



Lavoro e attivazione in Europa. Investimento sociale o creazione diretta di nuova occupazione?

*Andrea Ciarini**

1. Domanda e offerta di politiche del lavoro. Prospettive di mutamento

La crisi e la lunga recessione che ancora oggi attanaglia la gran parte delle economie europee hanno impresso un brusco cambiamento di rotta alle politiche del lavoro. Strette tra la riduzione della spesa sociale imposta dalle misure di contenimento dei debiti pubblici e il contemporaneo aggravamento di tutte le condizioni che insistono sulla domanda, tanto le misure passive quanto quelle di attivazione si trovano ad agire in contesti profondamente diversi rispetto al più recente passato, quando in sostanza si trattava di supportare programmi di inserimento per quote di forza lavoro bene identificabili, in generale minoritarie rispetto alla larga maggioranza della popolazione attiva.

Non che prima della crisi non fossero presenti i problemi dell'intermittenza lavorativa, della scarsa qualità del lavoro o, peggio, della sua mancanza per quote consistenti di forza lavoro, donne e giovani soprattutto. Il fatto nuovo è che a questi tradizionali problemi iniziano a sommarsene di analoghi per fasce di popolazione e gruppi prima sostanzialmente al riparo, perché occupati in settori *core* del mercato del lavoro o perché protetti da ben più generosi pacchetti di prestazioni sociali. Detto in altri termini, ai tradizionali problemi riguardanti i cosiddetti *outsider* (sottoccupazione, precarietà del lavoro, mancanza di tutele dedicate, difficoltà di accesso ai dispositivi ordinari di protezione sociale), tendono a sommarsi oggi nuove problematiche per i vecchi *insider*, nei confronti dei quali non solo si assottigliano le risorse del welfare assicurativo, ma si riducono gli stessi spazi di occupazione stabile.

*Andrea Ciarini è ricercatore a tempo determinato nel Dipartimento di Scienze sociali dell'Università La Sapienza di Roma.

I dati sulla disoccupazione, in particolare quella di lungo periodo, possono aiutare a tracciare alcune ipotesi. Come si può notare dalla Tab. 1, nel periodo 2008-2011 tutti i paesi, a eccezione di Germania, Belgio e Olanda, mostrano un aumento della disoccupazione di lungo periodo, sia sul totale della popolazione attiva sia rispetto al totale dei disoccupati. Ma il dato su cui riflettere è un altro: la disoccupazione di lungo periodo per quelle fasce di popolazione maschile (in particolare quella tra 55 e 64 anni) che, con buona approssimazione, possiamo identificare con i tradizionali segmenti centrali dell'occupazione stabile. Ancora una volta, a eccezione dei tre paesi prima menzionati, tutti i paesi evidenziano andamenti negativi.

Viene da chiedersi, a questo punto, quanto ancora possano essere sostenibili i livelli di spesa passiva che le analisi documentano. Proseguirà il trend di riduzione della spesa per i lavoratori non coperti o non più coperti dalle politiche passive? O stante la difficile congiuntura economica, si assisterà al varo di ulteriori misure di restrizione della spesa anche per i lavoratori *core*? E cosa dire della spesa in politiche attive?

Non è chiaro se questo andamento proseguirà nel tempo. Si può certamente ipotizzare che i costi della crisi continueranno a scaricarsi prevalentemente sui gruppi più ai margini del mercato del lavoro. Come ha fatto notare l'Ocse (2012a), tra il 2008 e il 2010 la spesa in politiche passive, tradizionalmente a vantaggio dei lavoratori centrali del mercato del lavoro, è costantemente aumentata un po' in tutta Europa. Di contro, la spesa in politiche attive, più spesso destinata a sostenere i processi di inserimento lavorativo dei soggetti più periferici, è diminuita costantemente. Di questo andamento sono esemplificativi soprattutto i paesi dell'Europa continentale.

Come hanno sottolineato di recente Palier e Thelen (2012), proprio la Germania, uno dei paesi che meno sembra avere risentito dalla crisi in Europa, costituisce il caso probabilmente più eclatante di questo rafforzamento dei processi di dualizzazione interni al mercato del lavoro. Questo perché in seguito all'approvazione della riforma Hartz IV nel 2005, la restrizione delle condizioni di accesso ai sussidi di disoccupazione per i lavoratori atipici ha determinato un surplus di risorse, utilizzato per finanziare l'espansione dei dispositivi ordinari in favore dei lavoratori *core*, quelli protetti dal vecchio welfare bismarckiano. Il risultato è che il supposto slittamento dalle protezioni passive verso le misure di attivazione, come fino a prima della crisi si dava conto dei cambiamenti nelle politiche del lavoro, si è in realtà

Tab. 1 – La disoccupazione di lungo periodo in Europa, valori % (anni 2008-2011)

PAESE	DISOCCUPAZIONE LUNGO PERIODO SU POPOLAZIONE ATTIVA		DISOCCUPAZIONE LUNGO PERIODO SU TOTALE DISOCCUPATI		DISOCCUPAZIONE LUNGO PERIODO SU TOTALE DISOCCUPATI; MASCHI 25-49 ANNI		DISOCCUPAZIONE LUNGO PERIODO SU TOTALE DISOCCUPATI; MASCHI 55-64 ANNI	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011
BE	3,3	3,5	47,6	48,3	49,4	47,4	80,3	74,3
DK	0,5	1,8	13,5	24,4	16,5	28,2	38,2*	43,3
DE	4,0	2,8	52,5	48,0	52,1	48,9	71,8	64,6
IE	1,7	8,6	27,1	59,4	32,6	68,0	39,8	70,6
GR	3,6	8,8	47,5	49,6	40,8	45,3	58,8	52,8
ES	2,0	9,0	17,9	41,6	11,9	39,2	34,0	58,0
FR	2,9	4,0	37,5	41,5	39,0	42,3	58,0	58,1
IT	3,1	4,4	45,7	51,9	44,5	51,6	49,8	57,9
NL	1,1	1,5	34,8	33,5	35,0	34,7	70,6	63,3
AT	0,9	1,1	24,3	25,9	25,7	28,1	—	58,5
PT	4,0	6,2	48,4	47,9	46,7	47,5	73,1	67,9
SE	0,8	1,4	12,6	18,6	17,4	24,8	31,7	37,3
UK	1,4	2,7	24,1	33,5	33,0	43,0	42,1	46,4
BE	3,3	3,5	47,6	48,3	49,4	47,4	80,3	74,3

* DATO RIFERITO AL 2010

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (*Labour force survey*).

tradotto in un rafforzamento delle vecchie prerogative del welfare assicurativo e categoriale, non certo in un suo superamento.

A simili conclusioni si può giungere considerando il caso francese (*ivi*). Anche in questo paese le riforme degli ultimi anni hanno contribuito ad aumentare le distanze tra gruppi collocati sul centro e gruppi periferici, sui quali, a partire dall'istituzione del *Revenu de solidarité active* (Rsa) nel 2009 (in sostituzione del precedente *Revenu minimum d'insertion*), si sono cimentati la gran parte dei programmi di *workfare*. Al contrario, per i lavoratori

coperti dai dispositivi ordinari le spinte all'attivazione, con tutto quello che ne consegue in termini di incentivi e sanzioni all'inserimento occupazionale, sono rimaste piuttosto deboli.

L'ipotesi di un ulteriore allargamento delle distanze tra insider e outsider è effettivamente una prospettiva realistica. Si possono tuttavia immaginare anche sviluppi diversi. Si può ritenere, ad esempio, che la diminuzione della spesa sociale tenderà in futuro a riversarsi uniformemente su tutta la platea dei soggetti del mercato del lavoro. Si potrebbe cioè anche ipotizzare un progressivo superamento della dualizzazione, ma non in direzione del miglioramento delle condizioni di accesso per i lavoratori periferici, quanto del progressivo peggioramento dei livelli di protezione sociale per tutti. Questo è, con tutta probabilità, ciò che sembra oggi prevalere in Italia, dove la recente riforma Fornero ha sì allargato in parte la platea dei beneficiari (in particolare tra coloro che prima erano del tutto esclusi dagli schemi di protezione passiva), al prezzo però di una sostanziale diminuzione della copertura totale dei nuovi dispositivi. Vi è da dire, inoltre, che resistono differenze non di poco conto tra i nuovi trattamenti passivi previsti (Aspi, mini-Aspi, indennità speciale per i co.co.pro), che in questo caso non contribuiscono a configurare un definitivo allontanamento dal modello dualistico. Semmai si può parlare di un suo slittamento workfarista, in direzione di politiche passive e attive tendenti senza dubbio ad allargare l'offerta, ma anche più residuali e condizionanti.

2. Dalla Strategia europea per l'occupazione al *social investment welfare state*

Non è facile immaginare in che direzione volgeranno le politiche del lavoro. Di sicuro, i vincoli imposti dalle misure di *austerity* stanno contribuendo a ridisegnare il quadro dei rapporti tra misure passive e attive. Si tratta di mutamenti in parte inaspettati fino a qualche anno addietro. Prima della crisi gli studi in questo campo avevano raggiunto un certo accordo nell'identificare una ben precisa prospettiva di mutamento, tanto a livello comunitario quanto dei singoli paesi. Questa prospettiva, inizialmente declinata nei termini di un progressivo spostamento dalla centralità delle vecchie protezione passive – in trasferimenti per lo più – verso le nuove politiche dell'attivazione, aveva trovato sul finire dell'ultimo decennio un definitivo ri-

conoscimento nel cosiddetto approccio dell'investimento sociale o *social investment welfare state* (Abrahamson, 2010; Jenson, 2010; Morel, Palier, Palme, 2011).

Questo approccio è in effetti emerso gradualmente come prospettiva di rilancio e ricalibratura della Strategia europea per l'occupazione (Seo), lanciata all'inizio del 2000. Della Strategia l'approccio dell'investimento sociale denunciava, neppure troppo velatamente, i limiti di un'impostazione troppo rigidamente schiacciata sulla flessibilità, sull'occupabilità e sull'adattabilità dei lavoratori, come unica via attraverso la quale coniugare gli obiettivi di crescita economica e tenuta della coesione sociale. La prima versione della Seo, in effetti, si è contraddistinta per una certa aderenza delle riforme con gli approcci tipici del *workfare* anglosassone, ovvero con un'idea di passaggio all'attivazione tutta centrata sulla riduzione della spesa passiva, in favore di soluzioni tese ad allargare, quanto più possibile, i canali di partecipazione attiva al mercato del lavoro.

Il fatto è che, così configurato, questo modello di attivazione ha teso ad agire esclusivamente sul versante dell'offerta di lavoro, tenendo solo in secondo piano le questioni della qualità e soprattutto della stabilità dell'occupazione creata. Non sono stati questi gli obiettivi principali di queste politiche attive, volte a rendere sempre preferibile il lavoro di mercato, anche quello a bassi salari e basse protezioni sociali, rispetto all'assistenza passiva. D'altra parte anche la formazione che queste politiche hanno previsto, principalmente di breve periodo, è risultata funzionale al reinserimento repentino nel mercato del lavoro, in special modo per i soggetti più a rischio o collocati più ai margini del mercato del lavoro. Sono loro i veri destinatari delle misure di *workfare*, per il fatto di essere quelli più a rischio di dipendenza dai sussidi passivi.

In termini generali, possiamo dunque dire che questa versione «minima» dell'attivazione (Valkenburg, 2005; vedi anche Bonvin, Farvaque, 2005) punta a ridurre il peso della spesa passiva, incentivando quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro e l'adattabilità dei lavoratori alle richieste del mercato, senza porsi il problema degli effetti a breve e medio termine. Questo è il suo principale limite. Va detto, infatti, che questa pressione sulla riduzione delle spese passive non ha messo al riparo dal riproporsi di un'altra forma di dipendenza che pure si tenderebbe a superare. Nell'incrocio tra basse qualifiche di partenza e collocazione instabile nel mercato del lavoro, il problema della dipendenza si tramuta in realtà in

quello della ricaduta nell'assistenza (Freud, 2007; Ciarini, 2011). Spesso le persone coinvolte in questi programmi riescono sì a rientrare in qualche modo nel mercato del lavoro ma, per il tipo di formazione erogata, per il percorso seguito e per le basse *skills* di partenza, hanno un'alta probabilità di ricadere nella dipendenza dall'assistenza passiva.

È anche di fronte a questi problemi che nel corso del tempo sono emersi approcci alternativi come, per l'appunto, l'idea dell'*investment welfare state*. Il problema è che, seppure temperati, gli orientamenti workfaristi seguono comunque un corso di bassa spesa sociale. Ma soprattutto ben poco sono sembrati attrezzati per contrastare l'impovertimento del lavoro, in particolare di quello temporaneo e con bassi salari dei «lavoratori poveri», ovvero di coloro che strutturalmente si trovano a cavallo tra occupazioni mal retribuite, precarietà degli impieghi e scivolamento in condizioni di povertà (Esping-Andersen, 2011). Nei loro confronti, in realtà, le misure di attivazione hanno più spesso congelato o contribuito a misconoscere le possibilità di inserimento stabile e mobilità verso l'alto, con l'effetto – inatteso? – di una persistente quota di lavoratori quasi intrappolati in condizioni di lavoro povero e dipendenza dai sussidi o incentivi fiscali.

Rispetto a questo stato di cose, certamente la prospettiva dell'investimento sociale ha costituito un netto scatto in avanti, contribuendo a consolidare una via più egualitaria all'attivazione. Questa versione si colloca d'altra parte in diretta continuità con le esperienze che vengono dai contesti scandinavi, dove le misure passive sono più generose dal punto di vista dei rendimenti, e i programmi di inserimento meno condizionati all'obiettivo del rapido reinserimento lavorativo come unico indicatore dell'efficacia delle *policies* (Barbier, 2005; Ciarini, 2011; Bonoli, 2012). Quanto questo abbia influito sulla revisione della vecchia Strategia è presto detto. Scorrendo la documentazione europea degli ultimi anni, già a partire dalla comunicazione sulla *flexicurity* nel 2007, è facile notare uno slittamento delle raccomandazioni verso riforme non semplicemente tarate sulla flessibilità o sulla riduzione del *mismatch* tra domanda e offerta, quanto su misure in grado di meglio bilanciare e articolare politiche passive (da riorganizzare, non certo espungere tout court come certa retorica thatcheriana faceva intendere) e politiche attive. L'importanza di queste politiche viene qui a rivestire una nuova centralità nell'idea di un'azione promozionale tesa a riconoscere anche margini di autonomia e possibilità di scelta ai disoccupati, non semplicemente l'accettazione di una qualunque occasione di impiego purché sia.

A dire il vero, anche i contesti anglosassoni hanno negli anni mitigato alcuni degli assunti più stigmatizzati, tipici del primordiale *workfare* thatcheriano. In effetti le riforme dei governi laburisti, tra la metà degli anni novanta e l'inizio del duemila, hanno attenuato molte delle condizionalità all'inserimento, focalizzando gli interventi sui gruppi più a rischio marginalità, come madri sole, giovani *drop-out*, disabili, disoccupati di lungo periodo (Meyer, 2005; Ciarini, 2011). Sempre in questa stessa linea di intervento va ricordata l'istituzione di salari minimi a vantaggio dei lavoratori strutturalmente confinati ai margini del mercato del lavoro. Resta però una grande distanza con gli omologhi dispositivi di attivazione sperimentati nei contesti scandinavi, dove i trasferimenti sono più generosi e più lunghi, e la presa in carico dei servizi assai più articolata, grazie a un'ampia dotazione di servizi sociali, su tutti quelli di cura e conciliazione tra vita e lavoro. Siamo tuttavia in presenza di trasformazioni che tendono a modificare l'ottica delle misure di attivazione.

Ma qual è il nesso logico che lega queste riforme alla prospettiva dell'investimento sociale e alla revisione della Strategia, codificata in tempi recenti nel nuovo programma «Europa 2020»? Diciamo subito che, rispetto alla prima generazione di politiche attive, l'investimento sociale non presuppone un superamento tout court del precedente e tuttora dominante orientamento offertista. Non muta cioè la preminenza delle componenti dell'offerta di lavoro nell'elaborazione delle politiche per l'inserimento e il reinserimento lavorativo. Questa centralità viene semmai ricalibrata in una prospettiva di crescita e rafforzamento degli investimenti in educazione e apprendimento lungo tutto il corso della vita (*life-long learning*), come leva strategica dello sviluppo e dell'inclusione lavorativa, in special modo per le nuove generazioni.

Vi è inoltre il riconoscimento dell'importanza del welfare integrato dei servizi sociali, ovvero di tutte quelle gamme di intervento che hanno permesso proprio ai paesi scandinavi di conseguire posizioni di vantaggio (in termini di partecipazione attiva al mercato del lavoro) rispetto ai paesi dell'Europa continentale e ancora di più rispetto ai paesi mediterranei, dove il welfare è ancora per larga parte dominato dai tradizionali istituti assicurativi e la politica dei servizi sociali praticamente assente. Ovviamente, sia che si tratti di consolidare i risultati conseguiti sia di colmare un gap, la prospettiva dell'investimento sociale implica un di più di investimenti nelle politiche integrate, in servizi di cura e conciliazione, in educazione e formazione

professionale, in ricerca, non solo rispetto al vecchio welfare fordista delle assicurazioni sociali, ma anche rispetto ai principi cardini della prima versione della Seo. E questo pare essere stato recepito dalla nuova versione della Strategia europea per l'occupazione. Basti qui ricordare l'impegno a incrementare i livelli di spesa in ricerca e sviluppo al 3 per cento del Pil dei paesi membri, a ridurre gli abbandoni scolastici (al di sotto della soglia del 10 per cento) e innalzare la spesa in alta formazione (far crescere del 40 per cento il numero dei laureati), a contrastare le situazioni di marginalità e povertà (ridurre di almeno 20 milioni il numero delle persone a rischio povertà in Europa).

Questi obiettivi sono indubbiamente importanti per il rilancio dell'agenda sociale europea. Ma basteranno a rilanciare le istituzioni del welfare in Europa, tenuto conto dei tagli imposti dalle misure di consolidamento dei debiti pubblici? Ma soprattutto, siamo sicuri che questi siano i cambiamenti di cui c'è bisogno per difendere il modello sociale europeo? Restano infatti ambiguità, che anche la strategia di investimento sociale non pare attrezzata a sciogliere. Ad esempio, stante l'enfasi sugli investimenti in educazione e formazione come leva strategica dello sviluppo, il problema della bassa qualità dell'occupazione creata rimane dentro una strategia di rilancio delle politiche offertiste, indubbiamente più articolate e meglio organizzate rispetto al passato, ma tuttavia nel quadro di investimenti che puntano solo indirettamente a sostenere la buona occupazione, attraverso cioè servizi e interventi di sostegno all'occupabilità e all'adattabilità dei soggetti che transitano nel mercato del lavoro. Poco, di contro, si rimette alla creazione diretta di occupazione e allo sviluppo del welfare, come fattore anticiclico e moltiplicatore di nuovi posti di lavoro.

È questa, invece, la questione centrale oggi. Di fronte a una crisi che, come mostrano diverse analisi (Pennacchi, 2011; Ilo, 2012), è prima di tutto di domanda, ovvero riguardante la struttura produttiva nel suo complesso, il miglioramento di tutti quei dispositivi che intervengono sull'offerta di lavoro, anche quelli più sofisticati in servizi di cura, conciliazione, educazione e *life-long learning*, poco in realtà può incidere. A causa del perdurare delle condizioni che influiscono sul prolungarsi della recessione, sulla perdita dei posti di lavoro e sul preoccupante aumento della disoccupazione di lungo periodo, non solo per le fasce marginali del mercato del lavoro ma anche nei settori a più alto tasso di valore aggiunto, la prospettiva dell'investimento sociale non pare attrezzata a invertire la rot-

ta, se non accompagnata da misure in grado di incidere direttamente sulla crescita dell'occupazione.

D'altra parte, come è oramai noto, la stessa *flexicurity* dà il meglio di sé in condizioni di piena occupazione, mentre poco può fare se il mercato da solo non riesce a creare occupazione o, quando lo fa, confina quasi in via definitiva i gruppi di lavoratori più marginali in condizioni di lavoro povero e con basse retribuzioni. Può bastare per questi gruppi la formazione professionale e una dotazione più ampia di servizi integrati sociali e del lavoro per rimuovere o mitigare i rischi di intrappolamento nella povertà? Non v'è dubbio che politiche del welfare più *services-oriented* siano preferibili all'alternativa dei tagli indiscriminati, quali si vanno profilando un po' in tutta Europa. Tuttavia queste politiche non appaiono sufficienti a contrastare i processi di dualizzazione, anche laddove l'approccio dell'investimento sociale si è maggiormente consolidato, come nei paesi scandinavi. Certo, non delle dimensioni oggi riscontrabili nei contesti mediterranei o continentali (vedi Morel, Palier, Palme, 2011), ma comunque di una certa entità.

Su questo l'interpretazione generale che propone Cantillon (2011; vedi Esping-Andersen, 2011) della strategia di investimento sociale coglie aspetti di particolare problematicità, tuttora irrisolti. Ad esempio, evidenziando come molti dei dispositivi più complessi di cura e conciliazione siano andati, proprio nei paesi scandinavi, a vantaggio soprattutto delle famiglie a più alto reddito e più alta educazione, verso le quali gli effetti redistributivi del welfare sono aumentati. Non così è stato per le famiglie più numerose, spesso anche a più basso reddito o collocate nei segmenti più marginali del mercato del lavoro. Questi gruppi non solo mostrano una minore propensione a fruire dei pacchetti di servizi più complessi, ma addirittura sperimentano effetti redistributivi avversi, con minori possibilità di accesso al welfare.

Di tutto questo occorre tenere conto al fine di individuare le connessioni più problematiche e più ambivalenti delle trasformazioni del welfare, soprattutto in un momento come quello attuale, che pare rimettere in discussione assiomi a lungo dati per scontati, ad esempio la preminenza delle soluzioni orientate al mercato nell'offerta di protezione sociale. Oggi questi assunti iniziano a essere se non altro problematizzati, per il perdurare delle condizioni che insistono sul binomio bassa crescita-basso welfare. Rispetto alla prospettiva di una progressiva residualizzazione dell'offerta di protezione sociale oppure la fine di una qualunque ottica redistributiva, in favore di soluzioni neo-categoriali o comunque incardinate in una logica di distanzia-

mento tra i diversi gruppi che accedono al welfare, è possibile individuare una via alternativa che combini diversamente dal passato le ragioni delle politiche offertiste con quelle della qualificazione della spesa pubblica e della creazione di nuova occupazione?

3. Componenti della domanda e componenti dell'offerta nella crisi. Quali mix per il welfare di domani

Se si guarda al binomio lavoro-welfare da questa angolatura riteniamo che le componenti della domanda debbano tornare a tutti gli effetti nel novero degli strumenti da mobilitare per creare occupazione. Detto in altri termini, se per un certo periodo il tema delle politiche di attivazione, anche nella loro versione meno stigmatizzante e orientata all'*empowerment*, ha guardato principalmente all'integrazione con i servizi sociali, con la cura e conciliazione, con la formazione continua e professionale, oggi occorre allargare lo sguardo anche a quelle politiche che sono in grado di incidere sulla creazione diretta di occupazione. Occorre, insomma, che i problemi del sostegno della domanda entrino a pieno titolo nei dispositivi di inserimento lavorativo.

Il problema è che le misure di *austerity* continuano a misconoscere qualunque intervento sulla domanda, per concentrare tutta l'attenzione sui tagli alla spesa pubblica, le privatizzazioni. Le misure di risanamento imposte dai governi europei stanno spazzando via non solo quel poco di offerta pubblica che negli anni aveva resistito all'onda lunga dei processi di privatizzazione, ma anche le risorse associative che in questi anni hanno consentito, se non un'articolazione delle prestazioni sociali, quanto meno una tenuta delle reti di offerta, sebbene al prezzo di un lento scivolamento verso soluzioni sempre più selettive. Nel trilemma del welfare che si va profilando, una delle sue componenti, quella pubblica, di fatto sembra destinata a essere rimpiazzata, almeno nella vulgata neoconservatrice corrente, da un mix ancora più forte e pervasivo rispetto al più recente passato di mercato e di addossamento di responsabilità individuali e comunitarie. Si veda su questo il dibattito intorno alla *big society* nel Regno Unito (Coote, 2011; Franzini, 2011) o molte delle interpretazioni che accompagnano il discorso sulla sussidiarietà in Italia, vista spesso come il mezzo attraverso cui sostituire o rimpiazzare il welfare pubblico in via di smantellamento.

Questi problemi appaiono particolarmente stringenti in questo momento. E non solo per motivi che hanno a che fare con la riduzione dei servizi e delle prestazioni sociali nei confronti dei vecchi e nuovi rischi sociali. Il fatto è che sulla tenuta del welfare europeo si gioca una partita ben più ampia, che riguarda da vicino anche i temi della crescita. Nel dogmatismo del pensiero conservatore la spesa a favore del welfare è essenzialmente spesa corrente, destinata ad alimentare solo la spirale del debito, non già a produrre occupazione e, di converso, sviluppo. La creazione diretta di occupazione attraverso il welfare è invece un fatto da prendere sul serio. A patto tuttavia che se ne modifichi il raggio di azione in direzione di nuova e buona occupazione, non una occupazione qualsiasi, né un lavoro di pubblica utilità per i disoccupati, ma impieghi utili a rispondere a bisogni presenti e urgenti nelle nostre società. D'altronde, se pure manca il lavoro per le donne così come per gli uomini, rimangono intatti e tuttora insoluti molti dei problemi relativi alla produzione dei beni collettivi, così come a molte delle emergenti aree di bisogno che non trovano risposta negli assetti di welfare consolidati.

Pensiamo in proposito alla cura degli anziani o dei minori. A meno che si accetti l'ipotesi di un'ulteriore familizzazione dei bisogni di cura, ovvero di un ulteriore addossamento sulle famiglie delle mancate politiche sociali – e questo è un rischio concreto degli effetti dell'*austerità* – resistono aree di bisogno non solo scoperte in termini di prestazioni sociali, ma anche capaci di mobilitare nuovi bacini occupazionali, peraltro già da tempo rivelatisi e tuttavia non pienamente sfruttati. Basti qui ricordare alcuni dati relativi alle proiezioni demografiche, stante l'attuale trend di invecchiamento della popolazione. Da qui al 2060 nell'Europa a 27 è stata stimata una crescita della popolazione over 65 da 84,6 a 151,5 milioni (+79 per cento). Per gli ultraottantenni l'incremento è stimato in 39,6 milioni, da 21,8 a 61,4 milioni (+181 per cento) (European Commission, 2011). Si tratta di proiezioni che certamente potranno subire modifiche nel tempo. Ma il trend è ormai chiaramente delineato.

Il rilancio di una politica sociale di questo tenore passa inevitabilmente dall'individuazione delle risorse. Da aumentare, senza dubbio. Ma come aumentare la spesa pubblica nel welfare in condizioni di bassa crescita e, per di più, con l'impossibilità ad aumentare la stessa spesa pubblica? Le proposte che sin qui sono state avanzate per il rilancio della crescita in Europa, dall'istituzione di meccanismi di tassazione sulle grandi transazioni finanzia-

rie a un utilizzo più finalizzato dei Fondi strutturali del Fondo sociale europeo, a patrimoniali di scopo, fino a strumenti finanziari più complessi (*eurobond*, *project bond*), riguardano i fattori produttivi in senso lato: l'energia e le fonti rinnovabili, il sostegno all'export e alla riorganizzazione delle imprese, il finanziamento del credito, le agevolazioni all'occupazione. Salvo poche eccezioni, i programmi di welfare non vengono ricompresi nel novero degli ambiti prioritari di investimento. Invece è proprio verso lo sviluppo dei servizi e delle prestazioni sociali territoriali che occorrerebbe incardinare nuovi flussi di spesa, consapevoli del fatto che si tratta a tutti gli effetti di spesa funzionale al sostegno della domanda interna, tanto quanto lo è quella per infrastrutture o sgravi alle imprese. D'altra parte, come ha di recente ribadito l'Ilo (2012), una spesa pubblica compensata dalla crescita dell'occupazione è di stimolo all'economia e all'equilibrio di bilancio, dato che, una volta attivata, è in grado di auto-sostenersi attraverso i redditi addizionali che genera.

Nella ripresa di iniziativa politica su questi temi, non si tratta di opporre alla prospettiva della privatizzazione strisciante del welfare l'idea del ritorno a una *golden age* del welfare pubblico oppure l'irregimentazione del mercato del lavoro. Né è pensabile riproporre il tema dell'intervento pubblico sotto le stesse forme del passato. E non solo per problemi di finanziamento. Il fatto è che se la crisi ha riportato in primo piano l'importanza di politiche sociali e del lavoro tese a favorire inserimenti stabili, non tutto può e deve limitarsi a questo (pur fondamentale) obiettivo. Nonostante tutto resistono aspettative inesprese di realizzazione di sé e di abilitazione o *empowerment* che la crisi ha forse messo in ombra, rispetto alla soddisfazione di bisogni più materiali, ma non espunto del tutto. In questo senso vale quanto messo in evidenza da Paci (2005) circa l'esistenza di aspirazioni nuove e diverse rispetto al passato fordista (quando sostanzialmente si trattava di assicurare occupazioni stabili e continuità di reddito a quote crescenti di forza lavoro maschile, ancorché dequalificata), che fanno il pari con la crescita dei livelli medi di educazione, in particolare per le donne. In quel modello esse erano per larga parte confinate negli ambiti riproduttivi della cura, oppure, se partecipi del mercato del lavoro, in settori specifici a più bassi salari, non a caso detti femminilizzati (come la cura o l'istruzione).

Non è il caso oggi di ripercorrere queste strade, né è auspicabile tralasciare le determinanti dell'offerta per concentrare tutta l'attenzione solo sulla domanda di lavoro. In realtà si tratta di due dimensioni da integrare, non

mutuamente escludenti. Da questo punto di vista una ripresa di attenzione sulla domanda dovrebbe semmai consolidare, in un equilibrio più virtuoso, quello che le politiche di offerta possono dare in termini di miglioramento e qualificazione delle *skills* professionali. Del resto anche la ripresa di iniziativa sulle politiche industriali ha fatto passi in avanti rispetto alla generica richiesta di investimenti produttivi. Queste richieste vanno incontro a quei settori che più e meglio si adattano allo sviluppo tecnologico, alla ricerca, alle nuove produzioni «verdi», ma anche all'educazione, alla salute, alla cura. Sono tutte frontiere di innovazione sulle quali investire in termini di domanda così come di offerta, attenti però a evitare il prodursi di quei dualismi con i quali la società della conoscenza sembrerebbe dover convivere. Come ha sottolineato Esping-Andersen (2011), il passaggio all'economia dei servizi e alla società della conoscenza ha in sé un portato di disuguaglianze forse maggiore del passato fordista, tendendo ad allargare le distanze tra gruppi *core* e gruppi periferici, meno formati, meno dotati di capitale umano, spesso confinati in impieghi più marginali, con bassi salari e meno possibilità di accedere al welfare.

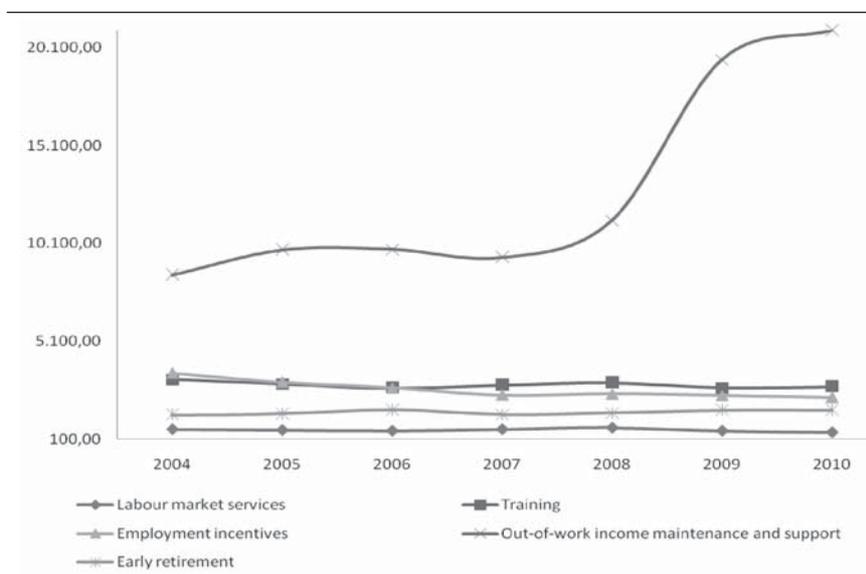
4. Spunti di riflessione per il caso italiano

L'Italia si trova in pesante ritardo su tutti questi fronti, dal piano dello sviluppo dei servizi sociali all'individuazione di una vera strategia nazionale di sviluppo del welfare e della creazione di nuova occupazione. Elencare le criticità entro cui si dibatte il sistema di welfare nazionale è fin troppo facile: il pressoché azzeramento dei Fondi nazionali per le politiche sociali (il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato progressivamente ridotto, nel triennio 2008-2011, da 670,8 a 178,5 milioni di euro), lo stato di crisi in cui versano i settori socio-assistenziale e socio-sanitario, la grave assenza di tutto il troncone delle politiche di contrasto alla povertà.

Non di meglio si può dire per quanto riguarda il mercato del lavoro. Già indietro rispetto agli obiettivi posti dalla vecchia Strategia europea per l'occupazione, ancora peggiore è la condizione dell'Italia se confrontata con la prospettiva dell'investimento sociale. Solo rimanendo alle componenti della spesa sociale per le politiche del lavoro, emerge un contesto segnato da un sostanziale sbilanciamento in favore delle spese passive e, di contro, da una scarsa consistenza delle misure attive. Questo andamento è bene sintetizza-

to nella Fig. 1. Dal 2004 al 2010, ma soprattutto con l'inizio delle crisi nel 2008, questa distanza si è ulteriormente ampliata. A una sostanziale stabilità, se non proprio diminuzione, della spesa in politiche attive, corrisponde un grosso aumento della spesa passiva. E questa non è certo una consolazione. È piuttosto la conseguenza del perdurare della crisi economica e dell'accresciuto ricorso ai dispositivi ordinari di sostegno del reddito o, dal 2009, degli ammortizzatori sociali in deroga.

Fig. 1 – Le componenti della spesa in politiche passive e politiche attive, valori in spesa pro-capite (anni 2004-2010)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (*Labour force survey*).

Dal punto di vista della domanda la disoccupazione continua a crescere. Se nel 2011 era arrivata all'8,4 per cento (quella di lungo periodo al 4,4 per cento sul totale della popolazione attiva), nel 2012 si è attestata al 10,8 per cento (Istat, 2012). A questo va aggiunto il perdurare di fenomeni più tradizionali, come la bassa occupazione femminile e giovanile. Secondo i dati Istat (*ivi*), il tasso di occupazione femminile presenta tuttora valori molto al di sotto della media europea (46,5 per cento a fronte del 58,5). Persistono inoltre forti variazioni interne: se al Nord l'occupazione femminile continua

a rimanere al di sopra della media europea (56,6 per cento), nel Mezzogiorno la situazione è assai più grave, con uno scarto di quasi venti punti percentuali (30,8 è il tasso di occupazione femminile nelle regioni meridionali). Non meglio va per l'occupazione dei giovani: tra i 15 e i 29 anni la disoccupazione è arrivata al 20,5 per cento (per le donne il valore è più alto, il 22,7), mentre sarebbero circa due milioni i cosiddetti Neet (giovani che non lavorano e non studiano).

Dietro questi dati si celano molte delle criticità del mercato del lavoro italiano, interessato a più riprese da diverse riforme. Queste hanno riguardato soprattutto l'introduzione di dosi massicce di flessibilità in entrata e uscita, senza intervenire con pari determinazione su una riforma complessiva degli ammortizzatori sociali. La legge 30 del 2003 è emblematica in proposito: dalla sua introduzione si sono potute contare oltre 40 fattispecie di contratti. Solo di recente è entrata in vigore una nuova riforma del mercato del lavoro che propone un riordino degli istituti contrattuali e delle stesse forme di sostegno del reddito. Senza entrare troppo nel dettaglio, è un fatto che la legge Fornero proponga un allargamento progressivo della platea dei beneficiari delle indennità di disoccupazione. Questo allargamento avviene, tuttavia, restringendo la copertura per i lavoratori tipici e senza il definitivo superamento del tradizionale dualismo. Resistono infatti evidenti differenze tra i diversi trattamenti passivi previsti (Aspi, mini-Aspi, indennità speciale per i co.co.pro), che non contribuiscono a configurare un definitivo allontanamento dal modello dualistico. Così, se di mutamento si può parlare, esso va in direzione di un progressivo slittamento *workfarista* delle politiche, in parte più universali, ma anche più tendenti alla residualità e condizionate. Di contro, a questo slittamento *workfarista* poco sembra ancora corrispondere in termini di politiche attive, né molto sembra essere previsto sulla governance complessiva del sistema dei servizi di inserimento, affetta da tradizionali sovrapposizioni di competenze tra i livelli amministrativi nazionali e territoriali.

Ma non sono solo questi i punti critici con cui le riforme del mercato del lavoro si confrontano. Un problema non meno pressante, ad esempio, è la mancanza di misure dedicate di sostegno del reddito per chi è in condizione di povertà. Il dualismo che persiste in Italia tra lavoratori protetti e lavoratori periferici, spesso a bassi salari o a cavallo tra inattività e lavoro precario, è il risultato anche della mancanza di politiche nazionali di contrasto della povertà e di un'effettiva integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro.

Nel 2000, in contemporanea all'introduzione della legge quadro sull'assistenza, era stato istituito il Reddito minimo di inserimento (Rmi). In quell'occasione il Rmi rispondeva all'esigenza di dotare il paese di una vera politica nazionale contro la povertà, ponendo fine all'utilizzo improprio di dispositivi pensati per altre finalità (come è stato per lungo tempo con le pensioni di invalidità o la stessa indennità di accompagnamento), e con il contributo di partenariati di inserimento costruiti in partnership tra amministrazioni territoriali e organizzazioni del terzo settore. Come sappiamo, la sperimentazione del nuovo istituto ha avuto vita breve. Nel 2001 è stato prima trasformato in Reddito di ultima istanza, poi del tutto abbandonato. Solo nel 2008 è stato introdotto un nuovo dispositivo ad hoc, la *social card*, a tutti gli effetti un trasferimento passivo per particolari categorie di beneficiari (anziani over 65 e minori sotto i tre anni), non solo di bassissima entità (40 euro al mese) e condizionato al reddito, ma anche slegato da qualunque politica dei servizi, di cura, conciliazione, inserimento. Siamo quindi di fronte a un deserto di interventi che solo alcune amministrazioni regionali e territoriali tentano di colmare, con risorse scarse e soprattutto secondo indirizzi molto diversi tra loro, che tendono ad acuire le differenze interne (Ascoli, 2011; Ciarini, 2012).

Il dualismo Nord-Sud è un fenomeno non nuovo. Oggi tuttavia le distanze tendono ad allargarsi, in un quadro di regionalismo senza coordinamento dal centro. Su questo il panorama europeo diverge sensibilmente, non fosse altro per il fatto che in tutti i paesi europei si è proceduto a un decentramento delle competenze in senso verticale e orizzontale, ma senza la scomposizione territoriale e istituzionale che oggi è rinvenibile in Italia. Da questo punto di vista, investire risorse finanziarie e organizzative sulla riduzione delle sovrapposizioni istituzionali e sui mancati processi di integrazione costituirebbe già un passo in avanti. D'altra parte è anche da questo che si misura la possibilità concreta di perseguire una strategia di investimento sociale, al momento decisamente lontana. Certamente, in prima battuta, per la mancanza di finanziamenti adeguati sui servizi di inserimento. Ma non meno importanti sono i problemi della mancata o parziale governance, così come quelli relativi all'assenza di una qualunque forma di integrazione con le politiche sociali, con i servizi di cura e conciliazione.

Come si può notare tanti e diversi sono gli ambiti su cui intervenire per il rilancio delle politiche sociali e del lavoro. Ma anche così facendo, probabilmente non risolveremmo tutti i nodi problematici che stanno emergen-

do a causa della crisi. Abbiamo detto, infatti, che la prospettiva dell'investimento sociale, sebbene meglio attrezzata a rispondere alle richieste di maggiore complessità nell'offerta di servizi, non mette del tutto al riparo dal prodursi di fenomeni di dualismo e lavoro povero. Ovviamente, se questo vale per i paesi che hanno alla spalle ben altre dotazioni di welfare, a maggior ragione vale per l'Italia. Lo sforzo che si richiede non è di sola revisione o manutenzione dei dispositivi vigenti. Occorre piuttosto un vero e proprio ribaltamento di fronte. Una nuova prospettiva che, a tutti gli effetti, inserisca le politiche del lavoro in una forte politica per l'occupazione.

E qui il discorso sul welfare è importante per il contributo che proprio le istituzioni del welfare, in servizi soprattutto, possono dare alla creazione di nuova occupazione e nuove professionalità per aree di bisogno non solo scoperte in termini di risposte organizzate, ma anche capaci di mobilitare nuovi bacini occupazionali non pienamente sfruttati. Sono tutte prestazioni che più di altre soffrono di una strutturale discrasia tra le componenti della domanda e i livelli dell'offerta, da una parte ancora inadeguati sul versante delle nuove forme organizzative, dall'altra al centro di pesanti tagli e limitazioni (anche sul piano occupazionale) per quello che riguarda i loro tradizionali assetti di offerta.

Si consideri, in proposito, l'impatto della *spending review* sul sistema sanitario nazionale e la perdita secca di occupazione che queste misure corrono il rischio di innescare. La supposta razionalizzazione imposta dalla *spending review* rischia in realtà di intaccare un equilibrio già in questo momento messo sotto pressione dalla limitatezza della spesa pubblica e dagli stessi piani di rientro. Essi hanno dato un contributo a ridurre la spesa sanitaria nelle regioni in extra-deficit, senza tuttavia innescare veri e propri processi di riconversione dell'offerta sanitaria, per i quali servirebbero piani pluriennali di investimento. Senza contare che già oggi il sistema sanitario nazionale assorbe risorse inferiori alla media europea. L'incidenza della spesa sanitaria italiana sul Pil è stata nel 2011 pari al 9,6 per cento, il 26 per cento in meno rispetto alla media dei principali paesi dell'eurozona (Belgio, Germania, Francia, Paesi Bassi), il 18 per cento in meno rispetto all'intera eurozona a 12. La spesa sanitaria pubblica italiana, inoltre, è quella che evidenzia i più contenuti incrementi: tra il 2005 e il 2011 solo lo 0,5 per cento. Di contro, la quota di spesa a carico degli utenti, la spesa *out of pocket*, è in Italia superiore alla gran parte degli stati europei: nel 2009 si è attestata a 26 miliardi, pari al 19 per cento della spesa sanitaria totale (Ceis, 2012),

in Germania questa percentuale arriva al 12,4, in Francia al 7,6, nel Regno Unito al 9,4, in Olanda al 5,5 (Ocse, 2012b).

Dell'investimento a sostegno di nuovi servizi e nuove professionalità nel settore sanitario e socio-sanitario la *spending review* quasi non fa cenno, se non indicando questi obiettivi, senza tuttavia lo sblocco di risorse economiche adeguate. Sarebbero invece questi i punti nevralgici di una vera riorganizzazione in grado di agire non solo sulla razionalizzazione delle risorse economiche, ma anche sullo sviluppo del welfare e dell'occupazione nei servizi. Analoghe considerazioni possono essere fatte per altre aree del welfare non meno rilevanti in questa duplice ottica. Come non considerare, ad esempio, il contributo che allo sviluppo dell'occupazione e all'ammodernamento del sistema dei servizi territoriali potrebbe dare un piano di investimenti nella cura dell'infanzia o per gli anziani non autosufficienti? Sono tutte aree al momento fortemente deficitarie quanto a tassi di copertura, pur tuttavia decisive se considerate nell'ottica del sostegno diretto e indiretto all'occupazione e della risposta ai nuovi bisogni di cura. A questi problemi il dibattito sul mercato del lavoro sembra in realtà poco interessato. Sono ambiti di fatto separati. L'unico elemento che probabilmente li accomuna sono le pressioni sulla spesa sociale, destinata a ridursi su entrambi i fronti. Ma qui entrano in gioco le scelte politiche, non solo le compatibilità economiche.

Riferimenti bibliografici

- Abrahamson P. (2010), *European Welfare State beyond Neoliberalism: toward the Social Investment State*, in *Development and Society*, XXXIX, 1.
- Ascoli U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Barbier J.C. (2005), *Attivazione*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Bonoli G. (2012), *Le politiche attive del lavoro in Europa occidentale: concezioni e sviluppo*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Bonvin J.M., Farvaque N. (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Cantillon B. (2011), *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, in *Journal of European Social Policy*, 5.
- Ceis (2012), *VIII Rapporto Sanità Ceis*, Roma, Università di Roma Tor Vergata.
- Ciarini A. (2012), *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Bologna, Il Mulino.

- Ciarini A. (2011), *Le politiche di inserimento lavorativo in Italia, Francia, Regno Unito*, in Paci M., Pugliese E. (a cura di), *Welfare e promozione della capacità*, Bologna, Il Mulino.
- Coote A. (2011), *La Big Society e la nuova austerità*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Esping-Andersen G. (2011), *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Bologna, Il Mulino.
- European Commission (2011), *Second Biennial Report on Social Services of General Interest*, Bruxelles
- Freud D. (2007), *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare to Work*, Norwich, Department for Work and Pensions.
- Ilo (2012), *Global Employment Trends 2012. Preventing Deeper Jobs Crisis*, Ginevra, Ilo.
- Istat (2012), *Rapporto sulla situazione del paese*, Roma, Istat.
- Jenson J. (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, in *Global Social Policy*, X, 1.
- Meyer T. (2005), *Political Actors and the Modernization of Care Policies in Britain and Germany*, in Pfau-Effinger G.B., Geissler B. (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, Bristol, Policy Press.
- Morel N., Palier B., Palme J. (2011), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.
- Ocse (2012a), *Employment Outlook 2012*, Parigi, Ocse.
- Oecd (2012b), *Oecd Health Data 2012*, Parigi, Ocse.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Palier B., Thelen K. (2012), *Dualization and Institutional Complementarities: Industrial Relations, Labour Market and Welfare State Changes in France and Germany*, in Emmenegger P., Häusermann S., Palier B., Seeleib-Kaise M., *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Pennacchi L. (2011), *La nuova fase della crisi: il debito pubblico e il ritorno del neoliberalismo*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Valkenborg, B. (2005), *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1.