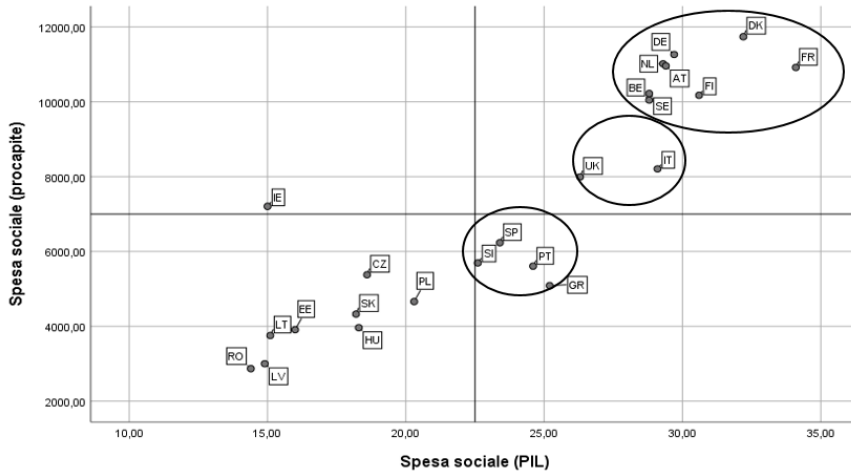
Seguendo questa tripartizione possiamo valutare più da vicino il contributo che queste politiche danno alla crescita economica e alla coesione sociale e insieme a questo anche le differenze tra i Paesi europei nel perseguimento di una tale strategia. Come si può notare dal grafico seguente (vedi fig. 2) in cui sono riportati i dati aggregati tra spesa passiva (pensioni e misure di uscita anticipata dal lavoro) e attiva (politiche attive del lavoro, ammortizzatori sociali e contrasto della povertà, formazione, ricerca e sviluppo, politiche per l'infanzia e la famiglia) a fronte di Paesi come la Danimarca, la Finlandia, la Svezia che dedicano all'Is una quota ampia di spesa sul Pil (superiore al 10%), ve ne sono altri che invece hanno una bassa incidenza, mostrando di contro uno sbilanciamento verso la spesa passiva. Tra questi, figura l'Italia. Si tratta di Paesi che non necessariamente spendono poco per la protezione sociale. Su questo si veda la successiva figura 3, in cui sono incrociate la spesa sociale sul Pil e quella pro capite. A tutti gli effetti la spesa sociale italiana è in linea con la media europea (e superiore ai Paesi con i quali è tradizionalmente accomunata, cioè tutto il fronte mediterraneo: Spagna, Portogallo, Grecia).

Figura 2 - Investimento sociale e spesa passiva, val. % sul Pil, anno 2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Figura 3 - La spesa sociale nei regimi di welfare europei, val. pro capite e % sul Pil, anno 2017

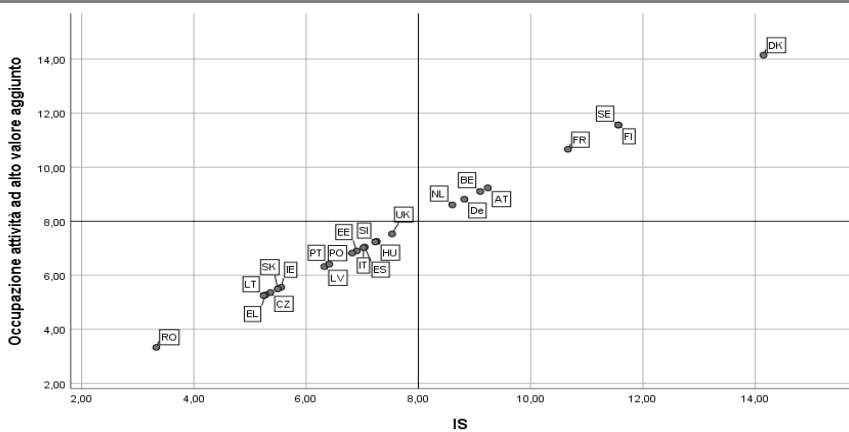


Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

L'esperienza dei Paesi nordici evidenzia come si possa perseguire un percorso di specializzazione produttiva verso settori a più alto valore aggiunto (vedi fig. 4), coniugando alti livelli di occupazione (soprattutto femminile), investimenti in formazione, ricerca, capitale umano (*stock*), politiche di sostegno alle transizioni nel mercato del lavoro, compreso un sistema strutturato di sostegno del reddito (*buffer*) e un basso grado di disuguaglianze sociali, come si vede dalla figura 5 in cui la spesa per l'Is è incrociata con il coefficiente Gini. Questa via alta alla competitività, che possiamo associare a una agenda di Is, si regge su processi di ricalibratura che negli anni hanno previsto un impegno costante dello stato nel finanziamento di politiche di welfare universaliste e orientate a sostenere un mercato del lavoro a elevata partecipazione, con politiche sociali, servizi di cura e conciliazione e politiche del lavoro volte a coniugare attivazione e sostegni passivi sotto forma di ammortizzatori sociali generosi e misure di sostegno del reddito universaliste (Burrone, 2016; Hemerijck, 2017; Hemerijck e Ronchi, 2020).

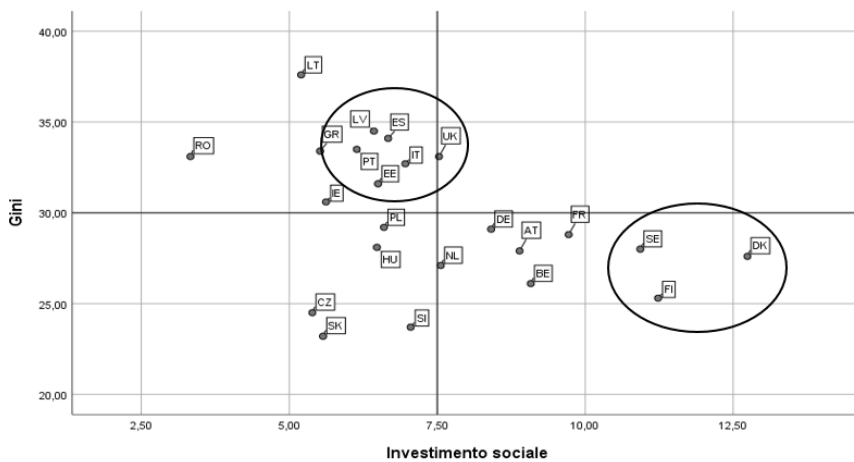
Rispetto all'opzione della pura deregolamentazione del mercato del lavoro, della privatizzazione e dei tagli alla spesa pubblica, l'Is dei Paesi nordici mostra come si possa investire su aree di policy che non solo rispondono ai bisogni sociali emergenti, ma consentono anche di assorbire meglio gli shock economici.

Figura 4 - L'investimento sociale e la specializzazione produttiva in settori ad alto valore aggiunto, anno 2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Figura 5 - L'Investimento sociale e le disuguaglianze, anno 2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Naturalmente vi sono anche alternative a questa opzione «nordica». Detto in altri termini si può anche scegliere di far crescere l'occupazione più semplicemente sostenendo l'occupazione «purché sia», al prezzo tuttavia di alte disuguaglianze sociali e una ampia espansione del

lavoro «povero» alla periferia del mercato del lavoro. Vi sono ad esempio Paesi come il Regno Unito che pur presentando alti tassi di occupazione (inclusa quella femminile), non evidenziano una alta spesa per l'Is, specialmente sul fronte delle politiche attive del lavoro, caratterizzate tradizionalmente da approcci *work-first*, tesi a favorire a qualunque costo l'inserimento lavorativo, anche al prezzo di lavori precari e poco qualificati (Ciarini, 2016; Burroni, 2016; Crouch, 2020). Il risvolto è come detto una disuguaglianza più alta (vedi ancora fig. 5), su cui le politiche di welfare hanno una più bassa incidenza. Il *trade-off* che qui emerge è quello tra lavoro e povertà associata al lavoro, con il fenomeno dei *working poor*, ovvero dei lavoratori a basso reddito che vivono in nuclei familiari a rischio povertà (Barbieri e al., 2018) che è andato crescendo di incidenza, anche per questo impianto di politiche attive meno generose.

All'estremo opposto si trovano i Paesi mediterranei. Nel primo caso siamo di fronte a contesti caratterizzati da uno sbilanciamento passivo (previdenziale soprattutto) speculare a una minore dotazione di politiche attive del lavoro (*flow*) e un minore investimento in formazione e ricerca (Burroni, 2016). Per questi Paesi (tra cui l'Italia) non vale il rapporto di funzionalità tra politiche di Is e via alta alla competitività. Vale piuttosto il contrario. La bassa spesa in Is è speculare a un sistema produttivo condizionato in negativo da una bassa specializzazione in settori innovativi. In Italia, una struttura della domanda di lavoro di questo tipo fa più fatica (rispetto ad altri contesti) ad assorbire lavoro qualificato e anche a richiedere interventi in formazione e ricerca. A questo si aggiunge una disuguaglianza alta, data dalla mancanza, almeno fino agli anni più recenti, di politiche di contrasto alla povertà (su questo torneremo meglio nel prossimo paragrafo).

Rispetto alle traiettorie di ricalibratura, l'Italia soffre dunque di un doppio condizionamento negativo. Il primo riguarda la bassa dotazione di spesa per il capitale umano e servizi di cura e conciliazione di sostegno alla più ampia partecipazione al mercato del lavoro. Il tutto accentuato da un abbattimento degli investimenti pubblici, compresi quelli sulle infrastrutture sociali (Ciarini e Reviglio, 2020). Su questi nodi critici disponiamo di analisi che hanno bene messo in evidenza i problemi innescati dall'austerità a livello regionale, dove si è concentrato il grosso dei tagli alla spesa pubblica e dove oggi si scaricano tensioni crescenti alla divaricazione interna, in una sorta di «effetto Matteo» su base territoriale.

Tra persistenza degli assetti istituzionali ereditati dal passato e mancata

ricalibratura il welfare italiano è arrivato alla grande recessione già gravato da criticità evidenti, su tutte una differenziazione interna che non ha uguali nel panorama europeo (Pavolini e al., 2015) e una riduzione quasi senza precedenti dei fondi destinati agli enti locali (Del Pino e Pavolini, 2015). Ma lo stesso possiamo dire degli investimenti sulle infrastrutture sociali. A fronte di un vero e proprio tracollo degli investimenti pubblici – tra i 10 e i 12 miliardi in meno tra il 2007 e il 2017 secondo i dati riportati da Prodi e Reviglio (2019) – sono stati i livelli territoriali a fare registrare le contrazioni di spesa più forti, come risultato del taglio dei trasferimenti agli enti locali dovuto al pareggio di bilancio. In termini generali i dati della Corte dei Conti (2015) sono ancora più espliciti: tra il 2007 e il 2015 il governo nazionale ha imposto a regioni e enti locali tagli per circa 40 miliardi di euro, pari 2,4 punti percentuali di Pil (*inv*).

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

Per molti aspetti l'Italia sembrerebbe un Paese refrattario a una agenda di Is. Dobbiamo dunque concludere che queste politiche sociali non sono una opzione percorribile per l'Italia, perché sostanzialmente inadatte ad agire sui caratteri di fondo della struttura produttiva italiana? In realtà, se si assume l'obiettivo di contribuire a qualificare verso l'alto la struttura produttiva (l'idea di perseguire una via alta alla competitività), oltre che rispondere ai nuovi rischi sociali, la prospettiva dell'Is presenta ancora vantaggi per un Paese come l'Italia. In primo luogo, per il rapporto diretto con la crescita dell'occupazione qualificata. Le politiche sociali non possono certo sostituire le politiche industriali o gli investimenti per qualificare il tessuto produttivo. Possono però contribuire a creare un ambiente favorevole alla transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto, favorendo la crescita della produttività e la qualificazione del lavoro verso i settori più qualificati (Hemerijck e

Ronchi, 2020). Ma se è così, a maggior ragione l'Is non può fare a meno di interventi in grado di rilanciare gli investimenti sulle infrastrutture sociali e sui servizi di welfare. Questo significa che abbiamo bisogno di politiche economiche che incorporano finalità sociali e di politiche sociali che siano in grado di produrre impatti economici, diretti e indiretti. Si tratta di capire se vogliamo governare questi processi con politiche e investimenti, oppure lasciare che siano le famiglie o, peggio, il mercato sommerso a fornire le risposte.

4. Il Pnrr italiano in una prospettiva di Investimento sociale

Il Pnrr italiano approvato a gennaio 2021 (ma suscettibile di future modifiche) contiene gli obiettivi strategici delle misure da adottare per l'utilizzo del programma Next Generation Eu. Le risorse stanziare (tra prestiti e contributi a fondo perduto) ammontano a oltre 200 miliardi di euro, a cui vanno ad aggiungersi parte dei fondi di coesione all'interno del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Si tratta di risorse senza precedenti che in ottemperanza alle linee guida europee sono destinate a tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

L'Italia è arrivata allo scoppio della pandemia in una situazione di grave deterioramento del mercato del lavoro, stretto al ribasso in un circuito di bassa e cattiva occupazione (soprattutto femminile), e sostegni pubblici inadeguati o assenti, in particolare nei confronti delle fasce di popolazione più vulnerabili: giovani precari, donne, lavoratori non coperti dagli ammortizzatori sociali ordinari (Ferrera, 2019). A fronte della diminuzione del tasso di disoccupazione, almeno dal 2014, e di un andamento piatto, sia pure tendenzialmente positivo, dell'occupazione (vedi fig. 6), era d'altra parte la forte crescita del lavoro povero e dei *working poor*¹ a destare forti preoccupazioni.

Dallo scoppio della pandemia a oggi lo scenario è cambiato in negativo, ma non tanto (almeno per il momento) per l'aumento della disoccupazione (grazie al blocco dei licenziamenti e agli ammortizzatori sociali in deroga), quando per il calo drammatico dell'occupazione. I più recenti dati diffusi dall'Istat segnalano un impatto significativo in questo senso:

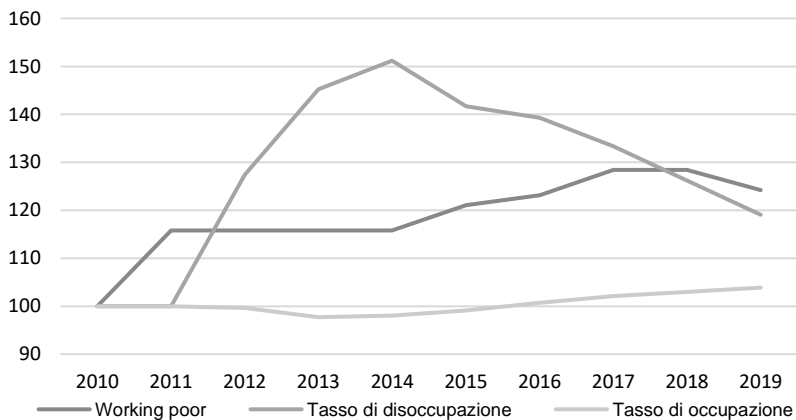
¹ Persone di età compresa fra i 18 e i 64 anni che vivono in una famiglia in condizioni di povertà relativa, cioè con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale.

RPS

INVESTIMENTI SOCIALI E NEXT GENERATION EU IN ITALIA

rispetto al mese di novembre 2019, a dicembre 2020 si osserva una diminuzione dell'occupazione pari a 101 mila unità, un aumento di 34 mila unità delle persone in cerca di lavoro, i disoccupati, e un contestuale aumento degli inattivi, cioè delle persone che non risultano occupate o in cerca di occupazione, di 42 mila unità. Particolarmente preoccupante la dinamica per le donne: la diminuzione delle occupate (99 mila in meno) e il contestuale aumento delle inattive (62 mila in più) rappresentano segnali di una congiuntura particolarmente sfavorevole nei confronti di questo segmento di popolazione, che appare oggi più che mai vulnerabile ed esposto agli shock del mercato del lavoro. A livello tendenziale, rispetto a dicembre 2019 si osserva nello stesso mese del 2020 una perdita complessiva di 444 mila lavoratori (312 mila dei quali donne), una diminuzione delle persone in cerca di occupazione pari a 222 mila unità (126 mila le donne) e un aumento degli inattivi complessivamente di 482 mila unità (338 mila sono donne).

Figura 6 - *Working poor, occupati e disoccupati in Italia, anni 2010-2019, val. 2010 = 100*



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Con la fine del blocco dei licenziamenti la situazione potrebbe ulteriormente peggiorare e in questo caso portare a un aumento drammatico anche della disoccupazione, soprattutto nei settori produttivi più colpiti della crisi. Questi cambiamenti sono destinati a modificare e estendere il quadro della vulnerabilità sociale. Ai *working poor* e ai lavoratori a bassi

salari² si aggiungono nuovi gruppi di soggetti vulnerabili, con problemi di cronicizzazione che possono scivolare nella mancanza prolungata di occasioni di lavoro. Che cosa proporre dunque per un piano di interventi in grado di incidere sui problemi vecchi e nuovi che si sono aperti con la pandemia? Quanto e in che misura una strategia di Is è adeguata a fare fronte ai molteplici fronti di crisi cui dovrà fare i conti il Pnrr italiano nella parte riguardante l'inclusione sociale e il contrasto alle disuguaglianze?

Una strategia di Is – per come è stata riformulata di recente, ovvero a partire dalla triangolazione tra Stock, Flow e Buffer (vedi di nuovo fig. 1) – presenta indubbi vantaggi, tanto più considerando lo spazio fiscale che il Next Generation Eu garantisce senza per forza (come è stato in passato) dover ricorrere a tagli in alcuni aree di intervento, per garantirsi risorse aggiuntive su altre. Il problema del *trade-off* tra spese passive, da tagliare, e spese attive, da incentivare, non è la questione principale da affrontare. Lo è molto di più come e in quale direzione si orientano gli investimenti sociali, ben sapendo che una strategia di questo tipo (se ben coordinata) può garantire ritorni in termini di competitività e qualità del lavoro nei settori a più alto valore aggiunto (grazie agli investimenti in formazione e capitale umano), preservando però anche i buffer, ovvero le misure di sostegno del reddito, da non vedere come puro assistenzialismo, bensì come rete di salvaguardia che ha la funzione, tra le altre cose, anche di assorbire gli shock economici. Detto questo, la questione è come si rafforza il legame tra sostegno del reddito e inserimento lavorativo in uno scenario di forte peggioramento del mercato del lavoro, quale quello che ci troveremo a fronteggiare in futuro.

Per evitare che si torni al punto di partenza è quanto mai opportuno intervenire sul Rdc per mettere ordine laddove sono emerse criticità, a cominciare da una scala di equivalenza che di fatto favorisce i single a discapito dei nuclei familiari più numerosi, dove si concentra gran parte del rischio povertà. Stesso discorso vale per il requisito dei dieci anni di residenza, un vincolo che esclude ingiustamente molti immigrati nel nostro Paese. Altro aspetto da sottolineare è la mancanza di una stretta sinergia tra trasferimenti e servizi sociali legati alla salute, alla cura e

² Diversamente da cui *working poor*, il cui rischio di povertà è funzione della struttura familiare di appartenenza e della collocazione nel mercato del lavoro di tutti i suoi membri, nel caso dei lavoratori a basso reddito si fa riferimento alla condizione reddituale del singolo lavoratore che per convenzione è fissata al di sotto della soglia dei due terzi del salario orario mediano.

conciliazione, alla scuola per i minori, tutti elementi che generalmente entrano a pieno titolo nelle misure di reddito minimo nella maggior parte dei Paesi europei. Investire di più su questi servizi, oltre a rafforzare le dotazioni di welfare nei territori, con un miglioramento più complessivo della qualità della vita, consentirebbe una presa in carico socio-assistenziale più completa, fatta non solo di erogazioni monetarie ma anche di servizi utili a favore un percorso di reinserimento sociale. Per fare questo andrebbero però rafforzate le dotazioni di risorse umane su cui possono contare gli enti locali, a partire dagli assistenti sociali, caricati di crescenti responsabilità ma ancora molto limitati nel numero.

Sempre in questa direzione, anche guardando ad altre esperienze europee, si potrebbe pensare a un ripristino e anzi rafforzamento di quei meccanismi di cumulo (i cosiddetti *in-work benefits*) tra sussidio e altri redditi che erano presenti nel Rei e che invece nel Rdc sono stati di fatto eliminati. Si tratta di meccanismi presenti nella gran parte dei Paesi europei (vedi Ciarini e al., 2020), pensati per rendere più attrattivo il lavoro regolare rispetto alla sola fruizione passiva dei sussidi o la combinazione tra sussidi e lavoro nero.

In ultimo ma non meno importante, occorre un intervento sulle politiche attive del lavoro (il più marcato tasto dolente della riforma). Dalla sua entrata a regime è indubbio che abbia avuto un impatto positivo sul contrasto all'esclusione sociale, come del resto è stato ricordato anche dall'Istat che ha stimato in 148 mila le famiglie in meno in povertà assoluta per un totale di 447 mila persone. Si tratta di una riduzione importante che ha avuto effetti positivi anche sulla riduzione dell'intensità della povertà come messo in evidenza più di recente dall'Inps (2020). Di contro è rimasto molto deficitario l'impianto delle politiche attive del lavoro, sostanzialmente inattuato in un primo momento e poi venute meno con la sospensione delle condizionalità ad opera dei decreti anticrisi. Da luglio 2020 le condizionalità sono state riattivate, in un quadro tuttavia segnato da una crisi strutturale della domanda di lavoro per effetto della recessione innescata dalla crisi sanitaria. È difficile immaginare un ritorno alla normalità in tempi brevi. Soprattutto è difficile ipotizzare che le condizionalità, da sole, possano agevolare il reinserimento lavorativo, considerando le molteplici difficoltà che già in partenza scontano i percettori di sussidi nella ricerca di un lavoro: bassa qualificazione, assenza prolungata di una occupazione, più svariate forme di fragilità sociale e familiare.

Su questo il Pnrr italiano prevede una revisione degli strumenti di inserimento, a partire dall'assegno di ricollocazione, e investimenti per co-

struire un sistema unico di presa in carico dei disoccupati, attraverso un investimento sulla profilazione dei beneficiari e il rafforzamento dei centri per l'impiego, da integrare con il sistema di istruzione e formazione anche attraverso la rete degli operatori privati. Viene inoltre istituito un nuovo programma Gol (Garanzia di occupabilità dei lavoratori) con fondi pari a 232 milioni di euro per il 2021 (su 500 milioni stanziati dalla legge di bilancio attraverso il programma europeo React Eu) per gli adulti disoccupati in cerca di un lavoro o per i lavoratori che un lavoro rischiano di perderlo. Si tratta di una misura che in parte replica lo schema di garanzia giovani per i Neet, ma che allo stato attuale è ancora molto generica. Riforme di questo tipo possono aumentare il potenziale di occupabilità di chi è uscito dal mercato del lavoro e ha chance di rientrarvi attraverso meccanismi di accompagnamento al reinserimento nel mercato del lavoro. Date le dimensioni dell'emergenza occupazionale serve tuttavia uno scatto in avanti anche sul fronte della creazione diretta di nuova occupazione, con un ruolo più forte delle istituzioni, come anche in passato in situazioni analoghe si è fatto (si pensi al *New Deal di Roosevelt*), e non meno importante anche della società civile e del terzo settore.

In una fase come quella che stiamo attraversando, la riorganizzazione delle politiche attive del lavoro potrebbe giovare molto di alleanze sui territori tra soggetti pubblici e privati che vadano in questa direzione, sostenendo la creazione diretta d'occupazione in settori nei quali c'è una domanda potenziale di lavoro da sostenere. Dalla salvaguardia e tutela del territorio, ai beni sociali e culturali ci sono settori che, indipendentemente dalla crisi, continuano a domandare lavoro. Pensiamo alla cura e ai servizi alle persone, in Italia sottodimensionati rispetto agli standard europei (soprattutto quelli dei Paesi scandinavi), con gravi penalizzazioni sulle donne, sia per la minore disponibilità di servizi di conciliazione, sia perché ne rappresentano la gran parte degli occupati. L'occupazione nei servizi di welfare cresce in tutta Europa a ritmi sostenuti da anni. Tra il 2008 e il 2018 nei servizi di welfare sono stati creati 2,3 milioni di lavoro (+37,6% nell'assistenza residenziale; +19,9% nell'assistenza domiciliare). Per molti di questi servizi i problemi riguardano semmai la pressione al ribasso nel costo del lavoro e il fatto che non sono accessibili a tutti, soprattutto in alcuni Paesi (e tra questi l'Italia occupa una posizione di particolare svantaggio).

Qui gli obiettivi di investimento dovrebbero andare ben oltre il semplice sostegno alla regolarizzazione o emersione del lavoro sommerso nelle attività di assistenza «leggera» in famiglia. Implicati in questi processi vi

RPS

Andrea Carrini ed Elisa Mariano

sono professionalità, anche qualificate, da promuovere in un raccordo più forte tra enti locali, centri per l'impiego e sistema formativo, ben lontano dall'alternativa dall'obbligo del lavoro gratuito nei servizi di comunità per i beneficiari di Rdc. È vero che il Rdc ha istituzionalizzato un doppio canale di presa in carico, tra le componenti più marginali tenute a sottoscrivere un patto di inclusione sociale con i servizi sociali territoriali (senza obblighi al reinserimento lavorativo) e chi invece, attivabile, deve sottoscrivere un patto per il lavoro con i centri per l'impiego. In questo caso tuttavia accanto a condizionalità molto severe, se non punitive, si aggiunge il vincolo del lavoro gratuito (fino a 16 ore settimanali) nei servizi di comunità. A differenza di altri Paesi dove questa fattispecie è stata prevista, ma all'interno di programmi rivolti espressamente ai gruppi più marginali o difficilmente ricollocabili, in Italia è una attività da assolvere per tutti i beneficiari di programmi di reinserimento lavorativo. In secondo luogo va anche detto che così facendo si può favorire, anche se non esplicitamente, un effetto dumping sul salario di chi in questi servizi è occupato come operatore pubblico o di un'impresa sociale. Al fine di evitare questi pericoli, è piuttosto alla creazione diretta di nuovo lavoro (pagato, non gratuito ancorché sovvenzionato dal reddito minimo) che andrebbero orientate le riforme.

In ultimo, merita qualche riflessione la sezione del Pnrr sulle infrastrutture sociali, una parte qualificante del piano e anche di una strategia orientata all'Is. Le dotazioni infrastrutturali del Paese risentono a tutti i livelli di un gap di investimenti assolutamente da colmare. Questo vale per ponti, strade e ferrovie, ma non di meno vale per le infrastrutture sociali: scuole, ospedali, strutture ad alta integrazione socio-sanitaria, asili, università. A causa dei vincoli imposti dalle misure di contenimento fiscale, la quota di investimenti fissi sulle infrastrutture sociali è rimasto stagnante in questi anni, con ripercussioni negative sulla capillarità dei servizi, specie nelle regioni del Mezzogiorno, dove alla perdurante stagnazione economica si è aggiunto il peso di una crescente desertificazione sociale. La forte ripresa dell'emigrazione da queste regioni, soprattutto quella altamente scolarizzata, non dipende solo dalla mancanza di adeguate occasioni di lavoro. È un problema anche di qualità della vita, di servizi e infrastrutture sociali scadenti o disperse sul territorio, di diritti di cittadinanza e livelli essenziali delle prestazioni negati, soprattutto nelle aree interne. In questo senso, l'obiettivo di arrivare a una copertura dei servizi all'infanzia dell'83% (dall'attuale 25,5%), con la creazione di circa 622.500 nuovi posti entro il 2026 è ambizioso, portando a un incremento della copertura senza precedenti.

Le questioni relative all'infrastrutturazione sociale sono tuttavia più complesse. Accanto agli investimenti sulle infrastrutture materiali occorre infatti prevedere anche misure per l'accessibilità dei servizi, per il sostegno della domanda e per la sostenibilità gestionale dei servizi, soprattutto quelli gestiti in esterno, per l'innovazione sociale e l'incubazione di nuove filiere di imprese collegate alla cura e conciliazione e ai servizi alle persone. Di tutto ciò nel Piano c'è poca traccia, evidenziando un approccio calato dall'alto centrato sulla sola dimensione di investimento. Ma il welfare locale è molto di più che un canale di finanziamento su infrastrutture sociali che pure rappresentano una priorità per il Paese. Il rischio che qui si intravede è quello di una strategia che farà fatica a raccordarsi con i bisogni delle famiglie e dei territori, con possibili effetti controproducenti, come l'attivazione di infrastrutture che incontrano solo parzialmente le specifiche esigenze delle famiglie o che non attiveranno un circuito di offerta per l'assenza di meccanismi di sostegno della domanda.

Lo stesso vale per i servizi sociali e socio-sanitari. Anche qui manca una visione organica, in grado di intervenire sui veri nodi irrisolti e drammaticamente attuali nel pieno della pandemia (servizi di continuità assistenziali, servizi sociali territoriali per la non autosufficienza). Prima ancora che di risorse economiche o di singoli progetti da finanziare questo è un problema di governance e di programmazione territoriale. Le scelte di investimento necessitano di una attenta analisi dei fabbisogni territoriali. Data l'estrema frammentazione interna e la grande varietà degli approcci di governance sul territorio, andrebbe prevista una specifica linea di missione per una piena integrazione tra investimenti strategici e piani sociali territoriali, con una forte spinta al rilancio dei processi partecipativi sul territorio. La cornice ideale per fare tutto questo rimane la legge quadro 328/2000, mai citata nel Pnrr e pur tuttavia ancora di grande attualità, proprio sul piano della governance e della programmazione partecipata. Nonostante le molteplici difficoltà che hanno indebolito l'implementazione, la 328/2000 rimane ancora la cornice di riferimento per la programmazione zonale, una cornice che al proprio interno contiene ancora gli assi di riferimento per la piena attuazione dei Livelli essenziali di assistenza (Liveas), la cui attuazione dovrebbe entrare negli obiettivi strategici del Pnrr italiano. Parliamo di servizi sociali e socio-sanitari di grande rilevanza, soprattutto nel campo dell'assistenza in favore di persone fragili anziani, minori, non autosufficienti, la cui attuazione non può essere limitata a singoli progetti o a bonus e trasferimenti verso le famiglie così come investimenti sulla te-

RPS

Andrea Garrini ed Elisa Mariano

le medicine che pure sono importanti ma che non possono sostituire la cura domiciliare e residenziale.

L'investimento nel welfare può essere un fattore di crescita e creazione di nuova occupazione, oltre che di risposta a bisogni sociali complessi che necessariamente richiedono un potenziamento degli interventi *in-kind*. Occorre però avere ben chiare quali priorità perseguire, non solo con risorse economiche ma anche con scelte di governo del sistema sociale in tutte le sue articolazioni, ben oltre enunciazioni di principio o schede progetto.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. B. (a cura di), 2016, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Barbieri P., Cutuli G. e Scherer S., 2018, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disegualianza sociale?*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 419-460.
- Bonoli G., Cantillon B. e Van Lancker W., 2017, *Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy*, in Hemerijck A. (a cura di), q.v., pp. 66-76.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei Paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Cantillon B., 2011, *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, «Journal of European Social Policy», vol. 21, n. 5, pp. 432-449.
- Ciarini A., 2016, *Policies to Boost Services and Employment in the Long-Term Care Sector. A Downward Convergence towards Low-Wage Service Jobs in the European Welfare State?*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 119-151.
- Ciarini A., Pulignano V. e Girardi S., 2020, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. La trappola dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 59-90.
- Ciarini A. e Reviglio E., 2020, *Rilanciare gli investimenti pubblici e privati in favore delle infrastrutture sociali e delle reti di welfare territoriale*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 139-166.
- Corte dei Conti, 2015 *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, Esercizio 2015, volume I, Risultati della gestione finanziaria, Corte dei conti – Sezione delle autonomie, Roma.
- Crouch C., 2020, *Welfare state come investimento sociale*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 39-58.

- Del Pino E. e Pavolini E., 2015, *Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis*, «European Journal of Social Security», vol. 17, n. 2, pp. 246-270.
- Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2019, *La società del Quinto Stato*, Laterza, Bari-Roma.
- Hemerijck A., 2013, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A. e Ronchi S., 2020, *Aprire la strada all'investimento sociale in una eurozona fragile*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 117-138.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2017, *Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case*, «Journal of European Social Policy», vol. 27, n. 1, 90-104.
- Maestripieri L. e Ranci C., 2016, *Non è un Paese per laureati. La sovra-qualificazione occupazionale dei lavoratori italiani*, «Stato e Mercato», n. 3 pp. 425-450.
- Matsaganis M., 2013, *The Crisis and the Welfare State in Greece: A Complex Relationship*, in Triandafyllidou A., Gropas R. e Kouki H. (a cura di), *The Greek Crisis and European Modernity. Identities and Modernities in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Palier B., 2013, *Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 37-66.
- Pavolini E., León M., Guillén A.M. e Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain*, «Comparative European Politics», vol. 13, n. 1, pp. 56-76.
- Petmesidou M. e Guillén A.M., 2014, *Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery*, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 3, pp. 295-307.
- Prodi R. e Reviglio E., 2019, *A New Fund for Europe. The Creation of a New European Social Bond Would Help Eu Member States Meet their Infrastructure Needs without Exacerbating Public Debt*, «OMFIF Global Public Investor», Londra-Singapore.
- Reyneri E. e Pintaldi F., 2013, *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C., 2013, *Three Concurrent Crises in Welfare States in an Increasingly Asymmetrical European Union*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 339-335.
- Saraceno F., 2017, *Regole di bilancio e investimento pubblico: per una politica industriale europea*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 135-147.

