

Tra vecchi e nuovi rischi. Come le politiche reagiscono alla modifica del contratto sociale

Chiara Saraceno

RPS

I mutamenti nella famiglia e nel mercato del lavoro, nonché la globalizzazione dell'economia e dei movimenti delle persone hanno indebolito i tre pilastri su cui è stato costruito il welfare state: un lavoro sicuro, un matrimonio durevole e basato sulla divisione del lavoro, confini nazionali certi. Si parla di «nuovi rischi sociali», senza che quelli vecchi siano spariti. In questo contributo viene discusso come i vari paesi si siano attrezzati rispetto a due dei più tematizzati di questi cosiddetti nuovi rischi sociali: la necessità di conciliare responsabilità di cura e partecipazione al mercato

del lavoro (con il connesso potenziale rischio di un deficit di cura) non solo in presenza di figli piccoli, ma in presenza di crescenti domande di cura da parte di anziani fragili; la de-standardizzazione dei corsi di vita a seguito dei processi di infragilimento sia dei rapporti di lavoro che dei rapporti familiari. Le differenze in termini di adeguatezza non dipendono solo dai meccanismi di path dependency, ma anche dal timing e dal contesto economico in cui i mutamenti avvengono. La situazione italiana, da questo punto di vista, appare particolarmente sfavorevole.

1. La rottura del «compromesso del dopoguerra» e l'emergere di «nuovi rischi sociali»

Da tempo, comunque ben prima della crisi, molti osservatori avevano segnalato come il sistema di protezione disegnato nei «Trenta gloriosi» fosse inadeguato a fronteggiare i mutamenti intervenuti nei tre pilastri su cui era stato costruito il «compromesso sociale» del dopoguerra (Crouch, 2001) e anche il sistema di cittadinanza sociale (Marshall, 1950). Essi erano: un lavoro stabile che dava accesso ai diritti sociali per sé e per i propri familiari, una famiglia (un matrimonio) stabile fondata sulla divisione di genere del lavoro, che, mentre garantiva accesso ai diritti sociali per chi era fuori dal mercato del lavoro, garantiva anche il necessario lavoro di riproduzione (lavoro di cura, lavoro domestico) e infine confini nazionali poco permeabili.

Ben prima della crisi iniziata nel 2007, i mutamenti intervenuti nel

mercato del lavoro, con la riduzione dei lavori manuali a bassa specializzazione, la diffusione dei contratti di lavoro a termine e atipici, la finanziarizzazione dell'economia, la globalizzazione nei suoi due aspetti di de-localizzazione della produzione e di mobilità geografica delle persone a prescindere dai confini geo-politici, hanno fortemente indebolito il primo e il terzo pilastro, ancorché non in modo uniforme tra paesi, coorti di età, gruppi sociali. L'instabilità coniugale, la diversificazione delle forme familiari, unitamente alla crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro (a sua volta esito di processi complessi e non univoci), hanno indebolito il secondo pilastro, proprio quando le domande di cura provenienti dagli anziani fragili – in larga misura soddisfatti dalle famiglie e al loro interno dalle donne – sono aumentate a seguito dell'aumento in termini assoluti e relativi della popolazione anziana. Gli stessi sistemi di welfare hanno a loro volta messo in moto processi di destabilizzazione degli equilibri precedenti. L'esempio più noto e anche più diffuso riguarda le riforme dei sistemi pensionistici, che hanno legato sempre più l'entità della pensione ai contributi versati e quindi anche alla continuità lavorativa, spostando parte della difesa del potere d'acquisto al secondo o terzo pilastro, ovvero a piani assicurativi più o meno privatizzati, proprio in un contesto in cui non solo la continuità lavorativa, ma anche il valore del risparmio sono diventati più insicuri. Anche le modifiche all'età alla pensione delle donne e alle pensioni di reversibilità, che in vario modo sono avvenute in tutti i paesi europei, hanno cambiato sostanzialmente i termini del patto implicito su cui si fondava la divisione del lavoro in famiglia.

Questi mutamenti nella famiglia, nel mercato del lavoro e nel sistema di welfare hanno indotto taluni a parlare di «nuovi rischi sociali» (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005), senza che quelli vecchi siano spariti. Essi riguarderebbero: *a)* la difficoltà a conciliare partecipazione al mercato del lavoro e responsabilità familiari, specie per le donne a bassa istruzione, in presenza di figli piccoli; *b)* possibili deficit di cura, sia per i bambini che per gli anziani fragili; *c)* impoverimento di donne e bambini derivante dalla rottura o assenza di un rapporto di coppia; *d)* difficoltà ad ottenere e mantenere un lavoro quando si hanno bassi livelli di specializzazione e al contempo, *e)* rischio di obsolescenza delle proprie competenze in assenza di adeguate forme di *lifelong learning*; *f)* dover usare le proprie risorse private per far fronte a pensioni inadeguate o servizi sociali carenti o insoddisfacenti. A questi, aggiungerei i rischi derivati dall'essere un *denizen*, ovvero un cittadino a metà

(quando va bene), in cui incorrono molti immigrati regolari la cui presenza pone sotto tensione gli assetti di welfare pensati per una popolazione autoctona, culturalmente omogenea e che vanta diritti acquisiti. I conflitti, ad esempio, sulla assegnazione delle case popolari agli immigrati, o il fatto che in molti paesi si richieda una anzianità di residenza per accedere a taluni benefici (reddito minimo se poveri, abitazioni popolari ecc.), o ancora si escludano gli immigrati e i loro figli da taluni trasferimenti nazionali o locali (ad esempio l'assegno per il terzo figlio, in Italia) – tutti questi fenomeni segnalano come lo status di *denizen* non riguardi solo la mancanza di diritti politici, ma anche in parte l'accesso ai diritti sociali.

Si può discutere quanto effettivamente nuovi siano alcuni di questi «nuovi rischi sociali» o se, in alcuni casi almeno, essi siano semplicemente diventati più visibili solo perché riguardano più persone e più gruppi della popolazione. Ad esempio, le vedove e gli orfani, gli anziani inabili al lavoro sono figure classiche nella storia dei poveri e della povertà. E la difficoltà a conciliare lavoro e responsabilità familiari non è fenomeno di oggi per le donne. Così come non lo è la maggiore vulnerabilità nel mercato del lavoro di chi è privo di qualifiche professionali. E la collocazione degli stranieri rispetto ai diritti di cittadinanza nei paesi in cui si trovano è sempre stata fragile. È la scala di questi fenomeni, e il fatto che essi avvengano all'incrocio di importanti mutamenti non solo nei comportamenti individuali, ma nelle forme di organizzazione dell'economia e di regolazione dei corsi di vita, che li fa riconoscere appunto come rischi «sociali», non esclusivamente legati alle biografie individuali e limitati a gruppi marginali della popolazione. Da questo punto di vista, il processo è analogo a quello che a suo tempo portò all'introduzione della indennità di disoccupazione o della pensione di vecchiaia: per coprire gli individui da rischi che non dipendevano esclusivamente, o per nulla, dalle loro scelte, bensì dal funzionamento del mercato del lavoro e dell'economia. È analogo anche al processo tramite il quale all'inizio del ventesimo secolo sono stati introdotti, in diversi paesi europei, i primi congedi di maternità: a testimonianza che quello che oggi è considerato quasi l'epitome per eccellenza dei «nuovi rischi sociali» – la necessità di conciliare responsabilità familiari e lavoro remunerato e le possibili conseguenze della compresenza di queste due obbligazioni possono avere su entrambe – in realtà ha una lunga storia.

È tuttavia vero che, se questi rischi sono stati largamente presenti da molto tempo dal punto di vista degli individui che li sperimentavano,

le modifiche demografiche, nei comportamenti delle donne e nel funzionamento dell'economia, nel renderli fenomeni diffusi li rendono anche fenomeni socialmente rilevanti, che incidono sugli assetti sociali e non solo sui destini individuali. Il caso della necessità di conciliare lavoro e cura è da questo punto di vista davvero esemplare, perché rende evidenti le interdipendenze tanto a livello di biografie individuali quanto tra le biografie di individui diversi, in particolare tra chi ha bisogno di cura e chi ha la responsabilità socialmente attesa di fornirla.

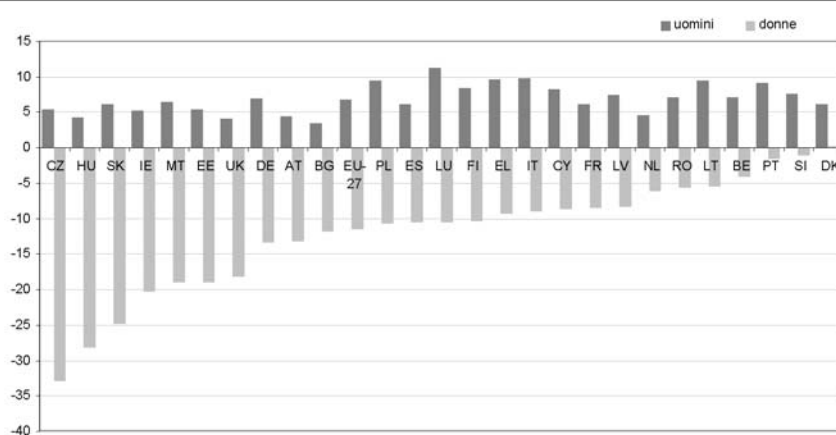
Come osserva Bonoli (2007), la capacità dei diversi sistemi di welfare di fronteggiare i cosiddetti nuovi rischi, specie quelli legati alle trasformazioni demografiche, familiari e nei comportamenti e modelli di genere, dipende dal modo specifico in cui si intersecano due importanti dimensioni: l'assetto istituzionale consolidato, nei suoi obiettivi, forme di legittimazione, modelli di equità sociale espliciti e impliciti, gruppi di interesse, e il *timing* – quando – in cui i cosiddetti nuovi rischi sociali emergono e vengono riconosciuti come tali. I paesi, come quelli scandinavi, con una buona base di servizi e con diritti sociali individualizzati, dove l'occupazione femminile ha iniziato ad aumentare contestualmente alla espansione del welfare state, non solo erano e sono istituzionalmente e culturalmente più attrezzati a rispondere alle sfide della modificazione del contratto sociale del dopoguerra. Hanno anche potuto farlo in un contesto di espansione della spesa pubblica. Quindi i potenziali conflitti tra i vecchi e nuovi gruppi di interesse potevano essere ammortizzati. Viceversa i paesi, come l'Italia, ma anche in parte la Germania, che sono arrivati alla sfida posta dai mutamenti sociali con un welfare fortemente squilibrato verso alcuni gruppi di interesse e in un periodo di vincoli di bilancio crescentemente rigidi, sono stretti tra questi vincoli e il potere di veto dei gruppi di interesse consolidati.

Nelle pagine che seguono discuterò come i vari paesi europei si siano attrezzati rispetto a due dei più tematizzati cosiddetti nuovi rischi sociali: la necessità di conciliare responsabilità di cura e partecipazione al mercato del lavoro (con il connesso potenziale rischio di un deficit di cura) non solo in presenza di figli piccoli, ma in presenza di crescenti domande di cura da parte di anziani fragili; la de-standardizzazione dei corsi di vita a seguito dei processi di infragilimento sia dei rapporti di lavoro che dei rapporti familiari, ma anche del parziale venir meno della divisione di genere del lavoro che teneva separate le due sfere.

2. I rischi della conciliazione famiglia-lavoro: tra costo della maternità e deficit di cura

Che esista una *mother's penalty* nel mercato del lavoro è ampiamente noto. Essa tuttavia non ha la stessa intensità in tutti i paesi. Come mostra la figura 1, basata sulle indagini europee sulle forze di lavoro, in tutti i paesi la presenza di un figlio sotto i 12 anni ha una relazione positiva con l'occupazione degli uomini (in parte dovuta all'età di questi), ma una relazione quasi universalmente negativa con quella delle donne, almeno nel breve-medio periodo. Tuttavia l'effetto negativo è nullo in Danimarca, minimo in Portogallo e Slovenia, mentre è molto elevato nella Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia (nonostante, o forse anche perché, come vedremo, questi paesi abbiano un congedo parentale molto lungo), e anche in Irlanda, Malta, Estonia, Regno Unito, Germania. Va per altro osservato che l'effetto relativamente contenuto in paesi come Italia o Spagna è dovuto principalmente al fatto che in questi paesi l'occupazione femminile è complessivamente bassa e che, in Italia almeno, soprattutto tra le donne meno istruite e che vivono nel Mezzogiorno, già il matrimonio causa un abbandono del mercato del lavoro. Ovvero molte donne non sono occupate e spesso neppure «attive» a prescindere dalla presenza di figli.

Figura 1 - Impatto della presenza di figli sotto i 12 anni su donne e uomini (15-49 anni) nei paesi Ue 2007 (differenza percentuale tra i tassi di occupazione in presenza di un figlio sotto i 12 anni e senza alcun figlio)



Nota: Dati non disponibili per la Svezia.

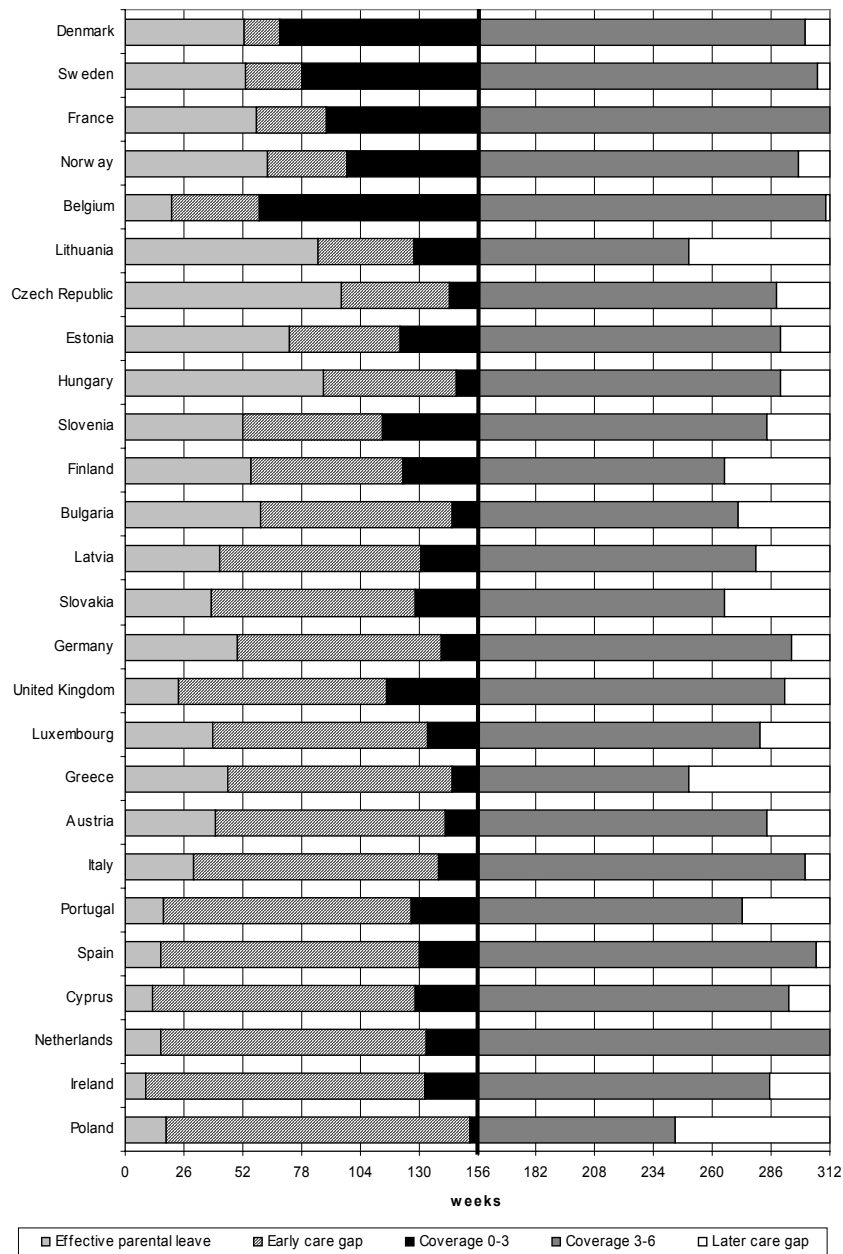
Fonte: Eurostat, *Labour Force Survey* (Lfs), media annuale e European Commission, 2009.

La diversità dell'impatto dei problemi di conciliazione derivanti dalla presenza di figli piccoli dipende da una serie complessa di fattori: dalle politiche sociali, ma anche dagli orari di lavoro, dalla possibilità di ricorrere ad un part-time reversibile in presenza di responsabilità di cura (è un diritto, ad esempio, in Germania e Svezia), e anche dalla disponibilità di aiuto informale, specie familiare (nonne/i). Quest'ultimo è particolarmente importante in contesti come quelli mediterranei, ma anche in paesi dell'Est europeo, ove i servizi sono scarsi e i congedi (specie nei paesi mediterranei) relativamente contenuti. In questa complessità, le politiche sociali (ma anche di regolazione dell'orario di lavoro e gli orari scolastici per i bambini un po' più grandi, ma non ancora autonomi) contano molto, se non altro perché forniscono la risorsa di base, più o meno generosa, attorno alla quale le donne possono sviluppare le proprie strategie. Quanto più bisogno è coperto dall'insieme di congedi e servizi, tanto meno è lasciato alla discrezionalità delle risorse private – del poter contare o meno su una nonna, o del potersi permettere di acquistare tempo/cura sul mercato. Quindi tanto minori sono le disuguaglianze tra donne nella possibilità di conciliare. E tanto più ridotto è il cambiamento richiesto agli uomini per arrivare ad una maggiore condivisione delle responsabilità di cura.

In tutti i paesi europei il tema della conciliazione in presenza di figli piccoli negli ultimi anni è entrato con maggiore o minore forza nella agenda politica, in parallelo a quello sulla opportunità di incentivare l'occupazione femminile. È anche il settore in cui, contrariamente a tutti i discorsi sul *welfare retrenchment*, in molti paesi si è assistito ad un incremento della spesa. Rimangono tuttavia importanti differenze tra paesi, sia nei livelli di copertura totali, sia nelle modalità con cui questi vengono ottenuti, come mostra la figura 2 in cui si sintetizzano i dati sul tempo coperto dal congedo di maternità e genitoriale pesato per livello di remunerazione, sulla copertura da parte dei nidi e da parte della scuola per l'infanzia.

Le differenze tra paesi sono maggiori nel caso dei bambini sotto i tre anni. I paesi in cui il sostegno pubblico, tramite i congedi e i servizi, lascia scoperta una quota di cura più ampia in questa fascia di età sono quelli mediterranei, ma anche l'Olanda, l'Irlanda e la Polonia. Inoltre molti paesi, specie dell'Est, sembrano privilegiare congedi lunghi ben pagati, ma senza farli seguire da una copertura adeguata di servizi, rendendo così difficile un effettivo ritorno al lavoro. Il gap di cura è contenuto solo nei paesi scandinavi, in Belgio e in Francia.

Figura 2 - Modalità di copertura tra congedi, servizi e famiglia per i bambini 0-2 e 3-6 e «gap di cura» lasciati alla famiglia (alle madri) (Ue attorno al 2007)



Fonti: Varie, cfr. Multilinks data base e Saraceno e Keck, 2010.

RPS

Chiara Saraceno

Nella maggior parte dei paesi europei e sviluppati vi è stato negli ultimi anni un forte aumento dell'offerta di servizi per la prima infanzia, al punto da indurre l'Unicef (2008) a parlare di una trasformazione significativa nella cura dei bambini. Fanno in parte eccezione, oltre all'Italia ove l'aumento è stato ridotto e quasi tutto dovuto al mercato, i paesi ex socialisti, in cui la transizione alla democrazia e la connessa ristrutturazione economica ha in molti casi comportato al contrario una riduzione dei servizi, solo parzialmente compensati da congedi di maternità e genitoriali relativamente lunghi.

La novità maggiore nelle policy di questi anni in questo settore, almeno a livello culturale, riguarda tuttavia l'apertura dei congedi genitoriali ai padri e, in alcuni paesi (tra cui l'Italia), l'istituzione di una «quota» loro esclusivamente riservata sulla base del criterio del «prendere o lasciare». Entrambe queste misure sono state introdotte nei paesi scandinavi già negli anni settanta, ma la prima è divenuta norma in tutti i paesi Ue solo dopo l'approvazione della direttiva sui congedi e la seconda esiste solo in un numero ridotto di paesi. Lo studio sopra menzionato dell'Unicef (2008) ha concluso che, perché una percentuale significativa di padri prenda il congedo, occorre che vi siano contemporaneamente due caratteristiche. Il congedo deve essere ben compensato (ad almeno il 60% dello stipendio) e ci deve essere una quota riservata per i padri. In Italia, come è noto, c'è la seconda condizione ma non la prima. Viceversa, in Danimarca c'è la prima ma non la seconda. Solo in Svezia, Norvegia, Finlandia, Lussemburgo Germania e Belgio si danno entrambe le condizioni (*Multilinks data base*). Per altro, sulla questione della quota riservata esistono controversie sia tra i ricercatori che tra politici e cittadini e tra le stesse femministe. Mentre c'è chi sottolinea che solo in questo modo si può ottenere una presenza significativa di padri, quindi anche una certa condivisione dei rischi dell'avere un bambino, c'è chi critica la quota riservata come troppo normativa e chi sottolinea che in questo modo l'obiettivo di una maggiore parità tra genitori può andare a scapito del tempo genitoriale a effettiva disposizione dei bambini. Se un padre non prende la propria quota, infatti, quel tempo è perso. In ogni caso, si tratta di sviluppi, e anche di dibattiti, che segnalano non solo cambiamenti nei comportamenti e nelle attese individuali, ma nei modelli di normalità promossi dalle politiche in un settore, quello della prima infanzia, che sembrava particolarmente cristallizzato attorno a modelli di genere.

Se la novità maggiore nelle policy per chi sperimenta problemi di con-

ciliazione in presenza di bambini piccoli riguarda l'offerta di un tempo libero dal lavoro remunerato non solo per le madri, ma anche per i padri (cfr. anche Leira, 2006), le modifiche nell'accesso a questa possibilità derivanti dalla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e dall'aumento dei rapporti di lavoro non standard non hanno viceversa adeguato riconoscimento, neppure nel dibattito pubblico. L'Italia da questo punto di vista rappresenta un caso interessante. Da un lato, infatti, la protezione per la maternità (ma non il congedo genitoriale, a differenza di quanto avviene in altri paesi) è stata progressivamente estesa a tutte le figure di lavoratrici «ufficiali» (quindi anche alle lavoratrici autonome e cocopro). Dall'altro lato, la specifica vulnerabilità delle neo-madri alle conseguenze della temporaneità del contratto di lavoro non è stata messa a fuoco come possibile oggetto di policy. Perciò, mentre le neo-madri con contratti a tempo indeterminato sono spesso esposte a forme, più o meno esplicite, di pressione perché abbandonino il lavoro, le neo-madri con contratti temporanei sono fortemente esposte al rischio di mancato rinnovo.

Un'altra innovazione di policy, per certi versi simmetrica a quella relativa ai padri, riguarda l'atteggiamento nei confronti delle madri sole che richiedono assistenza economica. Tradizionalmente, soprattutto nei paesi come il Regno Unito e l'Olanda e, in minor misura, la Germania, in cui le politiche sociali, fiscali, dei trasferimenti monetari hanno a lungo privilegiato e sostenuto la divisione del lavoro tra marito e moglie e il modello di organizzazione familiare basato sul marito procacciatore di reddito e la moglie fornitrice di cura, le madri sole, proprio in virtù del loro essere responsabili della cura, se richiedevano assistenza erano esentate dall'obbligo di essere disponibili ad accettare un lavoro remunerato. Negli anni recenti progressivamente l'età del figlio più giovane che dava diritto a questa esenzione è stata abbassata e le madri sole sono state ridefinite come potenziali procacciatrici di reddito tramite il lavoro per il mercato, non l'assistenza (Finn e Gloster, 2010). Al di là delle ragioni di questa ridefinizione degli obblighi delle madri sole povere, essa ha creato problemi di conciliazione a donne che meno di quelle in un rapporto di convivenza di coppia possono contare sulla parziale condivisione con un partner dei compiti di cura, oltre che di quelli di procacciamento del reddito, e hanno anche meno risorse per acquistare lavoro di cura sul mercato. Allo stesso tempo, il loro lavoro e relazione di cura ne escono parzialmente svalutati, nella misura in cui la norma della «attivazione» che, pur con significati diversi nei vari paesi (cfr. Barbier, 2005; Bonoli, 2009), in-

RPS

Chiara Saraceno

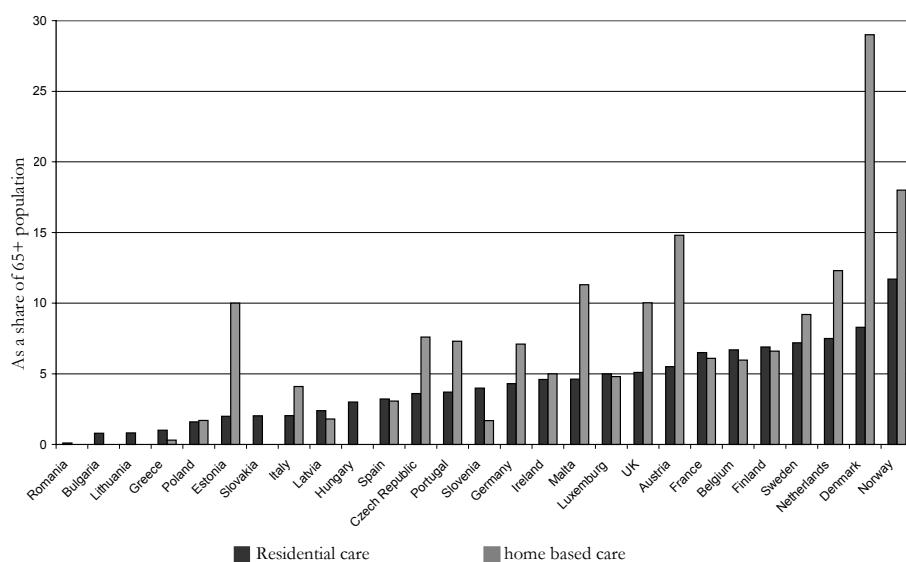
forma le politiche di assistenza economica a livello europeo e Ocse, considera, appunto, come attività meritevole solo quella orientata al lavoro per il mercato.

Le politiche di conciliazione – e lo stesso discorso pubblico sulla conciliazione – sembrano pressoché esclusivamente concentrate sulla presenza di figli in età prescolare; quasi che una volta entrati nella scuola elementare tutti i problemi di cura, supervisione, interazione fossero risolti. La rilevanza degli orari scolastici e delle offerte di servizi extra-scolastici da questo punto di vista (oltre che dal punto di vista delle opportunità formative offerte ai bambini e ragazzi) rimane largamente «terra incognita» sia nel dibattito che nella ricerca. È anche difficile avere dati sistematici e confrontabili tra paesi.

3. La non autosufficienza: un rischio non solo individuale e sociale, ma anche familiare

L'invecchiamento è visto come un rischio crescente per gli equilibri finanziari e organizzativi dei sistemi pensionistici e sanitari, e la perdita della autosufficienza è percepita come un rischio individuale diffuso, eventualmente da contrastare con misure di prevenzione, oltre che con assicurazioni pubbliche o private. Tuttavia, il fatto che essa possa configurarsi come un rischio per le reti familiari e in particolare per le donne in esse è raramente messo a tema, sia come problema di conciliazione famiglia-lavoro che come problema di sovraccarico e di appropriatezza. Questo, inoltre, è un settore in cui si possono riscontrare contraddizioni, non solo ritardi, tra le direzioni prese dalle politiche all'interno di uno stesso paese. Così, da un lato in tutti i paesi europei si spinge per una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per un prolungamento della vita lavorativa sia per gli uomini che per le donne, riducendo così il potenziale pool di *caregivers* familiari – le donne «inattive», le e i pensionati – che tradizionalmente si sono prese e tuttora si prendono cura delle persone non autosufficienti. Dall'altro lato, le tendenze verso la de-istituzionalizzazione, l'*ageing in place*, le cure a domicilio, unitamente al tentativo di ridurre i costi per il bilancio pubblico, implicitamente o esplicitamente presuppongono la presenza di *caregivers* familiari (in subordine, di reti comunitarie), che coordinino e integrino i servizi domiciliari. Le differenze tra paesi, tuttavia, sono ancora maggiori che quelle riscontrate per le necessità di cura della prima infanzia, come è evidenziato dai dati, pur grossolani, della figura 3.

Figura 3 - Tassi di copertura tramite servizi residenziali e domiciliari in Europa



RPS

Chiara Saraceno

Fonti: Multilinks data base e Saraceno e Keck, 2010.

In alcuni paesi – quelli scandinavi, ma anche l'Olanda – il diritto a ricevere cure (non solo sanitarie) appropriate è radicato da tempo come diritto individuale. Perciò i servizi residenziali e più recentemente quelli domiciliari offrono buoni livelli di copertura, per estensione (persone coperte) e intensità (entità del bisogno soddisfatto). Negli ultimi anni in questi paesi la volontà di contenere i costi ha prodotto sviluppi diversi. In Svezia c'è stata una maggiore concentrazione dei servizi sui casi più gravi, lasciando maggiormente alle famiglie i casi meno gravi. In Danimarca si è privilegiato il mantenimento di un raggio largo di copertura, ma con una più ridotta intensità, e quindi lasciandone quote più o meno ampie ai familiari e alle risorse private. In Olanda, anche in nome della libertà di scelta, ai servizi domiciliari è stato affiancato il budget individuale, ovvero l'erogazione di denaro per acquistare servizi sul mercato, anziché la fornitura diretta di servizi, con un aumento delle competenze richieste per scegliere e anche per gestire i rapporti di servizio. Contestualmente è stata anche codificata la responsabilità dei componenti della famiglia di residenza (non

della rete parentale) della persona richiedente cura. In altri paesi, ove non vi era un vero e proprio diritto alle cure di lungo periodo, negli anni novanta è stata introdotta una assicurazione obbligatoria per la non autosufficienza, in base alla quale, a seconda del livello di non autosufficienza, viene stabilito un budget che copre una parte del bisogno. Il principio è quello della sussidiarietà, ovvero del sostegno parziale all'individuo e alla sua famiglia. In Germania questo budget può essere utilizzato sotto forma di denaro o di servizi, in Austria solo di denaro, in Francia come voucher per l'acquisto di servizi. Forme di voucher per servizi sono state introdotte anche in Portogallo e in Spagna, con leggi nazionali. Il caso italiano è simile a quello austriaco, nel senso che l'indennità di accompagnamento è una somma di denaro senza vincoli di utilizzo. Ma ne differisce perché non vi è nessuna graduazione. Alcune Regioni e Comuni accostano a questa misura nazionale vuoi pagamenti per la cura senza vincoli di utilizzo, vuoi voucher servizi, di norma non universalistici ma vincolati a caratteristiche di reddito o condizione sociale (nelle Regioni Piemonte e Liguria, ad esempio, destinati a donne disoccupate con responsabilità di cura per un familiare gravemente non autosufficiente). I paesi dell'Est Europa in generale sono quelli con meno misure di ogni tipo e che più si affidano alla solidarietà familiare (Saraceno, 2010 e Saraceno e Keck, 2010).

I paesi con una offerta di servizi più elevata sia per livello di cura che di intensità offrono, ovviamente, maggiori risorse per la conciliazione, anche se non è la conciliazione famiglia-lavoro, bensì i diritti individuali di chi abbisogna cura, a motivare tale offerta. In questi paesi, tuttavia, è meno facile che vengano riconosciuti i problemi di conciliazione dei *caregivers* nel caso di cura per una persona anziana: non sono previsti congedi, se non di pochissimi giorni e per emergenze. Viceversa, in paesi in cui gran parte della cura rimane affidata ai familiari, questo riconoscimento esiste, anche se in misura più debole che nel caso di cura per bambini: accanto ai congedi brevi (come i tre giorni al mese in Italia), è possibile prendere congedi più lunghi, di diversi mesi, ma senza alcuna indennità.

Vale la pena di osservare che proprio nei paesi, come l'Italia, in cui l'offerta di servizi per gli anziani fragili è scarsa, ancorché parzialmente compensata da trasferimenti monetari senza vincoli di utilizzo, si è creato un mercato della cura, spesso informale e sregolato, facilitato dall'offerta di lavoro da parte di migranti (cfr. Bettio e al., 2006). Con minore intensità, fenomeni simili avvengono anche in Austria e

in Germania. Anche in paesi con una offerta di servizi più ampia e/o ove i trasferimenti monetari sono destinati all'acquisto di servizi, l'offerta di lavoro di cura da parte di migranti ha ridisegnato il panorama della cura non familiare, definendo gerarchie professionali (e di remunerazione) entro i lavoratori e le lavoratrici della cura su base etnica e di status rispetto alla cittadinanza.

Alla luce di questi sviluppi sembra ancora valida, per molti paesi, tra cui anche l'Italia, l'osservazione di Leira di qualche anno fa (1994; cfr. anche Leira e Saraceno, 2002), che la cura delle persone non autosufficienti oltre l'età infantile, come bisogno di riceverla e necessità di fornirla, nonostante venga definito ormai come un «rischio sociale», rimane largamente un «diritto incompiuto».

4. Politiche del tempo: dai congedi, alla flexicurity, ai mercati del lavoro transizionali

I problemi di conciliazione sono stati tradizionalmente tra i primi ad essere affrontati tramite politiche del tempo (si pensi ai congedi prima di maternità, poi genitoriali). Queste ultime, tuttavia, non si esauriscono nell'affrontare le questioni di conciliazione tra lavoro remunerato e responsabilità di cura. Piuttosto riguardano da un lato la conciliazione tra diverse esigenze nel corso della vita (studiare, cambiare, sperimentare percorsi nuovi), dall'altro l'accompagnamento e il sostegno in fasi critiche (domande di cura intense, ma anche perdita del lavoro). Anche qui, non si tratta di novità assolute: il diritto ad un periodo sabbatico – di sospensione dagli obblighi lavorativi di routine – è stato tradizionalmente un privilegio delle professioni accademiche, ma anche di qualche posizione manageriale. E, ovviamente, l'indennità di disoccupazione e di malattia, insieme ai congedi di maternità e genitoriali – ovvero tempo pagato mentre non si lavora per il mercato per fronteggiare criticità di varia natura – fanno parte del repertorio classico dei sistemi di protezione sociale. Ad essi, negli anni recenti si sono aggiunte altre forme di flessibilizzazione del tempo lavorativo, che consentono la – parziale – possibilità di una gestione individuale del tempo di lavoro nell'arco non solo del mese o dell'anno, ma di periodi più lunghi. Esse per lo più si configurano come misure aziendali o di categoria, negoziate nei contratti di lavoro come «banche delle ore» o conti temporali individuali. Essi sono molto diffusi, ad esempio, in Germania e in Olanda. In Olanda esse sono anche state oggetto di

una norma di legge, che ha introdotto i conti di risparmio di tempo individuali di corsi di vita. Teoricamente, essi dovrebbero consentire ad un lavoratore di accumulare tempo di lavoro da fruire successivamente come tempo di non lavoro (remunerato): per studiare, viaggiare, o, appunto, occuparsi intensamente della famiglia. Ogni lavoratore può risparmiare fino al 12% all'anno del proprio salario lordo. Il denaro così risparmiato, non tassato o tassato in misura ridotta, può essere utilizzato per congedi parentali, sabbatici o pensionamento anticipato.

Alle politiche del tempo possono essere accostate anche quelle che vanno sotto il nome di politiche di *flexicurity*, nella misura in cui esse hanno l'ambizione di svincolare in parte la protezione del reddito dalla continuità lavorativa (anche al fine di ridurre la rigidità dei contratti di lavoro, incentivando la mobilità nel mercato del lavoro).

In parte collegabili alle politiche di *flexicurity*, anche se destinate al segmento più sfortunato dei «potenzialmente attivi», ovvero ai disoccupati di lungo periodo e a coloro che, fuori dal mercato del lavoro, chiedono assistenza economica, sono le politiche cosiddette di «attivazione». In molti paesi, oltre che nel linguaggio pubblico della Ue, l'aumento della disoccupazione e quindi dei richiedenti sostegno ha un po' paradossalmente provocato una enfasi esplicita sulle politiche attive del lavoro, o meglio dei potenziali lavoratori, pur con importanti differenze culturali e di accento (Barbier, 2005; Bonoli, 2009), a seconda che esse siano formulate come necessaria contropartita al ricevimento di assistenza o viceversa come forma di investimento in capitale sociale. Nel primo caso le misure di sostegno al reddito sono state collegate in modo più stringente a requisiti di disponibilità ad accettare un lavoro e in alcuni casi le misure per i disoccupati, specie di lungo periodo, e quelle per i poveri sono state unificate (è il caso del Regno Unito e della Germania). Nel secondo caso, l'attivazione riguarda non sempre e in prima battuta l'offerta di una occupazione qualsivoglia, bensì forme di arricchimento del capitale umano (formazione, tirocini, ecc.). L'enfasi sulla attivazione nella prospettiva direttamente ed esclusivamente «lavoristica», in un periodo di insicurezza nel mercato del lavoro, appare problematica, anche se è stata accompagnata anche ad una crescente attenzione per i lavoratori poveri e per la necessità di dare loro sostegno. Di conseguenza, in molti casi le misure di sostegno al reddito sono misure di integrazione ad un reddito da lavoro insufficiente, con il connesso rischio di legittimare salari troppo bassi e di sussidiare non tanto i lavoratori poveri quanto i lo-

ro datori di lavoro. La prospettiva dell'attivazione come investimento in capitale umano, da questo punto di vista, sembrerebbe più adeguata ai tempi incerti di economie e mercati del lavoro in crisi, in quanto consentirebbe il mantenimento, e anche il miglioramento, della occupabilità nel medio termine, pur senza essere in grado di garantire l'occupazione nel breve termine.

Questa attenzione contemporaneamente per la protezione del reddito e il mantenimento e investimento nel capitale umano, non messa esplicitamente a fuoco nei modelli di *flexicurity* nelle loro varie declinazioni, è invece una delle dimensioni rilevanti dell'approccio dei mercati del lavoro transizionali, che ha l'ambizione di fornire un quadro insieme concettuale e metodologico per affrontare l'insieme dei – vecchi e nuovi – rischi sociali (Schmid, 2005a; 2005b). In questo approccio, flessibilità e sicurezza vengono collegate tramite «ponti istituzionalizzati» in snodi critici delle biografie lavorative e non. Compito della sicurezza sociale è proteggere dalle conseguenze negative della discontinuità rischiose dal punto di vista dell'accesso al reddito, ma anche del mantenimento del capitale umano e sociale: la disoccupazione involontaria, ma anche il dover far fronte a necessità di cura intense o il tornare in formazione. L'obiettivo non è solo quello, pur importante, di proteggere dai rischi, ma anche e soprattutto quello di incoraggiare l'assunzione di determinati rischi, dal mettere su famiglia al cambiare profilo professionale e lavoro. Centrale è il concetto non genericamente di «occupabilità» ma di «occupabilità in contesto» (*embedded employability*, cfr. anche Schmid e Grazier, 2002 e Supiot, 1999), che potrebbe essere considerato come una parziale operazionalizzazione, limitata al lavoro, dell'approccio delle capacità di Sen. Secondo l'approccio dei mercati transizionali, infatti, il sostegno all'occupabilità piuttosto che alla sicurezza del posto di lavoro, come strumento che rafforza la capacità degli individui di affrontare la responsabilità di assumere rischi in un contesto incerto, non può essere ridotto al sostegno al capitale umano, come suggerito da chi punta pressoché esclusivamente sull'istruzione e il *lifelong learning*. Deve includere anche la possibilità, e capacità, di combinare obbligazioni, non solo attività, differenti e di effettuare transizioni tra diversi tipi di occupazione (o di rapporti di lavoro) a seconda delle diverse priorità che si presentano nel corso della vita. Così, per evitare intrappolamenti in strade senza uscita a chi deve fronteggiare responsabilità di cura, un sostegno alla occupabilità deve includere misure che consentano opzioni effettive (ad esempio servizi accessibili e affidabili). Così come dovrebbe so-

RPS

Chiara Saraceno

stenere l'attivazione e conservazione di reti sociali che consentano il mantenimento e rinnovo del capitale sociale.

Il sistema di protezione sociale immaginato all'interno dell'approccio dei mercati del lavoro transizionali, perciò, non si esaurisce in misure del sostegno al reddito. Piuttosto comprende un pacchetto integrato di misure: protezione del reddito, «conti formazione», ovvero diritto a ricevere formazione in diverse fasi del corso di vita, «conti tempo», ovvero diritto a congedi, sabbatici e così via. È una proposta che per certi versi si avvicina a quella di Supiot (1999), relativamente alla introduzione di un pacchetto di risorse di tempo, formazione, ecc. che siano esigibili nel corso della vita.

Di nuovo, singoli aspetti di questo pacchetto si trovano in quasi tutti i paesi, anche talvolta limitatamente ad alcuni soggetti. Ad esempio, la formazione in cambio del sostegno al reddito per i poveri, ovvero come strumento di attivazione, i sabbatici per le professioni alte, i congedi familiari prevalentemente per i genitori di figli piccoli. La novità sta nel tentativo di concettualizzarli come un sistema integrato che, pur considerando la partecipazione al mercato del lavoro la via principale alla cittadinanza e alla autonomia personale, ne vede i nessi e i vincoli con altre forme di attività e obbligazione, collegando i rischi sul mercato del lavoro ad altri tipi di rischio, individuale e sociale e fornendo strumenti per aiutare a sciogliere i nodi e le tensioni sia del «troppo pieno» – allorché, ad esempio, la concentrazione di domande provenienti dalla famiglia e dal lavoro produce tensioni insostenibili – sia del «troppo vuoto» – allorché la mancanza o la precarietà del lavoro impediscono di intraprendere un percorso formativo o di formarsi una famiglia, o di uscire da un matrimonio insostenibile.

È un approccio molto attraente, e forse il più teoricamente adeguato alla situazione di incertezza attuale. Anche se, naturalmente, non è privo di problemi non solo sul piano della sostenibilità economica, ma anche su quello della disuguaglianza sociale. Limitandoci a quest'ultima, è stato osservato come non solo uomini e donne spesso utilizzino gli «stessi» strumenti per finalità diverse (formazione o tempo libero gli uni, necessità familiari le altre), con un ulteriore rafforzamento delle disuguaglianze nel mercato del lavoro. Anche differenze nell'istruzione, o nel tipo di lavoro, possono produrre un diverso impatto delle «stesse» politiche. Lo ha osservato ad esempio, Fagnani (1998), a proposito degli assegni di cura per i genitori (di fatto le madri) che hanno un secondo o terzo figlio in Francia: le madri più istruite e con un buon lavoro tendono a rimanere comunque nel mer-

cato del lavoro, eventualmente pagando un servizio di cura privato se non riescono ad accedere a quello pubblico, mentre le madri meno qualificate e con un cattivo lavoro vedono l'assegno come un incentivo ad uscire dal mercato del lavoro, indebolendo radicalmente le proprie chance successive e anche la propria posizione economica in famiglia nel medio-lungo periodo. Sempre Fagnani, insieme a Letablier (2004), analizzando l'impatto dell'introduzione delle 35 ore in Francia conclude che essa ha allargato il divario tra chi lavora in settori economici protetti, con un contratto regolare e in aziende «amichevoli nei confronti di chi ha responsabilità familiari» e invece chi, in cambio di una riduzione dell'orario, deve accettare orari «asociali» perché ha un contratto di lavoro meno sicuro e/o lavora in aziende più esposte al mercato.

Dulk e van Doorne-Huiskes (2008), analizzando i dati sull'utilizzo dei conti tempo in Olanda, segnala come, contrariamente alle aspettative, essi non siano utilizzati da chi è maggiormente sottoposto a tensione sul tempo nelle fasi critiche della vita, bensì da chi ha redditi sufficientemente alti da potersi permettere vuoi una pausa, vuoi un pensionamento anticipato: uomini, ad istruzione elevata, con una buona storia lavorativa alle spalle, in età matura. Laddove un altro schema di risparmio, non vincolato all'uso del tempo, sembra essere più universalmente attraente. Va, per altro, segnalato che la politica del tempo più utilizzata in Olanda è il part-time, massicciamente usato dalle donne per far fronte alle domande provenienti dalla famiglia. Per questo il conto tempo può non essere per loro particolarmente attraente o necessario.

Più in generale, l'approccio di corso di vita ai rischi sociali, se getta una rete di protezione potenzialmente meno pre-definita su schemi rigidi, lascia intatta la questione delle disuguaglianze – sia socialmente strutturate che idiosincrasiche – nella esposizione ai rischi. Sono le donne, piuttosto che gli uomini, esposte al rischio di indebolirsi sul mercato del lavoro quando hanno un figlio. Sono le persone a bassa istruzione più esposte al rischio di perdita di lavoro e di disoccupazione di lungo periodo. E qualcuno può ammalarsi più di altri, o avere più domande di cura provenienti dalla rete familiare. Soprattutto negli schemi in cui ci si deve fare da sé la propria dote di risorse, come in quello dei conti tempo olandesi, o se ne ha una dotazione fissa, come in quello del pacchetto di diritti sociali esigibili alla Supiot, che cosa si fa quando una persona ha fatto male i suoi conti, o ha esaurito tutto il proprio pacchetto, o quando una crisi economica inattesa ha scomp-

RPS

TRA VECCHI E NUOVI RISCHI. COME LE POLITICHE REAGISCONO ALLA MODIFICA DEL CONTRATTO SOCIALE

gliato tutte le ragionevoli strategie? La questione di una rete di protezione di ultima istanza si ripropone.

I paesi europei sono in ogni caso diversamente attrezzati per affrontare una ri-definizione dei sistemi di protezione sociale sia nel senso della *flexicurity* che, a maggior ragione, dei mercati del lavoro transizionali. Contano innanzitutto le caratteristiche dei sistemi di protezione dalla disoccupazione e dalla povertà. Sistemi più universalistici e generali forniscono una base di partenza – istituzionale, ma anche culturale – più favorevole ad eventuali aggiustamenti di sistemi invece molto frammentati e categoriali, come, ad esempio, quello italiano. Come ha segnalato lo studio di Berton e altri (2009), in Italia non solo molti lavoratori sono formalmente esclusi dai sistemi, per altro differenziati, di protezione dalla disoccupazione (e in parte anche della maternità). Anche chi formalmente dovrebbe avervi accesso, spesso ne è escluso in conseguenza di norme spesso barocche, che frammentano e moltiplicano condizioni e categorie. A questa frammentazione «colabrodo», si aggiunge la mancanza di una misura generale di sostegno al reddito in caso di povertà. Anche le necessità di protezione dalla perdita di reddito prodotte dalla crisi di questi anni non sono riuscite a far modificare questo approccio, dato che ciò avrebbe richiesto di modificare profondamente gli equilibri tra le diverse categorie, e in particolare tra insider e outsider, toccando inevitabilmente interessi costituiti (e le alleanze e clientele politiche che su di essi si sono consolidate). Al contrario, gli adeguamenti messi in campo – in primis la cassa integrazione in deroga, gestita a livello decentrato da governi locali e sindacati – hanno ribadito e, se possibile, rafforzato quell'approccio sia nei suoi aspetti di categorialità che in quelli di discrezionalità. Hanno anche rafforzato il modello implicito di protezione sociale «all'italiana»: basato su una idea di capofamiglia coincidente con la figura di un lavoratore centrale con il massimo di protezione disponibile, laddove gli altri componenti della famiglia – i giovani innanzitutto – non ne hanno affatto, o scarsa, salvo quella, appunto, proveniente dalla solidarietà familiare.

Ma le diverse risorse che hanno i vari paesi nell'affrontare la sfida della ridefinizione dei sistemi di protezione sociale a fronte della de-standardizzazione dei corsi di vita e dei rischi sociali non dipendono solo dal quadro istituzionale e dalle culture politiche. Dipendono anche dall'andamento dell'economia e in particolare del mercato del lavoro. Non è un caso che il paese cui spesso si ascrive il merito di avere «inventato» la *flexicurity*, ovvero un sistema di protezione del reddito

e della «occupabilità» dei lavoratori, piuttosto che del posto di lavoro, la Danimarca, abbia uno dei mercati del lavoro più dinamici. Ove la perdita del posto di lavoro difficilmente diviene disoccupazione di lungo periodo, stante una domanda di lavoro elevata. E ove per la quota di disoccupati più a rischio di rimanerlo a lungo esistono politiche attive sia del lavoro che della formazione, che evitano che rimangano a lungo nella «pura assistenza» (pur con tutti i rischi di innescare circuiti di «*revolving door*» e di finta mobilità evidenziati da taluni osservatori, cfr. Halvorsen, 2005; Larsen, 2005).

Certo, nell'ottica italiana sembra manchino tutte le condizioni – istituzionali, di cultura politica e di dinamicità del mercato del lavoro – perché si proceda nella direzione di un adeguamento del sistema di protezione al persistere di vecchi rischi sociali mentre emergono i nuovi. Con il risultato che il tradizionale sistema di protezione sociale passerà tout, la famiglia, viene ulteriormente sollecitato a far fronte. Con tutte le conseguenze sul piano delle disuguaglianze sociali, ma anche del sovraccarico, che ciò comporta.

Riferimenti bibliografici

- Barbier J.-C., 2005, *Citizenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare*, Policy Press, Bristol, pp. 113-134.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity*, Il Mulino, Bologna.
- Bettio F., Simonazzi A. e Villa P., 2006, *Change in Care Regimes and Female Migration: The «Care Drain» in the Mediterranean*, «Journal of European Social Policy», vol. 16 (3), pp. 271-285.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, «Policy & Politics», vol. 33 (3), pp. 431-449.
- Bonoli G., 2007, *Time Matters. Post Industrialization, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, «Comparative Political Studies», vol. 40 (5), pp. 495-520.
- Bonoli G., 2009, *Varieties of Social Investment in Labour Market Policies*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *What Future for Social Investment?*, Institute for Future Studies, Stoccolma, pp. 55-66.
- Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna.
- Dulk den L. e van Doorne-Huiskes A., 2008, *Life Course Policies in the Netherlands: An Answer to Work/Care Dilemmas and an Ageing Society?*, in Brandl

- S., Eckart H. e Woschack P. (a cura di), *Arbeitszeit im Lebenslauf*, Hasn-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, pp. 147-164.
- European Commission, Commission Staff document, 2009, *Accompanying document to the Report to the Commission on Equality between women and men. 2010*, Sec (2009) 1706, Bruxelles, 18.12.2009.
- Fagnani J., 1998, *Helping Mothers to Combine Paid and Unpaid Work-or Fighting Unemployment? The Ambiguities of French Family Policy*, «Community, Work and Family», vol. 1 (3), pp. 297-311.
- Fagnani J. e Letablier M.T., 2004, *Work and Family Balance. The Impact of the 35 Hours Law in France*, «Work, employment and society», vol. 18 (3), pp. 551-572.
- Finn D. e Gloster R., 2010, *Lone Parent Obligations. A Review of Recent Evidence on the Work-Related Requirements within the Benefit Systems of Different Countries*, Department for Work and Pensions, Norwich, Uk.
- Halvorsen R., 2005, *The Emergence of Social Movements by Social Security Claimants*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare*, Policy Press, Bristol, pp. 241-256.
- Larsen J.E., 2005, *The Active Society and Activation Policy: Ideologies, Contexts and Effects*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare*, Policy Press, Bristol, pp. 135-150.
- Leira A., 1994, *Concepts of Caring: Loving, Thinking and Doing*, «Social Service Review», vol. 68 (2), pp. 185-201.
- Leira A., 2006, *Parenthood Change and Policy Reform in Scandinavia. 1970s-2000s*, in Ellingsaeter A.L. e Leira A. (a cura di), *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, Policy Press, Bristol, pp. 27-52.
- Leira A. e Saraceno C., 2002, *Care: Actors, Relationships and Contexts*, in Hobson B., Lewis J. e Siim B. (a cura di), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk, pp. 55-83.
- Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Multilinks data base*, disponibile alla pagina web: <http://www.multilinks-project.eu/uploads/papers/0000/0016/technical-report-version-1-2.pdf>.
- Saraceno C., 2010, *Social Inequalities in Facing Old-Age Dependency: A Bi-Generational Perspective*, «Journal of European Social Policy», vol. 20 (1), pp. 32-44.
- Saraceno C. e Keck W., 2010, *Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?*, «European Societies», di prossima pubblicazione.
- Schmid G., 2005a, *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, in «Socio-Economic Review», vol. 4 (1), pp. 1-32.
- Schmid G., 2005b, *Sharing Risks. On Social Risks Management and the Governance of Labour Market Transitions*, University of Amsterdam, Sinzheimer Lezing.
- Schmid G. e Grazier B. (a cura di), 2002, *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk.

- Supiot A. (a cura di), 1999, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Parigi.
- Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Unicef, 2008, *The Child Care Transition*, Innocenti Report Card 8, Firenze.

RPS

Chiara Saraceno

