

RPS

la Rivista delle
**Politiche
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Sandro Del Fattore

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli
Jean-Claude Barbier
Pietro Barrera
Enzo Bernardo
Marina Boni
Giuliano Bonoli
Paolo Calza Bini
Massimo Campedelli
Dario Canali
Antonio Cantaro
Giuseppe Costa
Colin Crouch
Gianfranco D'Alessio
Paolo De Nardis
Luigina De Santis
Nerina Dirindin
Maurizio Franzini
Gianni Geroldi
Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough
Elena Granaglia
Mauro Guzzonato
Paolo Leon
Angelo Marano
Nicola Marongiu
Saul Meghnagi
Massimo Paci
Emmanuele Pavolini
Ivan Pedretti
Laura Pennacchi
Marinella Perrini
Mario Pianta
Gianni Principe
Michele Raitano
Mario Sai
Giovanni Battista Sgritta
Alan Walker



EDIESSE

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

RPS

OTTOBRE-DICEMBRE 2015

Direzione, redazione e segreteria

Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 0039.6.44870323 - Fax 06.44870335
rps@ediesseonline.it

Amministrazione e diffusione

Ediesse s.r.l. - Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 0039.6.44870260 - Fax 06.44870335

Tariffe di abbonamento 2015

Annuo 60,00 euro - Estero 120,00 euro
Sostenitore 180,00 euro
Una copia 20,00 euro - Arretrati 40,00 euro
L'importo dell'abbonamento può essere versato
sul conto corrente postale n. 935015
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

Proprietà

Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B
legge 662/96, Filiale di Roma

Coordinamento

Rossella Basile

Progetto grafico

Antonella Lupi

Stampa

O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di marzo 2016

Distribuzione in libreria

MESSAGGERIE

www.larivistadellepolitichesociali.it



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Egregio Abbonato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne ad essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.

COMITATO DI REDAZIONE

Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Stefano Cecconi
Andrea Ciarini
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Mara Nardini
Fabrizio Rossetti
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

indice

RPS

TEMA

Disuguali e disintegrati. L'Italia al tempo della crisi

<i>Giuseppe Travaglini</i> Introduzione	9
<i>Maurizio Franzini e Mario Pianta</i> La disuguaglianza: fatti e interpretazioni	11
<i>Germana Giombini, Francesco Perugini e Giuseppe Travaglini</i> Il declino dell'economia italiana: cambiamento strutturale o transizione ciclica?	33
<i>Piera Campanella e Natalia Paci</i> Le implicazioni del <i>Jobs Act</i> sul mercato e i rapporti di lavoro	55
<i>Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo</i> La precarizzazione del lavoro e gli effetti del <i>Jobs Act</i>	75
<i>Fatima Farina e Alessandra Vincenti</i> Nuova crisi e vecchi problemi. Effetti collaterali sul lavoro delle donne	99
<i>Elisa Lello</i> Obiettivi concreti e poco spazio per i sogni: i giovani in Italia	119
<i>Nicola Giannelli</i> Il reddito minimo come strumento di intervento su disuguaglianza, povertà, frammentazione del mercato del lavoro	137

Eduardo Barberis
Quanto è locale il welfare locale? Spunti per lo studio comparato della territorializzazione del welfare italiano 155

Angela Genova
Differenze di governance e disuguaglianze istituzionali nelle politiche di *long-term care* 171

Fabio Bordignon, Luigi Ceccarini e Fabio Turato
Migranti e cittadinanza al tempo delle crisi globali 185

Mirko Armiento
Ascesa e declino del benessere sostenibile in Italia, 1960-2013 205

Chiara Saturnino
Soddisfatti? Il benessere soggettivo in Europa 227

ATTUALITÀ

Il difficile rapporto tra formazione e lavoro

Davide Arcidiacono e Ivana Pais
Innovare «dal basso» le politiche attive tra formazione e lavoro: un'analisi delle esperienze italiane 247

Lilli Carollo
Sistema duale e apprendistato: modello tedesco e italiano a confronto all'epoca del *Jobs Act* 275

DIBATTITO

Strategie e proposte per contrastare le disuguaglianze

Anthony B. Atkinson, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2015

Laura Pennacchi
Redistribuzione e struttura: la complessa visione della disuguaglianza di Atkinson 295

Michele Raitano

Il processo di creazione delle diseguaglianze
e le strategie per farvi fronte: la lezione di Atkinson 305

Le autrici e gli autori 319

English Abstracts 325

RPS

indice

TEMA
Disuguali e disintegrati.
L'Italia al tempo della crisi

Introduzione

Giuseppe Travaglini

RPS

In questo fascicolo proponiamo all'attenzione di un pubblico più vasto di quello degli specialisti di singole discipline le grandi trasformazioni economiche, politiche e sociali dell'Italia dell'ultimo decennio, con una particolare attenzione al cambiamento e deterioramento delle relazioni sociali interne al nostro paese, che si sono avviate con lo scoppio della crisi economica internazionale del 2008. L'insieme degli scritti di diversi autori, raccolti nella sezione monografica, evidenzia i sbalorditivi salti all'*indietro* del sistema-Italia che, già affaticato nel suo processo di (de)crescita durante gli ultimi tre decenni, diviene sempre più fragile fino a mostrare nel suo insieme dei profili economici politici e sociali tipici di un paese malato, o quanto meno in grave ritardo nel percorrere la via della crescita, sostenibile ed equilibrata. Perciò, la raccolta qui proposta invita il lettore a una riconsiderazione ampia delle caratteristiche distorte dello sviluppo italiano *post* crisi e delle scelte di politica adottate dai governi degli ultimi anni, e del comportamento della società medesima che ha reagito a quei cambiamenti, sovente affastellati e incoerenti, senza riuscire a produrre, nell'inseguimento convulso di reazioni e *policy*, una sintesi costruttiva che possa essere considerata almeno premessa di un nuovo modello di sviluppo o di un rinnovato compromesso sociale. Ne esce un quadro originale, ma anche drammatico, della grande trasformazione che ha caratterizzato, e che ancora caratterizza, il nostro paese. Un ritratto che da misura della distanza che esiste oggi tra società reale e politica. Il titolo della sezione, *Disuguali e disintegrati. L'Italia al tempo della crisi*, riassume il senso ultimo dei contributi. Hanno partecipato a questa impresa studiosi di diversa formazione e, elemento non meno rilevante, di diversa età. A tutti loro va un sentito ringraziamento. È proprio questa eterogeneità, di contenuti e generazioni, che ha consentito di far emergere i diversi aspetti del cambiamento della società italiana che altrimenti possono restare intrappolati nelle pieghe delle singole discipline, e che invece contribuiscono nel loro insieme a tracciare un quadro organico e complesso dei mutamenti dell'ordito sociale, non sempre immediatamente interpretabile al primo sguardo. Da questo confronto ne scaturisce il profilo di un paese smarrito in cerca di un'i-

dentità che ancora oscilla tra i proclami di una maggiore efficienza, competitività, mobilità sociale e sostenibilità economica e ambientale da una parte, e i paventati e concreti rischi di crescenti disuguaglianze, di disagio sociale, di impoverimento e di rallentamento della crescita e della mobilità sociale. Tra gli scritti del volume trovano ampio spazio il tema della crescita economica, della frammentazione del lavoro e del diritto del lavoro, della povertà e della disuguaglianza economica, del disagio delle giovani generazioni, delle donne e del nuovo conflitto generazionale, delle misure alternative al reddito che includano anche i valori ambientali, del nuovo concetto di cittadinanza e delle politiche di inclusione, del welfare, del reddito minimo e dello Stato sociale. Insomma, un ritratto a tutto tondo delle difficoltà vecchie e nuove che caratterizzano l'attuale sviluppo economico e sociale del nostro paese, e che frenano le sue forze attive, tra cui sicuramente quelle dei giovani. Non è facile trarre delle conclusioni incoraggianti da un quadro così fosco. Complessivamente però dalla sintesi dei contributi scaturisce la necessità di ricondurre al centro delle relazioni economiche e sociali, e delle loro ricadute politiche e istituzionali, il sentimento di appartenenza e di condivisione a una collettività che basi il suo funzionamento e sviluppo sulla centralità del lavoro, e sui valori dell'equità e della sostenibilità. È in fondo questo l'asse portante della riflessione proposta nel presente volume.

La disuguaglianza: fatti e interpretazioni

Maurizio Franzini e Mario Pianta

RPS

Le disuguaglianze di reddito sono aumentate in tutti i paesi avanzati e sono un problema centrale del capitalismo di oggi. Nonostante i molti studi apparsi finora, manca ancora una spiegazione convincente delle cause di questo fenomeno. L'articolo riassume i fatti essenziali sull'evoluzione della disuguaglianza, a partire dalla distribuzione del reddito tra salari e profitti, e offre una spiegazione che mette al centro quattro «motori

della disuguaglianza»: il potere del capitale sul lavoro, l'ascesa di un «capitalismo oligarchico», l'individualizzazione delle condizioni economiche, l'arretramento della politica. Questi processi stanno cambiando i modi di funzionamento non soltanto del sistema economico ma anche di quello politico: l'economia diventa meno dinamica, la società più ingiusta, la politica meno democratica.

1. Introduzione¹

La disuguaglianza ha oggi raggiunto livelli estremi, sia a livello mondiale che all'interno dei paesi più avanzati. Negli ultimi trent'anni nelle nostre società i ricchi sono diventati molto più ricchi, la classe media si è ridotta, i poveri sono ancor più scivolati nella povertà: le disparità di reddito sono addirittura tornate ai livelli di un secolo fa.

La ricchezza è distribuita in modo ancora più disuguale, secondo il rapporto di Oxfam la ricchezza posseduta dall'1% più ricco della popolazione mondiale è addirittura uguale a quella del resto dell'umanità (Oxfam, 2015).

¹ L'articolo riassume le tesi principali contenute in Franzini e Pianta (2016). Questi temi sono affrontati anche nei nostri studi sulla disuguaglianza e sulla crisi economica in Italia (Franzini, 2010, 2013; Pianta, 2012). Il problema dei più ricchi è affrontato in Franzini e al. (2014), le alternative per le politiche sono presentate in Marcon e Pianta (2013).

Questo rende la disuguaglianza uno dei principali problemi economici e sociali del capitalismo contemporaneo, e tuttavia non disponiamo ancora di una spiegazione convincente e completa dei meccanismi che ne sono alla radice. Anche per questo la disuguaglianza è ancora lontana dal diventare un motore di mobilitazione sociale, una priorità per le forze politiche e per l'azione dei governi.

Il pensiero dominante ha a lungo sostenuto che la disuguaglianza economica è una condizione necessaria per raggiungere l'obiettivo più generale della crescita economica – o, nel migliore dei casi, è un suo spiacevole effetto collaterale. Perché, allora, dovremmo preoccuparci dell'alta disuguaglianza?

Spesso si afferma che la disuguaglianza è in gran parte la conseguenza di forze internazionali o globali che sono fuori dal controllo degli Stati nazionali, cioè delle entità che finora hanno messo in atto le politiche di contrasto alla disuguaglianza. In effetti, un secolo fa, le forze delle disuguaglianze avevano le proprie radici all'interno delle economie nazionali, mentre oggi esse tendono a essere soprattutto espressione di processi globali: i grandi flussi internazionali di capitali, beni, lavoratori e conoscenza, l'espansione della finanza, l'ascesa e il declino dell'industria e delle specializzazioni produttive, i sistemi di produzione internazionale delle imprese multinazionali, i livelli salariali che sono condizionati dai bassi salari dei paesi emergenti. La capacità delle politiche nazionali di affrontare questi cambiamenti appare fortemente diminuita.

È anche vero che le forme assunte dalle disuguaglianze presentano una complessità senza precedenti, sono diverse dal passato, hanno molteplici dimensioni e attraversano diversi gruppi: riguardano reddito e ricchezza, lavoro e classi, genere e origine etnica, istruzione e condizioni sociali, capacità e comportamenti individuali, e così via. Tale complessità è difficile da capire e ancor più da affrontare.

Queste argomentazioni, benché rilevanti, non giustificano l'assenza di spiegazioni adeguate della crescita delle disparità e l'abbandono dei tentativi di ridurre le disuguaglianze.

Il nostro scopo è presentare in modo sintetico alcuni aspetti essenziali della disuguaglianza contemporanea nei redditi, comuni a molti dei paesi avanzati, e di proporre una spiegazione dei suoi principali meccanismi che sia sufficientemente «semplice» ma, allo stesso tempo, capace di dar conto della sua complessità. I meccanismi che identificheremo sono alimentati da quelli che chiameremo i quattro motori della disuguaglianza.

2. La disuguaglianza nei redditi: gli aspetti essenziali

Questo paragrafo è dedicato a illustrare brevemente alcuni aspetti della disuguaglianza nei redditi che, benché intrecciati tra loro, è opportuno esaminare separatamente in modo da poterne tenere conto in una spiegazione semplice ma articolata del fenomeno. I quattro aspetti si riferiscono alla distribuzione del reddito tra salari e profitti; alla quota di reddito che affluisce al segmento più ricco della popolazione; alla dispersione dei redditi da lavoro e, infine, alla differenza tra disuguaglianza nei redditi di mercato e disuguaglianza nei redditi disponibili².

2.1 Salari e profitti

Il primo aspetto che esaminiamo è quello relativo alla cosiddetta distribuzione funzionale del reddito, cioè il modo in cui quest'ultimo si ripartisce tra profitti e salari.

Nei paesi avanzati la quota di reddito nazionale che va al lavoro è oggi compresa, in generale, tra il 55 e il 70%; essa era aumentata negli anni settanta ed è poi diminuita a partire dagli anni ottanta, e l'effetto è stato il trasferimento dal lavoro al capitale di una quota tra 10 e 15 punti percentuali del reddito complessivo. I calcoli variano a seconda delle variabili utilizzate (Pil, reddito netto o valore aggiunto del settore privato) e delle metodologie adottate (per il trattamento del settore finanziario, del deprezzamento del capitale, dei redditi dei lavoratori autonomi, ecc.). I dati – in particolare per Regno Unito e Stati Uniti – mostrano una differenza sostanziale quando il reddito dell'1% dei salariati più ricchi – in genere top manager che ricevono nei loro compensi una combinazione di redditi da capitale e da lavoro – viene escluso dal reddito da lavoro. Se consideriamo tutti i redditi da lavoro troviamo un modesto calo a partire dal 1980, mentre i redditi del 99% dei salariati registrano una diminuzione di quasi dieci punti percentuali del valore aggiunto netto del settore privato. Un cambiamento fondamentale nelle relazioni capitale-lavoro è emerso dal 1980; i profitti sono saliti, le rendite finanziarie sono notevolmente aumentate, in al-

² Analisi generali della dinamica delle disuguaglianze sono in Atkinson e Bourguignon (2000, 2014), Stiglitz (2012, 2015), Piketty (2013). Studi sull'Italia comprendono Checchi (2012), Pianta (2012), Franzini (2010, 2015), Franzini e Raitano (2010, 2015).

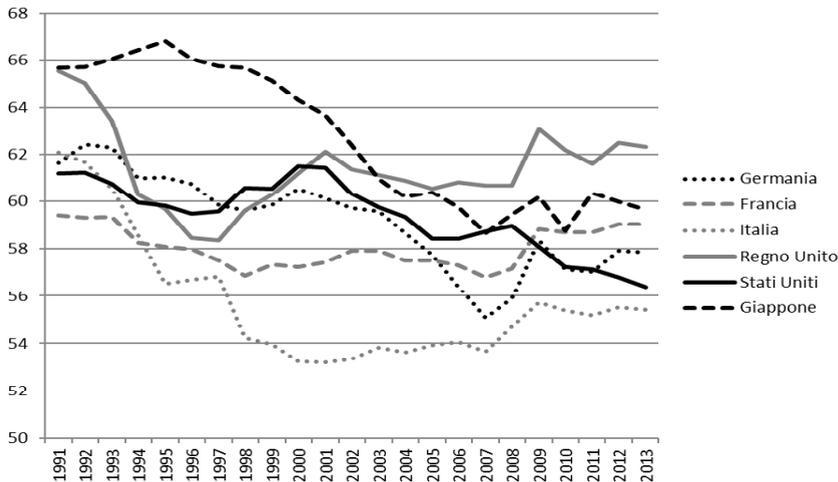
cuni paesi una quota maggiore è andata ai lavoratori autonomi, mentre quella dei salari è diminuita; la caduta dei redditi da lavoro si è riflessa nel parallelo aumento della disuguaglianza di reddito personale (Glyn, 2009, p. 122).

Il rapporto dell'Ilo, *Global wage report 2014-2015* (Ilo, 2015), offre una sintesi efficace di queste tendenze e mostra l'impatto della crisi iniziata nel 2008. La figura 1 presenta la dinamica della quota del lavoro sul reddito tra il 1991 e il 2013 per i principali paesi avanzati membri del G20³. Si considera il costo totale del lavoro (salari e contributi previdenziali versati dai datori di lavoro), integrato con una stima del reddito dei lavoratori autonomi. Si osserva una caduta generale della quota del lavoro: nel 1991 variava tra il 59% (in Francia e in Australia) e il 66% (nel Regno Unito e in Giappone); nel 2013 era ovunque inferiore al 60% (con l'eccezione del Regno Unito) e arrivava in alcuni casi al 55% (in Italia e in Australia). Nel Regno Unito e negli Stati Uniti i dati possono essere distorti verso l'alto dalla presenza all'interno della quota del lavoro del «reddito da lavoro» dei top manager e dei «super ricchi». Italia, Stati Uniti e Giappone sono stati i paesi con la più forte perdita di reddito da lavoro. I valori per il 2007 e il 2008 hanno segnato il punto più basso in tutti i paesi; la recessione del 2009 ha – come sempre – colpito i profitti più del lavoro, ma l'aumento della quota del lavoro in quell'anno è stato seguito da una nuova caduta nel 2010 per tutti i paesi (Australia esclusa). Da allora in poi si sono avute variazioni limitate in aumento o in diminuzione.

L'analisi della composizione di questi dati mostra che la caduta della quota del lavoro non è il risultato di variazioni nella composizione settoriale dell'economia (ad esempio da settori ad alta intensità di lavoro a quelli ad alta intensità di capitale), ma di maggiori profitti all'interno di tutti i settori, in particolare nei servizi finanziari e nelle industrie a media e alta tecnologia (Ilo, 2015, p. 11, 2014). Il rapporto Ilo fornisce un approfondimento sui paesi europei più colpiti dalla crisi; tra il 1991 e il 2013 in Spagna la quota del lavoro è scesa dal 62 al 54%, e metà di tale caduta si è verificata dopo il 2009; in Grecia la quota è scesa dal 57 al 48%, con una perdita di 7 punti percentuali dal 2009.

³ Il G20 comprende Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Francia, Germania, India, Indonesia, Italia, Giappone, Repubblica di Corea, Messico, Russia, Arabia Saudita, Sud Africa, Turchia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione europea.

Figura 1 - La quota del lavoro nel reddito nazionale, 1991-2013



Nota: Percentuale dei salari nel Pil, corretta per i redditi dei lavoratori autonomi. Costo totale del lavoro, contributi sociali compresi, per addetto in percentuale del Pil ai prezzi di mercato. Dati dal database Ameco, Commissione europea.

Fonte: Ilo, 2014, p. 11.

Nel suo *Employment Outlook 2012*, l'Ocse aveva analizzato la caduta della quota del lavoro nel periodo 1990-2009, trovando che tutti i paesi Ocse – a eccezione di Grecia, Danimarca, Repubblica Ceca e Islanda – avevano registrato un calo, in parallelo con l'aumento delle disparità di reddito (Oecd, 2012). La caduta è maggiore quando si considera solo il settore delle imprese, anziché il totale dell'economia; in un terzo dei paesi Ocse il calo è stato di più di 5 punti percentuali (*ivi*, pp. 113 e 117). Inoltre, l'Ocse ha sottolineato la polarizzazione che ha avuto luogo all'interno dei salari; negli ultimi due decenni, i «salari» dell'1% dei più ricchi sono aumentati del 20%, mentre il reddito da lavoro per i lavoratori più poveri è diminuito. La caduta della quota del lavoro è significativamente maggiore se si esclude la remunerazione dell'1% più ricco – negli Stati Uniti e in Canada il calo della quota del lavoro raddoppia e raggiunge 4,5 e 6 punti percentuali; in Italia raggiunge 9 punti percentuali (*ivi*, pp. 113-115). L'Ocse ha sostenuto che «il peggioramento della quota del reddito da lavoro potrebbe avere un effetto negativo sul livello della domanda aggregata e sulla rapidità con cui le economie potranno uscire dalla recente crisi», conclu-

dendo che «queste tendenze potrebbero mettere in pericolo la coesione sociale» (*ivi*, p. 110).

Ulteriori evidenze sono fornite dall'andamento della quota del capitale – complementare al lavoro – sul reddito nazionale. Piketty (2013, p. 351; si veda Piketty e Zucman, 2014a per la metodologia), utilizzando dati di contabilità nazionale, ha documentato il tendenziale aumento del capitale nel periodo 1975-2010. All'inizio, nei principali paesi, la quota era compresa tra il 15 e il 25%; nel 2010 in tutti i paesi oscillava tra il 25 e il 30%. L'Italia ha uno dei valori più elevati, cresciuto fino alla crisi del 2008 (e il valore potrebbe essere più elevato se si tenesse conto in modo più preciso del lavoro autonomo). In Giappone, dove era elevata fin dall'inizio, la quota è tornata a crescere dalla fine degli anni novanta mentre la Germania è emersa dal 2006 con i valori più alti della quota del capitale. Come già sottolineato, le quote più basse per Stati Uniti e Regno Unito dipendono anche dall'inclusione nel «reddito da lavoro» di buona parte della remunerazione dei top manager. Tra il 1975 e il 1990 si è avuto il più rapido aumento della quota del capitale sul reddito, con balzi all'insù in Francia, Germania e Regno Unito. Le recessioni portano sempre a una caduta temporanea della quota del capitale e quella del 1992 è particolarmente grave; nel 1994 il capitale aveva recuperato la sua quota precedente e ha iniziato un nuovo aumento, sostenuto dalla completa liberalizzazione dei movimenti di capitali e dal boom finanziario della *New Economy*. La recessione del 2001 ha interrotto di nuovo l'aumento della quota del capitale, successivamente si è avuta una nuova ripresa e dà una certa stabilità. Sorprendentemente, la crisi del 2008 e la recessione del 2009 non hanno provocato una diminuzione generalizzata della quota del capitale in tutti i paesi.

2.2 I «super ricchi»

Il secondo aspetto della disuguaglianza sul quale ci soffermiamo è un fenomeno recente, di grande importanza in molti paesi: la forte crescita della quota di reddito appropriata dai più ricchi. Questa tendenza si sovrappone in parte a quelle sopra documentate poiché il 10%, l'1%, o addirittura lo 0,1% più ricco della popolazione concentra quote molto elevate dei profitti e delle rendite finanziarie oltre che dei guadagni estremi dei top manager, dei professionisti più famosi e delle «star» dello sport e dello spettacolo. La documentazione di questi processi è emersa da studi approfonditi condotti sulle dichiarazioni dei

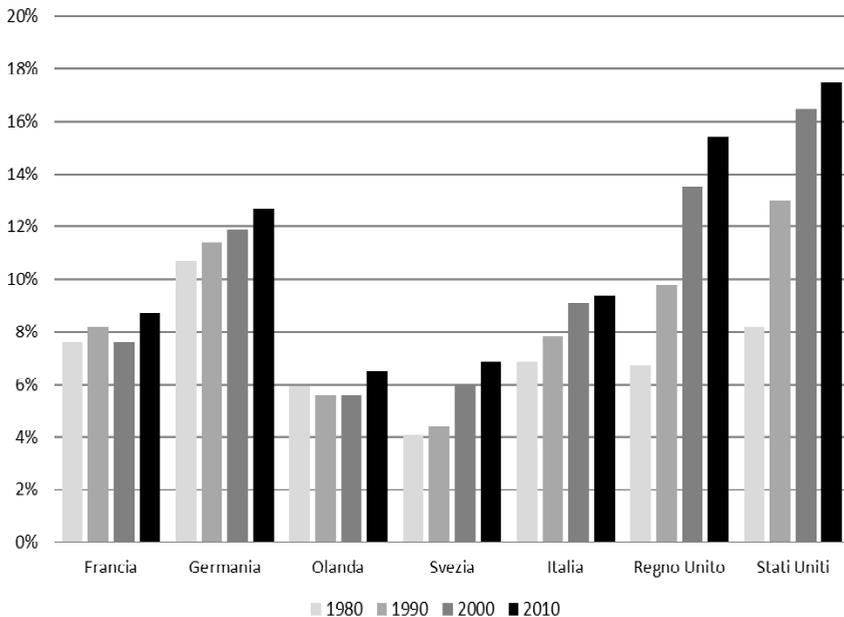
redditi a fini fiscali che distinguono i contribuenti per classi di reddito, riportano il numero di individui appartenenti a ogni classe, nonché il loro reddito e la sua fonte (lavoro, impresa, capitale, rendite, trasferimenti) (Atkinson e Piketty, 2007; Atkinson e al., 2011). I dati si riferiscono ai redditi individuali lordi dichiarati all'amministrazione tributaria (esistono alcune differenze nelle definizioni dei vari paesi).

Consideriamo l'evoluzione di lungo periodo – dal 1900 al 2010 – della quota di reddito del 10% più ricco, documentata da Piketty (2013). Negli Stati Uniti, nel 2000, questa percentuale ha superato quella del 1930, continuando ad aumentare fino a oltre il 45% del reddito totale. In Europa gli andamenti sono stati piuttosto diversi. Piketty considera il Regno Unito, la Germania, la Francia e la Svezia (che si presentano in quest'ordine nella graduatoria della disuguaglianza odierna) e calcola la media aritmetica delle rispettive quote. All'inizio del XX secolo il dato europeo era analogo a quello che oggi si registra negli Stati Uniti; nel 1980 il 10% più ricco aveva in Europa meno del 30% del reddito totale, la percentuale più bassa mai raggiunta. Da allora, tuttavia, quella quota ha ripreso a crescere, raggiungendo il 35%, e mostrando di non risentire in modo significativo della crisi iniziata nel 2008.

Anche all'interno del 10% più ricco il reddito è distribuito in modo non uniforme: gli «ultra ricchi» che compongono l'1% più alto concentrano circa la metà del reddito di tutto il decile. Un'analisi sistematica delle situazioni nazionali è stata da noi condotta sulla base dei dati messi a disposizione da Piketty e colleghi. La figura 2 presenta le quote di reddito dell'1% più ricco negli Stati Uniti e in un gruppo di paesi europei, tra cui l'Italia per il periodo compreso tra il 1980 e il 2010. Gli Stati Uniti e il Regno Unito sono caratterizzati dai valori più alti, tra il 15 e il 18% nel 2010. Germania, Italia e Francia seguono, mentre Olanda e Svezia hanno i valori più bassi, inferiori al 7%. Tuttavia, l'aumento dopo il 1980 è generalizzato in tutti i paesi, e di nuovo Stati Uniti e Regno Unito presentano gli incrementi maggiori; aggiungendo le plusvalenze prodotte dai *capital gain* ai redditi, la quota degli «ultra ricchi» negli Stati Uniti cresce di altri tre punti percentuali (Alvaredo e al., 2013; Alvaredo e Pisano, 2010).

Potremmo ripetere l'esercizio e scoprire che all'interno dell'1% degli «ultra ricchi» c'è lo 0,1% di individui «incredibilmente ricchi» che controlla il 9% del reddito totale negli Stati Uniti e il 6% nel Regno Unito, più di quattro volte il livello del 1970 (*ivi*). Questi dati possono essere interpretati come il risultato del nostro secondo «motore della disuguaglianza», l'ascesa del «capitalismo oligarchico».

Figura 2 - La quota di reddito dell'1% dei più ricchi nei paesi avanzati, 1980-2010



Fonte: Elaborazioni a cura degli autori su dati del World Top Income Database (<http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu/>).

2.3 La disuguaglianza tra i redditi da lavoro

Il terzo aspetto che prendiamo in considerazione sono le crescenti disparità tra coloro che percepiscono redditi da lavoro. Un recente studio di Eurofound (2015) ha esaminato la disuguaglianza salariale (considerando i salari per lavori a tempo pieno, convertiti a parità di potere d'acquisto) nell'Europa nel suo insieme, e ha trovato per il 2011 un coefficiente di Gini di 0,346. Le disparità salariali in Europa sono diminuite fino al 2008 per effetto della convergenza dei salari medi dei paesi dell'Europa centro-orientale, mentre nell'Europa del Sud non si sono avuti aumenti in termini reali e anche i salari tedeschi sono rimasti stabili. Dopo il 2008 la crisi ha portato a una disuguaglianza crescente guidata dalle disparità all'interno dei paesi, con notevoli ridu-

zioni dei salari nell'Europa meridionale. Confrontando i paesi e i settori, emerge il ruolo essenziale della contrattazione collettiva che porta a salari più elevati ed egualitari (*ivi*, pp. 61-62). Inoltre, l'aumento delle forme di occupazione «non standard» – lavoro temporaneo e precario, posti di lavoro esternalizzati, lavoro solo apparentemente autonomo, ecc. – è stato individuato come la causa principale della crescente disuguaglianza all'interno dei salari, un fenomeno che riflette l'evoluzione dei rapporti di forza tra capitale e lavoro (Ilo, 2015; Oecd, 2015).

Secondo le interpretazioni tradizionali e più diffuse, le disparità salariali sono in gran parte dovute a differenze di competenze e di istruzione tra i lavoratori; la tesi è che i risultati di mercato riflettono le differenze individuali di istruzione, capacità e impegno e, quindi, le disuguaglianze sono largamente dovute al «merito» che il mercato del lavoro ricompensa.

Questa interpretazione è, però, minata da alcune analisi empiriche da cui risulta che le variabili collegate al «capitale umano» come l'esperienza e l'istruzione sono in grado di spiegare al massimo un terzo della varianza dei salari, mentre la maggior parte della dispersione dei salari si osserva tra lavoratori che hanno lo stesso livello di istruzione. In altri termini, l'istruzione è causa di divari salariali, ma questi ultimi sono rilevanti anche tra individui con lo stesso titolo di studio.

Questo risultato è confermato e rafforzato da Franzini e Raitano (2015) in uno studio condotto sui numerosi paesi europei, utilizzando i dati dell'indagine Eu-Silc sulle famiglie. In questo studio i lavoratori sono divisi in tre sottogruppi in base al loro livello di istruzione e le disparità dei salari sono associate sia agli effetti delle diverse qualifiche («disuguaglianza tra i gruppi») sia a fattori non legati all'istruzione («disuguaglianza interna ai gruppi»). L'indice usato è lo scarto medio logaritmico perché è perfettamente scomponibile tra sottogruppi, cioè può essere espresso come somma delle due tipologie di disuguaglianza. Nei 15 paesi europei considerati i tre livelli d'istruzione spiegano una quota molto piccola delle disparità salariali: il 12,5% in Francia, il 12% nel Regno Unito, il 10% in Italia, il 3,2% in Svezia. Circa il 90% del divario salariale tra i lavoratori è legato alla disuguaglianza all'interno dei gruppi, vale a dire a differenze che non riguardano direttamente il livello d'istruzione.

È anche interessante seguire l'andamento temporale della disuguaglianza all'interno dei gruppi. Secondo Franzini e Raitano (2015), che utilizzano un panel di dati relativi agli occupati dipendenti nel settore

privato, in Italia, considerando i salari settimanali di lavoratori a tempo pieno, la quota della disuguaglianza spiegata dai livelli d'istruzione è costantemente diminuita, passando dal 16,5% del 1992 all'8,9% del 2007.

Quest'evidenza empirica suggerisce che altri fattori – diversi dall'istruzione e dal capitale umano – determinano l'aumento delle disparità salariali; tra di essi si possono menzionare i seguenti: la forza lavoro è diventata più segmentata sulla base della differenziazione dei contratti di lavoro, della precarietà, delle condizioni sociali, dell'origine etnica e migrante. Il ruolo del sindacato è stato ridotto, con una minore sindacalizzazione dei lavoratori e una minor capacità di proteggere le condizioni di lavoro soprattutto dei lavoratori più giovani, precari e deboli. La copertura dei contratti collettivi nazionali è stata ridotta, i salari sono sempre più definiti a livello aziendale e le norme sui salari minimi non sono state efficaci nel proteggere i redditi più bassi.

2.4 *La distribuzione personale: redditi di mercato e redditi disponibili*

I fenomeni di cui ci siamo fin qui occupati incidono sui redditi complessivi che affluiscono ai singoli individui e quindi sulla distribuzione personale dei redditi. Se consideriamo i redditi prima dell'intervento del welfare state (cioè non tenendo conto delle imposte dirette e degli eventuali trasferimenti dello Stato) possiamo calcolare quella che viene chiamata disuguaglianza nei redditi di mercato. Se, invece, teniamo conto anche dell'effetto redistributivo del welfare ci riferiremo ai redditi disponibili.

In generale, sia i redditi di mercato che quelli disponibili, vengono calcolati a livello di nucleo familiare (sommando, cioè, i redditi dei membri del nucleo); tali redditi familiari vengono poi trasformati in redditi individuali usando le scale di equivalenza, che tengono conto dei vantaggi di cui in genere godono i nuclei familiari più numerosi. I redditi individuali così ottenuti si dicono equivalenti.

La disuguaglianza personale nei redditi di mercato dipende da diversi fattori. In primo luogo conta la disuguaglianza all'interno di ciascuna fonte di reddito e il peso che hanno i diversi tipi di reddito; ad esempio, la quota crescente dei redditi da capitale tende ad aumentare le disuguaglianze, perché la distribuzione del reddito da capitale è di solito molto diseguale. In secondo luogo conta il numero dei percettori di reddito e dei componenti della famiglia; un tasso di occupazione più elevato delle donne appartenenti alle famiglie più povere riduce la di-

suguaglianza; se entrano sul mercato del lavoro donne appartenenti alle famiglie più ricche, la disuguaglianza tra le famiglie aumenta. In terzo luogo contano le similarità di reddito tra i componenti della famiglia; quando le coppie sono composte da due percettori di alti redditi, la disuguaglianza cresce.

Studi approfonditi hanno documentato l'aumento generale della disuguaglianza di reddito di mercato nei paesi avanzati negli ultimi tre decenni (si veda Oecd, 2008, 2011, 2015; Salverda e al., 2009; Bogliacino e Maestri, 2014). Misurate dal coefficiente di Gini, esse sono aumentate ovunque, con una parziale eccezione per l'Olanda. I maggiori incrementi hanno avuto luogo a partire dalla metà degli anni ottanta fino alla metà degli anni novanta, a eccezione della Germania, dove la disuguaglianza è cresciuta di più nella seconda parte del periodo osservato. Nel 2010 il Regno Unito, la Francia, l'Italia, gli Stati Uniti e la Germania si presentano (in quest'ordine) come i paesi più disuguali, con valori dell'indice di Gini attorno a 0,50, mentre Olanda, Danimarca e Svezia hanno una disuguaglianza inferiore, con valori intorno a 0,43.

In che misura le politiche possono influenzare questi esiti distributivi prodotti dal mercato? Dobbiamo qui considerare i valori dei coefficienti di Gini per il reddito monetario disponibile dopo le imposte e i trasferimenti. L'impatto redistributivo dell'azione pubblica è significativo, soprattutto in Europa, con un notevole abbassamento dei livelli di disuguaglianza. Nel 2010 Stati Uniti, Regno Unito, Italia, Francia, Olanda e Germania (in questo ordine) si presentano come i paesi più disuguali, con valori che vanno da 0,38 a 0,28. Dal 1985, tuttavia, la stessa tendenza all'aumento delle disparità emerge anche dopo la redistribuzione; le società più ugualitarie – Danimarca e Svezia – hanno registrato tra il 1995 e il 2010 l'aumento maggiore della disuguaglianza. Nell'ultimo periodo in Olanda e in Italia si è avuta una leggera riduzione del coefficiente di Gini mentre nel Regno Unito si è verificata una sua modesta crescita. L'aumento degli indici di Gini è continuato in molti paesi come risulta dai dati relativi al 2013 riportati dall'Ocse (Oecd, 2015, p. 24).

Al di fuori di questi paesi, la Spagna, il Portogallo e la Grecia hanno mostrato un andamento in parte diverso; la riduzione delle disuguaglianze è iniziata più tardi, dopo la fine delle dittature negli anni settanta, ed è continuata, in alcuni casi, per diverso tempo (Bogliacino e Maestri, 2014, p. 16).

Il reddito disponibile medio delle famiglie è stato fortemente colpito dalla crisi iniziata nel 2008, e ha ristagnato o è diminuito in termini reali nella maggior parte dei paesi dell'Ocse; dove la recessione è stata

RPS

Maurizio Franzini e Mario Pianta

più severa le perdite hanno raggiunto valori molto alti: l'8% annuo in Grecia e il 3,5% annuo in Spagna, Irlanda e Islanda. Dietro questi valori medi si nasconde, tuttavia, un calo ben maggiore per le famiglie più povere; in Spagna la perdita del 10% più povero delle famiglie è stata di circa il 13% l'anno, mentre la riduzione è stata soltanto dell'1,5% per il 10% più ricco (Oecd, 2015, p. 24).

Per quanto riguarda l'Italia, il forte aumento tra il 1985 e il 2010 della disuguaglianza nei redditi di mercato e quello più contenuto delle disparità nei redditi disponibili sono stati analizzati da numerosi studi. L'aumento dell'indice di Gini è legato soprattutto agli effetti della recessione del 1992 e alle politiche fiscali restrittive allora introdotte (Ballarino e al., 2014). Attraverso una scomposizione dell'indice di Gini in base alle fonti di reddito, Fiorio e al. (2012) hanno mostrato che il principale motore della divergenza sono stati i redditi da lavoro (per lo più dei lavoratori autonomi). In questi anni l'Italia ha registrato una crescita dell'occupazione che ha ridotto il numero di individui con reddito pari a zero, ma gran parte dei nuovi posti di lavoro è andato a donne appartenenti alle famiglie più benestanti, soprattutto nelle regioni meridionali, e la crescita dell'occupazione di conseguenza non ha ridotto le disuguaglianze tra le famiglie (Ballarino e al., 2014). Inoltre, i nuovi posti di lavoro sono spesso caratterizzati da contratti precari e da bassi salari per effetto della deregolamentazione del mercato del lavoro: tutto ciò amplia le disparità salariali.

L'aumento della disuguaglianza in Italia è influenzato anche dalla quota crescente dei redditi da lavoro autonomo, dall'aumento del valore delle rendite immobiliari e dei rendimenti sul capitale finanziario, tutti fattori che hanno aumentato le disuguaglianze complessive. Il risultato è che a partire dagli anni novanta, le condizioni di vita sono migliorate in modo sostanziale per manager, pensionati, lavoratori autonomi e per chi ha rendite, a svantaggio di impiegati e operai. La disuguaglianza effettiva potrebbe essere ancora più elevata a causa dei redditi non dichiarati e dell'evasione fiscale, che avvantaggia soprattutto la parte superiore della distribuzione del reddito.

3. I quattro motori della disuguaglianza

Proporremo ora un'interpretazione della disuguaglianza, semplice ma articolata, che tiene conto di questi fenomeni. La nostra interpretazione si basa su quelli che chiamiamo i quattro motori della disuguaglianza.

za e che sono: il potere del capitale sul lavoro; l'affermarsi di un capitalismo oligarchico; le tendenze all'individualizzazione e l'arretramento della politica. Esaminiamoli brevemente.

a) *Il potere del capitale sul lavoro*

Per i paesi avanzati tutti i dati disponibili indicano l'inizio degli anni ottanta come un punto di svolta nella dinamica delle disuguaglianze. Le vittorie elettorali di Margaret Thatcher in Gran Bretagna nel 1979 e di Ronald Reagan negli Stati Uniti nel 1980 hanno dato l'avvio all'età del neoliberalismo. Al potere sono arrivate forze politiche pronte a rompere con il consenso keynesiano del dopoguerra fondato su una serie di misure che comprendevano il controllo dei movimenti di capitale e restrizioni all'azione della finanza, la contrattazione dei salari con sindacati forti, un ruolo attivo dello Stato nel redistribuire il reddito e nel fornire servizi di welfare. Uno dopo l'altro, i paesi più sviluppati si sono allineati su una posizione che vedeva i mercati come strumenti idonei non solo per allocare in modo efficiente le risorse, ma anche per distribuire equamente i compensi. La liberalizzazione e la deregolamentazione sono diventate priorità in tutti i campi dell'economia e della società, economie relativamente chiuse sono state aperte a crescenti scambi commerciali e movimenti di capitale.

L'ascesa della finanza è stato il processo più importante. Gli anni settanta sono stati un decennio di grave crisi dell'ordine mondiale del dopoguerra, caratterizzato dalla produzione di massa nelle industrie «fordiste», da conflitti con sindacati e movimenti sociali che contestavano il potere del capitale a tutti i livelli. Nei paesi avanzati la risposta del capitale è stata uno spostamento verso la finanza, che offriva nuove possibilità di accumulazione di capitale. La regolamentazione del settore bancario introdotta dopo la Grande Depressione degli anni trenta è stata progressivamente eliminata, sono stati liberalizzati i movimenti di capitale – rendendo così impossibili sistemi di controllo dei tassi di cambio –, la finanza ha trovato nuovi strumenti e nuovi campi di applicazione – i mercati *future*, la speculazione sui cambi, i derivati, gli *hedge funds*, le transazioni sui prodotti alimentari, le materie prime, le emissioni di anidride carbonica e così via – con un enorme potenziale per la crescita dei valori finanziari e per la speculazione di breve periodo. Un decennio dopo nei paesi avanzati la globalizzazione e la rapida diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno trasformato i sistemi di produzione, le tecnologie, i flussi

d'investimento, riducendo la produzione interna, distruggendo posti di lavoro, rompendo il potere dei sindacati, abbassando i salari.

Il nuovo potere del capitale sul lavoro ha portato dagli anni ottanta a oggi a uno spostamento di almeno dieci punti percentuali di Prodotto interno lordo (Pil) dalla quota dei salari a quella del capitale nei paesi avanzati. Questo spostamento contribuisce a spiegare l'aumento – di entità ancora più grande – della disuguaglianza di ricchezza causata dal crescente valore delle attività finanziarie e immobiliari e l'aumento senza precedenti dei redditi dei «super ricchi» dovuti ai compensi inauditi dei manager e di altre categorie di privilegiati, agli alti profitti, ulteriormente accresciuti dai notevoli incrementi di valore dei beni finanziari e immobiliari. Ad esempio, nelle 350 maggiori imprese statunitensi il rapporto tra i compensi dei manager e il salario medio dei dipendenti è passato da 30 a 1 nel 1978, a 383 a 1 nel 2000, a 296 a 1 nel 2013 (Mishel e Davis, 2014) e riflette in modo molto evidente il nuovo potere del capitale sul lavoro.

b) Il capitalismo oligarchico

Una disuguaglianza che viene alimentata dal forte aumento dei redditi più elevati presenta caratteristiche che ricordano l'*ancien régime* precedente alla Rivoluzione francese. La nuova «aristocrazia del denaro» concentra la ricchezza in proporzioni che erano state a lungo dimenticate. Il mantenimento e l'estensione della massa di questa ricchezza hanno la priorità sulla crescita dei flussi di reddito. Il risultato – come mostrato da Piketty (2013) è un crescente rapporto capitale/reddito e una maggiore concentrazione dei rendimenti del capitale, soprattutto in economie caratterizzate da una più lenta crescita del Pil. Il modo in cui tale ricchezza viene ottenuta è sempre meno il risultato di processi competitivi, innovazioni schumpeteriane, successi sul mercato. Ha sempre più a che vedere con rendite monopolistiche, protezioni dalla concorrenza, bolle immobiliari e finanziarie. I «super ricchi» hanno sempre più le caratteristiche di «oligarchi» la cui ricchezza proviene dal potere e dal privilegio – protezioni politiche, posizioni monopolistiche, acquisizioni di imprese pubbliche privatizzate – piuttosto che dal successo economico.

In moltissimi casi gli elevatissimi redditi di chi fa parte dell'oligarchia non sono determinati dal merito. Peraltro, una ricchezza così concentrata si trasmette nel tempo all'interno delle famiglie – un altro elemento tipico dell'*ancien régime* – con la conseguenza che l'importanza della ricchezza

acquisita grazie alle eredità aumenta in tutti i paesi avanzati (Piketty e Zucman, 2014b). In questo «capitalismo oligarchico» la trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza diventa più forte, la mobilità sociale svanisce, il legame tra «meriti» e compensi ottenuti si allenta – come mostrato da Franzini, Granaglia e Raitano (2014). Alcuni aspetti di questo modello, come l'importanza delle relazioni sociali rispetto al merito per trovare lavoro o per ottenere stipendi più alti, si stanno diffondendo in tutto il sistema, con una pericolosa ricerca del privilegio piuttosto che della competenza. Come già argomentato – tra gli altri da Stiglitz (2012) – una disuguaglianza estrema di questo tipo porta a una minor efficienza economica e a una minor crescita. Ancor più preoccupante è la prospettiva che gli oligarchi possano sempre più influenzare i processi politici, condizionando i governi e determinando un drammatico indebolimento dei sistemi democratici.

c) *L'individualizzazione*

Il crescente potere del capitale e il «capitalismo oligarchico» sono i motori delle disuguaglianze nella parte più alta della distribuzione del reddito: aumentano le distanze tra i più ricchi e tutti gli altri e, ancor più, quelle con i più poveri. Ma le disuguaglianze sono aumentate anche all'interno del «99%». Qui il meccanismo fondamentale è il processo di individualizzazione che ha messo i lavoratori in concorrenza l'uno con l'altro per stipendi e carriera, ha portato a una polarizzazione delle competenze e delle qualifiche, ha spinto i liberi professionisti e i lavoratori indipendenti in mercati sempre più concorrenziali. Individualizzazione vuol dire che i lavoratori hanno in genere lavori più precari con un'ampia varietà di forme contrattuali – a tempo determinato, part-time, lavori su commessa, con «partita Iva» – mentre le giovani generazioni hanno traiettorie professionali sempre più incerte e diversificate. Oltre agli occupati, anche i pensionati dipendono per i loro redditi da sistemi pensionistici differenziati, spesso legati all'andamento dei mercati finanziari. Complessità ulteriori emergono quando si considerano, come unità di osservazione, le famiglie che comprendono individui che presentano situazioni assai diverse.

Per gli occupati queste dinamiche hanno portato alla polarizzazione dei posti di lavoro sulla base delle qualifiche e delle categorie professionali, accompagnata da una frequente polarizzazione dei salari. La maggior parte della disuguaglianza salariale non viene spiegata dalle capacità e dal livello di istruzione, ma piuttosto dall'origine familiare o

dalle reti di relazioni in cui si è inseriti. L'indebolimento dei sindacati e della contrattazione collettiva ha eliminato il meccanismo più importante che faceva convergere tra loro i redditi da lavoro e sosteneva le dinamiche salariali; sono state aperte le porte alla contrattazione a livello di singola impresa e a contratti individuali che hanno aumentato le disparità tra i lavoratori dipendenti. Diverse politiche dei governi, in particolare la generale riduzione della protezione legislativa del lavoro, hanno contribuito a questo risultato (Bogliacino e Maestri, 2014).

La complessità delle disuguaglianze che riguardano il «99%» è il risultato di tutti questi fattori. In sistemi produttivi in rapida trasformazione – influenzati dal cambiamento tecnologico, dalla globalizzazione, dall'evoluzione delle tipologie professionali – le disparità salariali sono aumentate. E sono cambiate le istituzioni del mercato del lavoro, che ora offrono un minore grado di protezione ai lavoratori e una frammentazione delle figure contrattuali, aumentando così le disuguaglianze tra chi percepisce redditi da lavoro.

Ma non è solo una questione di redditi. Le identità sociali sono diventate più frammentate, le strutture di classe sono meno definite, nuove divisioni sono emerse. L'enfasi neoliberale sull'individuo, le sue scelte e le sue opportunità, ha influenzato il comportamento sociale anche tra i lavoratori. I meccanismi tradizionali che creavano identità collettive e solidarietà – la sindacalizzazione dei dipendenti di un'impresa o di un settore, l'attivismo locale, le mobilitazioni sociali – sono stati indeboliti da un'individualizzazione che può essere vista come un ulteriore e più profondo segno del nuovo potere del capitale sul lavoro.

d) L'arretramento della politica

Fino agli anni settanta nei paesi avanzati lo Stato, attraverso una vasta gamma di attività e politiche, ha svolto un ruolo fondamentale nella riduzione delle disuguaglianze. La distribuzione del reddito era governata da politiche complessive che riguardavano i redditi, la tassazione, il controllo degli affitti, la regolamentazione della finanza e dei flussi di capitale. Le disparità che emergevano dai meccanismi di mercato erano contenute da un sistema di tassazione fortemente progressivo, da imposte specifiche sui beni di lusso, da elevate imposte di successione che colpivano le eredità, da un'ampia fornitura di servizi pubblici fuori dal mercato; dal sostegno al reddito dei meno fortunati.

Dagli anni ottanta in poi quasi tutte queste politiche sono state cancellate – come nel caso dell'imposta di successione in molti paesi – o

sostanzialmente indebolite – come nel caso dell'imposizione progressiva sul reddito. Le politiche hanno preso la strada della liberalizzazione dei mercati e della deregolamentazione. Sono state introdotte politiche per modificare una lista infinita di «regole del gioco» in nome dell'efficienza di mercato e della riduzione degli «sprechi pubblici». L'impresa privata è stata incoraggiata, la finanza privata è stata favorita ancora di più, la regolamentazione è stata ridotta, molte attività pubbliche sono state privatizzate e, a volte, consegnate a «capitalisti oligarchi». Quest'orizzonte neoliberale si è progressivamente affermato in tutti i paesi avanzati.

Fino agli anni settanta l'azione dello Stato per ridurre le disuguaglianze era molto più ampia della semplice fissazione delle regole e della «correzione» degli esiti di mercato. La fornitura su larga scala – soprattutto in Europa – dei servizi pubblici attraverso sistemi non di mercato – tra cui l'istruzione, la sanità, la sicurezza sociale, le pensioni, la tutela dell'ambiente, la ricerca del settore pubblico, ecc. – ha fatto sì che il funzionamento dei mercati, con la loro spinta verso esiti disuguali, fosse limitato e che le persone potessero accedere a tali servizi sulla base del proprio status di (uguali) cittadini, piuttosto che sulla base della loro (disuguale) capacità di pagare. Questo è stato un potente fattore che ha ridotto le disuguaglianze dagli anni cinquanta fino alla fine degli anni settanta in tutti i paesi avanzati.

In molti paesi europei l'intervento statale riguardava anche le attività economiche, con le imprese pubbliche che gestivano infrastrutture, acqua, energia, comunicazioni, e operavano in una serie di settori chiave, dall'acciaio alla chimica e all'elettronica. Quando le attività economiche vengono svolte da organizzazioni di proprietà pubblica – enti pubblici o imprese – i profitti o non esistono o costituiscono entrate per lo Stato, riducendo la tassazione; la loro attività non porta ad accrescere la quota del capitale nella distribuzione del reddito o l'importanza della finanza. La gestione da parte dello Stato deve puntare all'efficienza e all'efficacia, non al massimo profitto, e ai lavoratori delle organizzazioni di proprietà pubblica sono di solito concessi salari più elevati, maggiori diritti sindacali con contratti di lavoro che tendono ad avere effetti ugualitari. Nel caso delle imprese pubbliche che operano accanto a imprese private nello stesso settore, questo ha un effetto anche sui salari e sulle condizioni di lavoro delle aziende private, nonché sulla possibilità di evitare pratiche collusive, eccessivo potere di mercato e aumenti dei prezzi.

Dagli anni ottanta, la spinta verso la privatizzazione delle imprese

pubbliche e dei servizi pubblici, e verso l'esternalizzazione a organizzazioni private della fornitura di servizi – imprese e organizzazioni non profit – ha collocato gran parte di tali attività in contesti di mercato, rompendo tutte le condizioni che avevano limitato le disuguaglianze in tali settori. E oggi i salari più bassi si trovano spesso nelle attività esternalizzate per la fornitura di servizi pubblici.

Come documentato da molti studi – in particolare Atkinson (2015) – l'impatto sulla disuguaglianza di tale arretramento della politica è stato enorme. Le disparità sono aumentate sia a causa della «corsa in avanti» dei più ricchi, sia per lo «scivolamento indietro» dei poveri. La rinuncia della politica a contenere le disuguaglianze ha avuto conseguenze molto gravi: l'aumento della povertà, il degrado sociale, fino alla riduzione dell'aspettativa di vita per i più poveri in molti paesi (Therborn, 2013).

Occorre osservare che i quattro motori della disuguaglianza operano a livelli diversi, ma interagiscono strettamente tra loro, potenziando i rispettivi effetti. Un rafforzamento del capitale rispetto al lavoro rende possibile l'introduzione di politiche che svantaggiano i lavoratori e i più poveri, e consolidano ulteriormente lo squilibrio nei rapporti di classe. L'individualizzazione delle condizioni dei lavoratori sul mercato del lavoro è strettamente associata a un rafforzamento del potere del capitale sul lavoro. Una società più individualizzata offre meno resistenza alla crescita della ricchezza e del potere degli oligarchi. La concentrazione della ricchezza nelle mani degli oligarchi consente una loro maggior influenza sul processo politico, che a sua volta può portare ad accrescere i loro privilegi. La riduzione della sfera pubblica attraverso privatizzazioni e deregolamentazione allarga lo spazio in cui opera l'effetto polarizzante delle dinamiche di mercato. Queste molteplici connessioni tra i vari meccanismi riflettono la complessità della disuguaglianza di oggi e sono parte integrante del modello di capitalismo neoliberista che è emerso negli anni ottanta.

4. Conclusioni

Sulla base di queste evidenze – e delle analisi più approfondite sviluppate in Franzini e Pianta (2016) – possiamo proporre alcune interpretazioni. In primo luogo, la disuguaglianza di oggi è in gran parte prodotta dall'estremo aumento dei redditi dei «super-ricchi» – che ottengono profitti, rendite finanziarie e retribuzioni molto elevate – e da un sistema sempre più polarizzato di distribuzione del reddito e della

ricchezza. Tutto ciò è associato a un crollo delle opportunità di mobilità sociale basate sull'istruzione e a una maggior persistenza delle disuguaglianze attraverso le generazioni. Il privilegio economico sta diventando sempre più forte ed è sempre più ereditato, un ritorno a una caratteristica della disuguaglianza tipica di un secolo fa.

In secondo luogo, i meccanismi che producono disuguaglianze nei paesi avanzati sono diventati più complessi, e riguardano i processi di distribuzione del reddito, ma anche l'istruzione, la posizione nel mondo del lavoro, l'origine familiare, ecc. Questo porta a esiti economici e sociali caratterizzati da una maggiore frammentazione sulla base delle condizioni di classe, di status, di genere, e così via. I redditi di individui e famiglie tendono a essere determinati da una maggior varietà di fattori su cui essi hanno sempre meno controllo. Accanto all'alto livello di disuguaglianza, anche la crescente incertezza sulla propria collocazione e l'impotenza di fronte a processi complessi possono minacciare la coesione sociale e la stabilità dei paesi. A sua volta, la complessità di questi meccanismi rende le risposte politiche alla forte disuguaglianza più difficili e meno efficaci.

In terzo luogo, le condizioni economiche e sociali alla base delle dinamiche delle disuguaglianze sono determinate da un quadro di riferimento che comprende le istituzioni – sovranazionali e nazionali – e i processi politici che definiscono le azioni dei governi e l'entità della redistribuzione. Si pensa di solito che tali contesti siano «neutrali» e indipendenti da una determinata dinamica delle disuguaglianze, ma in realtà essi possono esserne fortemente influenzati, e portare a un ulteriore aggravamento delle disparità. Il ruolo delle politiche è quindi essenziale per capire l'evoluzione delle disparità economiche e sociali e proposte concrete per politiche egualitarie sono avanzate da più parti (si veda il capitolo 5 in Franzini e Pianta, 2016; Atkinson, 2015; Oecd, 2015; Ostry e al., 2015). Resta l'importanza di trasformare l'ingiustizia dell'attuale disuguaglianza in un tema al centro di una nuova attenzione da parte dell'opinione pubblica, di mobilitazioni sociali e sindacali, e di un' incisiva azione politica da parte dei governi dei paesi avanzati.

Riferimenti bibliografici

Alvaredo F., Atkinson A.B., Piketty T. e Saez E., 2013, *The Top 1 Percent in International and Historical Perspective*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 27, n. 3, pp. 3-20.

RPS

Maurizio Franzini e Mario Pianta

- Alvaredo F. e Pisano E., 2010, *Top Incomes in Italy 1974-2004*, in Atkinson A.B. e Piketty T. (a cura di), *Top Incomes over the Twentieth Century vol. II: A Global Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson A.B., 2015, *Inequality. What can be done?*, Cambridge University Press., Cambridge, Mass. (trad. it.: 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina, Milano).
- Atkinson A.B. e Bourguignon F. (a cura di), 2000, *Handbook on Income Distribution*, vol. 1, Elsevier, Amsterdam.
- Atkinson A.B. e Bourguignon F. (a cura di), 2014, *Handbook of Income distribution*, voll. 2A-2B, Elsevier, Amsterdam.
- Atkinson A.B. e Piketty T. (a cura di), 2007, *Top Incomes over the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson A.B, Piketty T. e Saez E., 2011, *Top Incomes in the Long Run of History*, «Journal of Economic Literature», vol. 49, n. 1, pp. 3-71.
- Ballarino G., Braga M., Checchi D., Filippin A., Fiorio C., Leonardi M., Meschi E. e Scervini F., 2014, *Italy: How Labour Market Policies Can Foster Earnings Inequality*, in Nolan B., Salverda W., Checchi D., Marx I., McKnight A., Tóth I. e van de Werfhorst H. (a cura di), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries. Thirty Countries' Experiences*, Oxford University Press, Oxford.
- Bogliacino F. e Maestri V., 2014, *Increasing Economic Inequalities?*, in Salverda W., Nolan B., Checchi D., Marx I., McKnight A., Tóth I. e van de Werfhorst H. (a cura di), *Changing Inequalities in Rich Countries. Analytical and Comparative Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, pp. 15-48.
- Checchi D. (a cura di), 2012, *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna.
- Eurofound, 2015, *Recent Developments in the Distribution of Wages in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions, Dublino.
- Fiorio C., Leonardi M. e Scervini F., 2012, *La disuguaglianza dei redditi in Italia*, in Checchi D. (a cura di), 2012, *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna.
- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Egea, Milano.
- Franzini M., 2013, *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Franzini M., Granaglia E. e Raitano M., 2014, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?*, il Mulino, Bologna.
- Franzini M. e Raitano M., 2010, *Il Mezzogiorno come realtà disomogenea e le implicazioni della disuguaglianza interna*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 59-99.
- Franzini M. e Raitano M., 2015, *Income Inequality in Italy: Tendencies and Policy Implications*, in Sancetta G. e Strangio D. (a cura di), *Italy in the European Context. Researches in Economics, Business and Environment*, Palgrave, Londra.
- Franzini M. e Pianta M., 2016, *Disuguaglianze. Quante sono, come si combattono*, Laterza, Roma-Bari.

- Glyn A., 2009, *Functional Distribution and Inequality*, in Salverda W., Nolan B. e Smeeding T. (a cura di), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford, pp. 101-126.
- Ilo (International Labour Office), 2014, *Global Wage Report 2014/15 Wages and income inequalities*, Ilo, Ginevra.
- Ilo (International labour office), 2015, *World Employment Social Outlook. The Changing Nature of Jobs*, Ilo, Ginevra.
- Marcon G. e Pianta M., 2013, *Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi*, Laterza, Roma-Bari.
- Mishel L. e Davis A., 2014, *CEO Pay continues to rise as Typical Workers are Paid Less*, Issue brief, Economic Policy Institute, Washington Dc.
- Oecd, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in Oecd Countries*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2011, *Divided we stand. Why Inequality keeps Rising*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2012, *Employment Outlook, Chapter 3, Labour losing to Capital: What Explains the Declining Labour Share?* Oecd, Parigi.
- Oecd, 2015, *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, Oecd, Parigi.
- Ostry J.D., Berg A. e Tsangarides C.G., 2014, *Redistribution, Inequality, and Growth*, «Imf Staff Discussion Note - Sdn», febbraio, disponibile all'indirizzo internet: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf.
- Oxfam, 2015, *Wealth: Having It All and Wanting More*, Oxfam issue briefing, Londra.
- Pianta M., 2012, *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*, Laterza, Roma-Bari.
- Piketty T., 2013, *Le capital au XXI siècle*, Seuil, Parigi (trad. it.: 2014, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano).
- Piketty T. e Zucman G., 2014a, *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*, «Quarterly Journal of Economics», n. 129, pp. 155-210.
- Piketty T. e Zucman G., 2014b, *Wealth and Inheritance in the Long Run*, in Atkinson A. e Bourguignon F. (a cura di), 2014, vol. 2B, pp. 1303-1368.
- Salverda W., Nolan B. e Smeeding T. (a cura di), 2009, *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- Stiglitz J., 2012, *The Price of Inequality*, Allen Lane, New York (trad. it.: 2013, *Il prezzo della disuguaglianza*, Einaudi, Torino).
- Stiglitz J., 2015, *The Great Divide. Unequal Societies and What We can do About Them*, Norton, New York.
- Therborn G., 2013, *The Killing Fields of Inequality*, Polity Press, Cambridge.

Il declino dell'economia italiana: cambiamento strutturale o transizione ciclica?

Germana Giombini, Francesco Perugini e Giuseppe Travaglini

RPS

L'Italia attraversa ormai da quasi tre decenni una crisi strutturale della crescita economica. Le riforme del mercato del lavoro, la moderazione salariale, le politiche di «austerità espansiva» e la deregolamentazione dei mercati reali e finanziari non sembrano aver contribuito a invertire la rotta declinante tracciata dal sistema produttivo italiano quanto piuttosto ad aggravare un quadro già deficitario di produttività,

investimenti e tecnologia. Nell'articolo utilizziamo la cosiddetta «contabilità della crescita» per isolare i fattori che sono alla base di questa deriva. Il quadro macroeconomico che ne emerge mostra che il deterioramento della crescita, maggiormente accentuato dal 2008 in poi, ha carattere strutturale e coinvolge sia i settori produttivi tradizionali che quelli tecnologicamente avanzati.

1. Introduzione

Con la fine del Novecento e l'inizio del nuovo millennio si afferma nei paesi europei e particolarmente in quelli del Sud, come l'Italia, un cambiamento strutturale delle modalità della crescita economica. Tale mutamento si riflette in maniera sempre più marcata nel rallentamento del tasso di crescita del Pil e nel deterioramento della produttività del lavoro, degli investimenti reali e della competitività internazionale (Saltari e Travaglini, 2009b; Comito e al., 2014). È un fenomeno ampio e variegato che innerva l'intero assetto del sistema produttivo pubblico e privato europeo, e particolarmente quello italiano, travolgendo il tradizionale modello di sviluppo economico-sociale europeo che, pur nelle sue eterogenee forme istituzionali e organizzative statuali, aveva trainato la crescita economica a partire dal secondo dopoguerra, con un costante aumento degli indici di benessere e un riassorbimento delle disuguaglianze economiche, di quelle sociali e della povertà. Si assiste dunque a un cambiamento epocale dei processi di crescita e di distribuzione delle risorse e del reddito nazionale. Tra la fine degli anni ottanta e quelli attuali, muta drasticamente l'organizza-

zione dei mercati del lavoro europei, verso forme sempre più deregolate, si riduce il ruolo dello Stato nell'economia, arretra il sistema di welfare europeo, i «corpi intermedi» si indeboliscono e diventano nella visione prevalente un «intralcio» alla politica economica, l'euro sostituisce le valute nazionali e innesca le tensioni reali sulla competitività delle economie europee. Parallelamente si rivoluziona l'organizzazione dei mercati finanziari internazionali, ampliando con modalità mai sperimentate prima la mobilità dei capitali, nuovi paesi emergenti come la Cina e l'India entrano nella scena mondiale, cambiano, ma verso una direzione ancora tutta da definire, gli equilibri nel Medio Oriente, con le inevitabili tensioni sui mercati dei prodotti petroliferi e sulla geopolitica mediterranea. Insomma, il processo di globalizzazione e liberalizzazione dei mercati spinge l'economia mondiale, e in special modo quella europea, lungo un inedito sentiero di crescita colmo di nuove incognite, e con un carattere prevalentemente liberista nelle aspirazioni ideologiche, economiche e sociali, mutando drasticamente la cornice istituzionale che aveva sostenuto lo sviluppo economico europeo dal secondo dopoguerra in poi.

In questo lungo, e non di rado contraddittorio, processo di transizione, l'Italia appare particolarmente fragile, stretta tra la crisi del lavoro e i vincoli dell'euro. Con la crisi del 2008 questa deriva si accentua ulteriormente. Negli ultimi nove anni il nostro paese perde il 9% del suo Pil reale, la disoccupazione raddoppia toccando, al termine del 2014, la soglia del 12,7%. La distribuzione del reddito nazionale e della ricchezza premia in maniera crescente (+10% in media annua) la quota dei profitti e le posizioni di rendita. Gli investimenti in beni strumentali, come le spese per le infrastrutture e le nuove tecnologie, le retribuzioni, i salari e gli indici di progresso tecnologico arretrano e ci pongono ormai tra gli ultimi dei paesi europei, assai distanti da quelli più competitivi come la Germania e la Francia.

Tale fenomeno non è però nuovo per l'Italia. È da più di un decennio che si parla apertamente di declino dell'economia italiana (Saltari e Travaglini, 2006). Molte sono state le spiegazioni avanzate per interpretare questo deterioramento, interpretazioni sovente parziali e spesso ammantate anche da accenti negazionisti; diverse sono state le misure di politica economica proposte per tentare di contrastare l'involuzione del sistema economico italiano.

È su questi temi che si riflette nell'articolo. L'obiettivo è fornire una mappa sintetica delle trasformazioni del sistema economico e produttivo italiano, e di confrontarle con quelle degli altri paesi europei per

cogliere le diversità, i punti di debolezza e le eventuali opportunità che ancora si offrono al nostro paese. Dall'analisi emergerà che i processi di disintermediazione dell'economia, della deregolamentazione del mercato del lavoro e di quelli finanziari, hanno agito come freno ai cambiamenti piuttosto che come volano per la ristrutturazione del nostro sistema produttivo e per il rilancio della crescita e della competitività. Forse il principale insegnamento che possiamo trarre dai fatti ricostruiti in questa trattazione è che la rinuncia a un'analisi strutturale dei fenomeni complessi come le relazioni economiche, alla base della creazione e distribuzione della «ricchezza delle nazioni», è il maggiore gravame da cui liberarci per riavviare il motore della crescita economica e dell'equità.

L'articolo è organizzato come segue. Il prossimo paragrafo mostra alcuni fatti stilizzati relativi al rallentamento di lungo periodo della crescita dell'Italia, effettuando una comparazione con le maggiori economie europee e gli Stati Uniti. Il paragrafo 3 utilizza la contabilità della crescita per scomporre la crescita del Pil nelle sue componenti e tracciare le principali recenti tendenze relative all'Italia e agli altri paesi considerati, mentre il paragrafo 4 analizza le performance italiane in riferimento a due macro-settori, Ict e non-Ict. Il paragrafo 5 conclude.

2. Il rallentamento della crescita

Un modo per formarsi un'idea delle difficoltà, vecchie e nuove, dell'economia italiana è guardare alla dinamica del Pil pro-capite e al suo confronto con quella delle principali economie mondiali. Da questa analisi preliminare emerge che dagli anni sessanta a oggi il ritmo di crescita del Pil in termini reali è enormemente diminuito. Questo rallentamento è comune a molti paesi europei. Nel decennio 1961-1970 l'incremento medio del Pil nei paesi come l'Italia, la Francia, la Germania, la Spagna, il Regno Unito e negli Stati Uniti era all'incirca del 5 per cento, cioè più del doppio di quello registrato nel decennio appena passato (escludendo i tassi di crescita negativi dell'ultimo triennio). Il rallentamento è avvenuto inizialmente in maniera graduale e ha riguardato gran parte dei paesi europei. Naturalmente, questa lunga frenata ha coinvolto anche il ritmo di crescita del reddito pro-capite, ossia il rapporto tra il Pil e la popolazione. Mentre però nel Regno Unito e negli Stati Uniti il Pil pro-capite ha subito una decelerazione solo a partire dal decennio scorso, nei principali paesi europei il calo del rit-

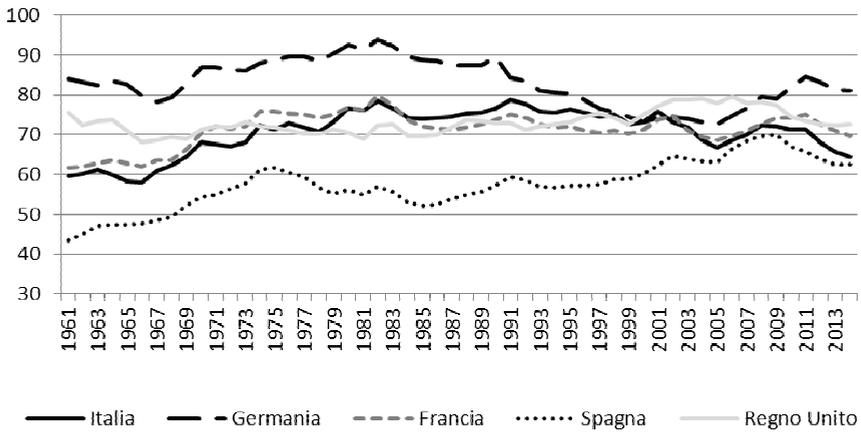
RPS

Germana Giombini, Francesco Perugini e Giuseppe Travaglini

mo di crescita è avvenuto in maniera progressiva a partire dalla metà degli anni ottanta e, in alcuni casi come Italia e Spagna, è stato particolarmente accentuato.

In Italia, l'eco espansivo che aveva alimentato il boom economico dei primi anni sessanta si è definitivamente esaurito con l'inizio del nuovo millennio: dai dati Eurostat emerge che tra il 2001 e il 2014 l'incremento medio del Pil reale pro-capite è stato negativo (-0,6 per cento). Questi dati testimoniano come l'economia italiana abbia manifestato cambiamenti rilevanti negli ultimi decenni, ma non nella direzione auspicata (Saltari e Travaglini, 2006, 2009a, 2009b).

Figura 1 - Pil pro-capite in alcuni paesi europei e negli Stati Uniti (= 100)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ameco, Commissione europea Dg Ecfm.

La figura 1 descrive visivamente la drammaticità di questa trasformazione ponendo a confronto la dinamica del Pil pro-capite italiano e degli altri principali paesi europei con quella degli Stati Uniti (posto pari a 100) utilizzato come termine di paragone. Si evidenzia il processo di convergenza degli anni sessanta e settanta, e poi di divergenza a partire dagli inizi degli anni novanta. Nel periodo iniziale la distanza in termini di reddito pro-capite italiano rispetto agli Stati Uniti e ai paesi europei si è progressivamente ridotta: se negli anni settanta il reddito

di un italiano era il 68 per cento di quello di un americano, negli anni novanta aveva raggiunto quasi l'80 per cento, recuperando così nel corso di un ventennio circa 12 punti del divario iniziale. Il problema, come mostra ancora la figura 1, nasce negli anni successivi: in poco più di venti anni il divario colmato si riforma, tornando ai livelli degli anni settanta. È da sottolineare però che il nostro reddito pro-capite ha seguito più o meno il percorso degli altri principali paesi europei. Perciò, il rallentamento ha riguardato tutte le economie europee rappresentate nel grafico. Tuttavia, l'economia italiana ha rallentato di più, con la conseguenza che il divario rispetto agli altri paesi è andato crescendo nel tempo.

Quali sono le determinanti del rallentamento così marcato della crescita? Un modo per affrontare la questione è scomporre il reddito pro-capite nei fattori che ne determinano l'evoluzione, separando le componenti demografiche da quelle economiche. I cambiamenti del reddito pro-capite possono essere ricondotti a tre principali determinanti:

- 1) la quota della popolazione in età da lavoro (quella che cioè si trova nella fascia di età compresa tra i 15 e i 64 anni, definita *attiva*) sulla popolazione totale (popolazione attiva/popolazione);
- 2) il tasso di occupazione (occupati/popolazione attiva), ovvero la frazione di popolazione attiva che è occupata;
- 3) la produttività del lavoro (Pil/occupati), cioè il valore del prodotto che ogni occupato produce.

Ovviamente, il reddito pro-capite può dipendere da diverse combinazioni di questi fattori, e tale combinazione determina le proprietà della crescita economica delle singole economie. In formula, possiamo scrivere:

$$\text{Pil/pop} = (\text{pop att/pop}) * (\text{occ/pop att}) * (\text{Pil/occ})$$

Ossia il reddito pro-capite (Pil/pop) si ottiene moltiplicando la quota della popolazione in età da lavoro (pop att/pop) per il tasso di occupazione (occ/pop att) e per la produttività del lavoro (Pil/occ). Ovviamente, anche il tasso di crescita del Pil pro-capite dipende dalle variazioni percentuali di questi tre fattori. Questa scomposizione ci aiuta a comprendere quali forze economiche e demografiche promuovono o rallentano la crescita in un dato paese.

Tabella 1 - Il prodotto pro-capite e le sue componenti demografiche ed economiche: tassi medi annui di variazione (%)

	1971- 1990	1991- 2007	2008- 2014	1971- 1990	1991- 2007	2008- 2014
	Italia			Germania*		
Pil	3,12	1,46	-1,30	2,63	2,46	0,74
popolazione (pop)	0,26	0,21	0,48	0,08	0,21	0,03
Pil pro-capite (Pil/pop)	2,85	1,24	-1,77	2,54	2,24	0,71
Quota popolazione (popatt/pop)	0,30	-0,24	-0,24	0,45	-0,24	0,00
Tasso di occupazione (l/popatt)	0,07	0,69	-0,78	0,16	1,88	0,78
Produttività per occupato (Pil/l)	2,47	0,81	-0,77	1,93	0,73	-0,07
	Spagna			Regno Unito		
Pil	3,26	3,11	-0,71	2,52	2,61	0,58
Popolazione	0,71	0,90	0,39	0,14	0,40	0,73
Pil pro-capite	2,53	2,19	-1,09	2,37	2,19	-0,15
Quota popolazione	0,30	0,21	-0,50	0,18	0,10	-0,30
Tasso di occupazione	-0,76	1,36	-2,08	0,16	0,04	0,22
Produttività per occupato	3,03	0,63	1,54	2,03	2,05	-0,08
	Francia			Stati Uniti		
Pil	3,07	2,00	0,33	3,28	3,04	1,15
Popolazione	0,57	0,55	0,49	1,00	1,11	0,81
Pil pro-capite	2,48	1,44	-0,16	2,26	1,91	0,34
Quota popolazione	0,26	-0,07	-0,40	0,29	0,14	-0,24
Tasso di occupazione	-0,31	0,31	-0,05	0,66	-0,09	-0,51
Produttività per occupato	2,53	1,20	0,29	1,28	1,86	1,10

* Germania dell'Ovest prima dell'unificazione.

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ameco, Commissione Europea Dg Ecfm.

La tabella 1 riassume i dati di questa scomposizione e mostra cosa è avvenuto nel periodo che intercorre tra il 1971 e il 2014, fornendo una prospettiva di lungo periodo. Le prime tre righe della tabella descrivono come si forma il reddito (Pil) pro-capite. Vediamo in dettaglio. In Italia tra il 1971 e il 1990 il reddito complessivo (che contabilmente coincide con il Pil) è aumentato mediamente di circa il 3,12% l'anno e la popolazione di circa lo 0,26%. La differenza tra questi due tassi dà il ritmo di crescita del reddito pro-capite (+2,85%). In questo periodo, il ritmo di crescita italiano è stato mediamente il più alto tra i paesi considerati in tabella 1.

Le righe successive ci dicono a quali fattori è attribuibile la crescita del

reddito pro-capite in ciascun paese. In questo periodo la variabile demografica «quota della popolazione in età lavorativa» contribuisce positivamente alla crescita del reddito pro-capite in maniera pressoché uguale in tutti i paesi (più alto in Germania e minore nel Regno Unito). Ciò che invece impatta in modo eterogeneo sono le componenti economiche, cioè il tasso di occupazione (occupati/popolazione attiva) e la produttività (Pil/occupati). In Italia, a fronte di una crescita molto contenuta del tasso di occupazione (0,07%) si registra un ritmo di crescita della produttività del lavoro particolarmente elevato (+2,47%). Negli Stati Uniti, invece, il contributo della produttività del lavoro alla crescita del reddito pro-capite è risultato più contenuto (1,28%) mentre più elevato è quello dell'occupazione (0,66%). Nel periodo 1971-1990, la produttività del lavoro è più bassa in Germania e Regno Unito (1,93% e 2,03% rispettivamente) e più alta in Spagna e Francia. Per l'Italia la situazione appena descritta si ribalta nel periodo compreso tra il 1991 e il 2007.

Come precedentemente osservato, tutti i paesi registrano un rallentamento del ritmo di crescita del reddito pro-capite, ma in Italia si assiste a un vero e proprio tracollo: la crescita si dimezza rispetto al ventennio precedente (1,46%). La popolazione rallenta la sua crescita (0,21%) e si riduce addirittura la quota della popolazione attiva (-0,24%). Ciò contribuisce negativamente alla crescita del Pil pro-capite (da 1,85% a 1,24%) che si mantiene comunque mediamente positiva grazie al contributo della produttività del lavoro (0,81%), nonostante il suo tasso di crescita medio si sia ridotto di due terzi, e alla sensibile accelerazione del tasso di occupazione (0,69%). La Spagna segue una traiettoria simile a quella italiana. In Germania, nello stesso periodo, il Pil pro-capite continua invece a crescere a tassi superiori al 2% e il tasso di occupazione medio aumenta dell'1,88% (senza dimenticare che la Germania proprio all'inizio degli anni novanta sostiene gli sforzi e i costi della riunificazione).

Le cose sono andate diversamente nei paesi anglosassoni, Regno Unito e Stati Uniti; qui la crescita è stata alimentata soprattutto dalla produttività del lavoro e poco dall'aumento dell'occupazione che negli Stati Uniti registra addirittura una variazione media negativa (-0,09). Infine, questa dinamica divergente tra l'Italia e gli altri paesi si allarga ulteriormente dal 2008 in poi con la crisi internazionale. I dati della tabella 1 mostrano che il Pil pro-capite italiano subisce variazioni percentuali medie negative (-1,77%) e così anche la popolazione attiva, il tasso di occupazione e la produttività per occupato (-0,77%). In

RPS

Germana Giombini, Francesco Perugini e Giuseppe Travaglini

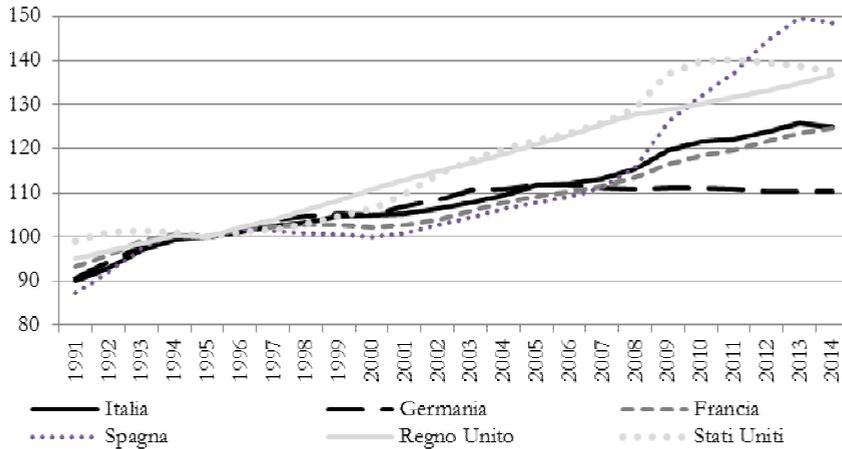
termini di produttività del lavoro l'Italia ha la peggiore performance tra i paesi europei, e anche rispetto agli Stati Uniti dove il reddito pro-capite avanza comunque al ritmo medio dello 0,34%. Riassumendo, dai dati aggregati emerge che l'Italia è già da almeno due decenni il grande malato d'Europa, con una crescita della produttività che non riesce a controbilanciare la contrazione dell'apporto del lavoro (come per la Francia, la Spagna e gli Stati Uniti), e con una crescita economica (per quanto stentata) trascinata dall'occupazione piuttosto che dalla produttività (come per la Germania e il Regno Unito). Un *unicum* che rende altamente problematica l'uscita dall'attuale crisi economica (Calcagnini e Travaglini, 2013; Calcagnini e al., 2015).

Da questa prima scomposizione si trae un importante insegnamento: il Pil pro-capite può derivare da combinazioni diverse di produttività e lavoro (Barro, 1999).

Gli incrementi generati dalla produttività tendono però a essere più stabili di quelli ottenuti attraverso la crescita della sola occupazione. E questo rende particolarmente fragile la nostra economia dove le riforme del mercato del lavoro (avviate nei primi anni novanta) e la ricomposizione della forza lavoro hanno ampliato la quota di occupazione temporanea (e sovente precaria) sull'occupazione complessiva, rendendo particolarmente instabile l'apporto del lavoro alla crescita del Pil pro-capite. La crescente flessibilità che così si è acquisita sul mercato del lavoro (non ultimo in questa direzione il recente *Jobs Act*) fa sì che l'occupazione possa crescere velocemente durante la fase di espansione del ciclo, ma altrettanto rapidamente si riduca durante le recessioni, esponendo l'economia italiana alle instabilità del ciclo economico e ampliandone gli effetti recessivi (Ciccarone e Saltari, 2015).

Questo fenomeno si è effettivamente registrato in Italia, ma anche negli altri paesi europei, già agli inizi degli anni novanta e ha rappresentato uno dei più importanti punti di svolta che ha investito in negativo l'economia italiana (Lucidi e Kleinknecht, 2010). La risposta del sistema produttivo, e in particolare dell'imprenditorialità, a questo drastico mutamento del funzionamento del mercato del lavoro, e delle relazioni industriali che ne sono scaturite, è stato l'incentivo ad accrescere la quota del lavoro rispetto al capitale, con una complessiva contrazione dell'intensità di capitale, peggiorando però strutturalmente la produttività da cui dipende anche (ma non solo) il livello delle retribuzioni.

Figura 2 - Stock di capitale per lavoratore in Italia, in alcuni paesi europei e negli Stati Uniti (numeri indice, 1995 = 100)



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ameco, Commissione europea Dg Ecfm.

Questa mutazione rispondeva anche al nuovo contesto della competitività internazionale europea che con l'ingresso dell'euro imponeva alle economie meno efficienti di recuperare i margini di competitività attraverso il costo del lavoro (la così detta svalutazione interna) anche se in un contesto generale deficitario degli investimenti (innovativi) e della spesa in ricerca sviluppo (come invece farà la Germania). Le riforme del mercato del lavoro e la contestuale politica di moderazione salariale hanno perciò spinto le imprese ad accrescere il numero di occupati *temporanei* riducendo gli impegni nei nuovi investimenti e nel rinnovamento tecnologico. La dotazione di capitale per occupato si è ridotta e con essa il contributo del progresso tecnologico alla crescita della produttività.

La figura 2 riassume l'evoluzione dello stock di capitale per lavoratore in Italia, negli altri paesi europei e negli Stati Uniti. Dall'analisi dei dati emergono alcuni elementi:

- 1) dall'inizio del periodo considerato e fino al 2007, lo stock di capitale per lavoratore è aumentato in tutti i paesi;
- 2) nello stesso periodo il tasso della crescita della dotazione di capitale per lavoratore è stato più elevato per Regno Unito e Stati Uniti;

3) A partire dalla crisi del 2007-2008 la crescita dello stock del capitale per lavoratore è diminuita e in Italia questa riduzione è stata particolarmente pronunciata quando confrontata alla Spagna. In Germania l'accumulazione di capitale per lavoratore ha decelerato ma, come si vedrà più avanti, è stata caratterizzata da un netto spostamento degli investimenti verso i settori tecnologicamente avanzati e dunque ad alto valore aggiunto e produttività.

A queste considerazioni si aggiunga infine che per il caso italiano le mansioni offerte ai nuovi occupati, e le qualifiche richieste, sono stati mediamente di bassa qualità per la tipologia degli investimenti, a basso contenuto tecnologico, realizzati nei settori produttivi tradizionali. Questa nuova occupazione, precaria e a bassa qualifica, ha contribuito negativamente sulla dinamica della produttività del lavoro e sulla competitività del sistema produttivo. La dinamica salariale che ne è scaturita riflette, non solo il cambiamento della distribuzione dei redditi a favore di profitti e rendite, ma anche la bassa qualità delle catene del valore verso cui si è rivolto il sistema produttivo italiano.

3. *Produttività, accumulazione e progresso tecnologico*

I fatti stilizzati ricostruiti nel precedente paragrafo e le prime conclusioni che ne abbiamo tratto trovano una loro conferma quando analizzati attraverso la lente della «contabilità della crescita» (Solow, 1957). In linea di principio, un basso rapporto capitale-lavoro può essere contrastato, e addirittura annullato, da una dinamica favorevole della quota degli investimenti *innovativi* e del progresso tecnico. Ai fini dell'andamento della produttività del lavoro non conta solo il fattore lavoro, ma anche lo stock di capitale e il livello di progresso tecnico che si trova incorporato nel capitale di cui ciascun lavoratore dispone, o nel processo produttivo cui egli partecipa (Kaldor, 1957). Il progresso tecnologico può essere misurato attraverso la scomposizione di Solow (1957), che va sotto il nome di contabilità della crescita e fornisce una utile descrizione dei dati. Secondo questa scomposizione, il tasso di crescita della produttività oraria del lavoro $g(y) - g(n)$ può essere scritto come:

$$g(y) - g(n) = \alpha * [g(k) - g(n)] + g(a)$$

dove $g(y)$, $g(n)$, $g(k)$ sono rispettivamente i tassi di crescita del Pil, delle ore complessivamente lavorate e del capitale, mentre α è la

quota di reddito da capitale sul Pil. Infine, $g(a)$ è il residuo di Solow (1957). Esso misura quanto si riesce a produrre in più rispetto al contributo diretto del capitale e del lavoro. Per questo motivo viene denominata anche produttività multifattoriale (P_{tm}) essendo la misura della parte della crescita della produttività che non può essere spiegata dal lavoro e dal capitale, e che per definizione fa riferimento al progresso tecnologico. Per meglio individuare i fattori che determinano la produttività del lavoro possiamo riscrivere l'espressione precedente nel seguente modo:

$$g(y) = [g(o) + g(l)] + [\alpha * g(k/n) + g(a)]$$

dove nella prima parentesi quadra a destra dell'uguale abbiamo definito il tasso di crescita delle ore complessivamente lavorate $g(n)$ come la somma del tasso di crescita delle ore lavorate in media da ogni occupato – $g(o)$ – con quello degli occupati totali – $g(l)$.

Nella seconda parentesi quadra, $\alpha * g(k/n)$ rappresenta il tasso di crescita del contributo del capitale misurato dalla variazione del capitale per occupato e della quota di capitale. Nella letteratura empirica questo prodotto è denominato *capital deepening* o intensità di capitale. Infine, $g(a)$ cattura il contributo alla crescita fornito da una modificazione della tecnologia imputabile al solo progresso tecnico.

La tabella 2 illustra il risultato di questa scomposizione per l'Italia e per gli altri paesi qui analizzati, iniziando dal ventennio 1971-1990, poi nel periodo 1991-2007 e negli anni più recenti fino al 2014. Nel leggere la tabella si tenga presente che i valori indicati sono valori medi per ciascuno dei periodi presi in considerazione. Ad esempio, per l'Italia nel sotto periodo 1971-1990 la tabella 2 mostra che il Pil è cresciuto a un tasso medio del 3,05% grazie all'aumento delle ore totali lavorate (0,17%) e all'aumento della produttività del lavoro (2,88%) per cento.

Quest'ultimo incremento è il risultato di due componenti: il contributo dell'accumulazione relativamente al lavoro, vale dire l'intensità di capitale (1,10%), e quello del progresso tecnologico, stimato attraverso la produttività multifattoriale denominata P_{tm} (1,78%). Nello stesso periodo, la tabella mostra che le performance dell'economia italiana sono in linea con quelle degli altri paesi europei, pur con relative differenze circa il contributo che intensità di capitale e progresso tecnologico. Gli Stati Uniti, invece, presentano un ritmo di crescita della produttività del lavoro notevolmente minore (1,52%) della media dei paesi europei.

Tabella 2 - Scomposizione del tasso di crescita del Pil reale. Valori percentuali medi di periodo

	1971- 1990	1991- 2007	2008- 2014	1971- 1990	1991- 2007	2008- 2014
	Italia			Germania*		
Pil	3,05	1,44	-1,34	2,58	2,36	0,69
Ore lavoro totali	0,17	0,50	-1,23	-0,43	1,06	0,26
Ore lavoro per occupato	-0,46	-0,15	-0,68	-1,10	-0,60	-0,55
Occupati	0,63	0,64	-0,55	0,67	1,66	0,80
Produttività oraria del lavoro	2,88	0,95	-0,11	3,01	1,30	0,44
Tfp	1,78	0,33	-0,88	1,94	0,78	0,25
Intensità di capitale	1,10	0,62	0,77	1,06	0,52	0,19
	Spagna			Regno Unito		
Pil	3,18	3,06	-0,73	2,46	2,57	0,55
Ore lavoro totali	-0,51	2,28	-2,38	-0,05	0,22	0,69
Ore lavoro per occupato	-0,72	-0,15	-0,12	-0,52	-0,31	0,05
Occupati	0,22	2,43	-2,26	0,47	0,54	0,64
Produttività oraria del lavoro	3,69	0,77	1,65	2,51	2,35	-0,14
Tfp	2,15	0,10	-0,03	1,67	1,68	-0,35
Intensità di capitale	1,54	0,67	1,68	0,84	0,67	0,21
	Francia			Stati Uniti		
Pil	3,01	1,98	0,32	3,20	2,98	1,12
Ore lavoro totali	-0,42	0,17	-0,04	1,68	1,09	-0,14
Ore lavoro per occupato	-0,94	-0,61	-0,07	-0,26	-0,06	-0,17
Occupati	0,52	0,78	0,03	1,93	1,15	0,03
Produttività oraria del lavoro	3,43	1,81	0,35	1,52	1,90	1,26
Tfp	2,09	1,03	-0,30	1,15	1,21	0,67
Intensità di capitale	1,34	0,77	0,65	0,37	0,68	0,60

* Germania dell'Ovest prima dell'unificazione.

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Ameco, Commissione europea Dg Ecfm.

La situazione si ribalta nel periodo successivo (1991-2007) in cui la produttività del lavoro degli Stati Uniti cresce più velocemente di tutti i paesi europei a eccezione del Regno Unito. Questo ribaltamento avviene in particolare a opera dell'intensità di capitale che cresce a ritmi più sostenuti (0,68%), ma anche grazie a un tasso di crescita del progresso tecnologico in lieve accelerazione (1,21%). Viceversa, in Italia ma anche in Spagna il tasso di variazione del progresso tecnico subisce una sorta di tracollo (in Italia passa da 1,78% a 0,33%), mentre

rallenta notevolmente in Francia e in Germania. Infine, negli anni della crisi (2008-2014) in Italia il tasso di variazione della produttività del lavoro (-0,11%) e del progresso tecnologico (-0,88%) assumono addirittura valori negativi (comunque in compagnia degli altri paesi europei esclusa la Germania, e oltre Atlantico gli Stati Uniti).

Nel complesso l'immagine che fuoriesce dai dati della tabella 2 può essere sintetizzata nel seguente modo. Rispetto al ventennio 1971-1990, negli anni 1991-2007 la crescita della produttività del lavoro in Italia si è ridotta significativamente di oltre il 60% ed è diventata negativa negli anni della crisi. Questo rallentamento è riconducibile in parte al minor contributo del capitale per lavoratore e in parte dalla brusca frenata del progresso tecnologico. In altre parole, il debole andamento del Pil e quello del prodotto pro-capite sono stati determinati in gran parte dalla crescita occupazionale, mentre il contributo degli investimenti e del progresso tecnologico è stato marginale.

4. I due macrosettori dell'economia italiana: Ict e non-Ict

A quali caratteristiche del sistema produttivo italiano può essere ricondotto questo insufficiente risultato? Spesso la dimensione dell'impresa italiana, per il 95% dei casi di micro dimensione (cioè con meno di 10 addetti) e la specializzazione produttiva nei settori tradizionali (a cui corrisponde un basso valore aggiunto per addetto) vengono annoverati tra i due principali anelli deboli della catena del valore alla base dei deficit di produttività e competitività (Calcagnini e Favaretto, 2011). Per approfondire questa analisi possiamo adottare una prospettiva «microeconomica» e suddividere il sistema produttivo in due settori: l'insieme delle imprese che producono e utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ict) da un lato, e le imprese che non impiegano né utilizzano queste tecnologie (non-Ict) dall'altro. Occorre innanzitutto evidenziare che l'Italia ha accresciuto nell'ultimo decennio la quota di Pil che proviene dal settore Ict, e che simile è stata la dinamica nei paesi europei e negli Stati Uniti (tabella 3). Tuttavia, l'Italia avanza molto lentamente nei nuovi settori, mentre nella Germania, nel Regno Unito e negli Stati Uniti questa quota si è notevolmente elevata, segnalando un cambiamento favorevole della struttura produttiva.

RPS

Germana Giombini, Francesco Perugini e Giuseppe Travaglini

Tabella 3 - Quota di *Va* dei settori Ict e non-Ict in vari anni (a prezzi del 2005)

	Ict			non-Ict		
	1970*	1990	2009	1970**	1990	2009
Italia	31%	33%	35%	69%	67%	65%
Spagna	23%	26%	31%	77%	74%	69%
Francia	27%	32%	35%	73%	68%	65%
Germania*	35%	38%	40%	65%	62%	60%
Regno Unito	30%	34%	41%	70%	66%	59%
Stati Uniti	30%	34%	42%	70%	66%	58%

* Germania dell'Ovest prima dell'unificazione.

** 1977 per gli Stati Uniti.

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Eu-Klems.

Sebbene perciò i paesi in analisi si siano mossi tutti nella stessa direzione, la diversa velocità con cui si è manifestata questa trasformazione ha aumentato il differenziale dell'accumulazione italiana nel settore Ict rispetto agli Stati Uniti e agli altri paesi europei con esclusione della Spagna (Saltari e Travaglini, 2006). La tabella 3 mostra come oggi, più di 20 anni dopo, negli Stati Uniti sia relativamente più elevata nella struttura produttiva la presenza di attività Ict. Viceversa, in alcuni paesi europei, e ancor più in Italia, l'attività economica svolta dal settore tradizionale ha subito un ridimensionamento più contenuto¹.

In sostanza, a partire dalla metà degli anni novanta, la Germania, il Regno Unito e gli Stati Uniti hanno rapidamente riconvertito il proprio apparato produttivo riallocando, in maniera più rapida e significativa, produzione e investimenti dal settore tradizionale non-Ict verso quello assai più dinamico che produce o impiega intensamente tecnologie Ict. Ciò non è avvenuto in Italia (e in altri paesi europei). Questa dinamica divergente dell'accumulazione nei due macrosettori spiega quanto è accaduto a livello aggregato al progresso tecnologico, ovvero alla Ptm e quindi alla produttività del lavoro in Italia e negli altri paesi europei (Saltari e Travaglini, 2006).

Ancora una volta la contabilità della crescita applicata ai macrosettori Ict e non-Ict ci viene in aiuto (tabella 4) per offrire una lettura analitica della trasformazione. Come vedremo, in Italia il rallentamento della produttività del lavoro è almeno in parte riconducibile a uno shock

¹ I dati utilizzati nella tabella 3 provengono dalla banca dati Eu-Klems (www.euklems.net/) e sono disponibili fino al 2009.

negativo al progresso tecnologico di carattere aggregato, che non ha riguardato soltanto il settore tradizionale, ma anche quello più innovativo dei comparti a tecnologia medio alta. I dati utilizzati per l'analisi provengono dalla contabilità nazionale dell'Istat². A differenza della banca dati Eu-Klems usata per la costruzione della tabella 3, i dati dell'Istat ci permettono di estendere l'analisi per l'Italia fino al 2014, e quindi di capire cosa è accaduto negli anni recenti della crisi a partire dal 2008 ai due macro settori³.

La tabella 4 riproduce i risultati di questa scomposizione. Due dati emergono fra tutti. Il primo dato interessante è che fino al 2007 la crescita del valore aggiunto nel settore Ict (1,99%) è risultata mediamente superiore rispetto a quella del settore non-Ict (1,0%). Mentre però nel settore Ict questa è soprattutto imputabile al maggior contributo dell'occupazione, nel settore non-Ict essa è determinata principalmente dal contributo positivo della produttività del lavoro che controbilancia la caduta del tasso di crescita della forza lavoro. Il secondo dato interessante riguarda l'intensità di capitale nell'Ict che cresce a un ritmo contenuto e stabile fino al 2007 (0,79%) per poi contrarsi dimezzandosi (0,34%), in contro tendenza rispetto al non-Ict dove continua ad avanzare in maniera contenuta fino al 2007 per quasi triplicare con la crisi. L'effetto risente naturalmente dell'andamento

² Dal punto di vista metodologico la tassonomia applicata per classificare i macro settori è quella adottata da O'Mahony e Van Ark (2003), basata sulla classificazione dell'Oecd (2002) Isic Rev.3 a tre cifre, la quale suddivide le industrie in due gruppi: quelle che producono o utilizzano beni e servizi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; quelle che non producono beni e servizi Ict; un ultimo raggruppamento ricomprende tutte le altre industrie. Le industrie del primo gruppo costituiscono il settore Ict; le altre formano il settore non-Ict. Un esempio ovvio di industrie che producono beni e servizi Ict è costituito dalle industrie dei computer, dei semiconduttori o del software; fanno parte di quelle che utilizzano beni o servizi Ict i settori dell'ingegneria meccanica, dell'aeronautica, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, l'intermediazione finanziaria. Nel settore non-Ict rientrano le industrie alimentari, tessili, chimiche, ecc. e la pubblica amministrazione. Sempre del gruppo non-Ict fanno parte l'agricoltura, il settore dell'energia, le costruzioni.

³ Le industrie nella contabilità nazionale sono classificate secondo il criterio Nace Rev.2. Impiegando la corrispondente tavola di raccordo con la classificazione Isic Rev.3 adottata da O'Mahony e Van Ark (2003) abbiamo calcolato la contabilità della crescita nei due settori per il periodo il ventennio 1995-2014, scomponendolo negli anni che precedono l'attuale crisi economica dall'ultimo settennio.

relativo tra capitale e lavoro. È notevole registrare che in entrambi i comparti gli investimenti per addetto sono accompagnati da contributi negativi della Ptm, a testimoniare che il processo innovativo è incagliato e debole e dunque non contribuisce alla formazione di valore. In altre parole, le riforme del mercato del lavoro e la mancanza di chiari obiettivi di politica industriale hanno determinato una crescita dell'occupazione nel settore Ict superiore a quella che si è creata nel settore non-Ict, obiettivo questo importante dal punto di vista occupazionale, ma hanno anche contribuito a ridurre la dotazione di capitale per lavoratore abbassandone la produttività.

Tabella 4 - Italia: Contabilità della crescita per settori. Tassi medi di periodo

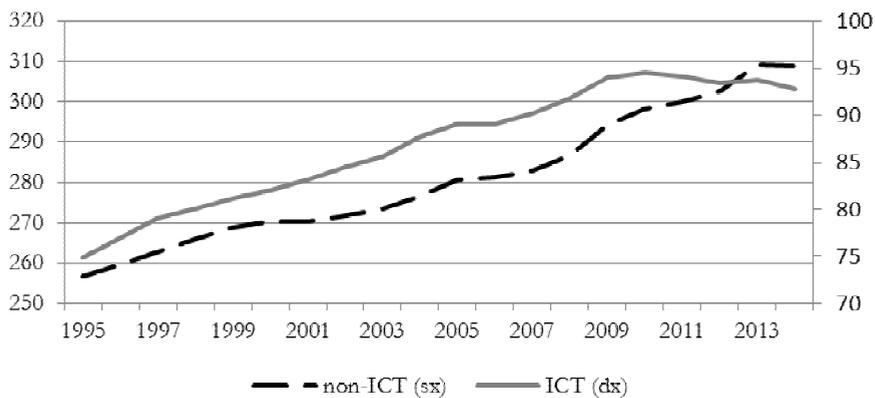
Tassi di crescita	1996-2014	1996-2007	2008-2014
Ict			
Valore aggiunto	0,70%	1,99%	-1,51%
Ore lavoro totali	0,67%	1,56%	-0,84%
Ore lavoro per occupato	-0,45%	-0,39%	-0,54%
Occupati	1,10%	1,99%	-0,30%
Produttività oraria del lavoro	0,03%	0,43%	-0,67%
Ptm	-0,60%	-0,36%	-1,01%
Intensità di capitale	0,63%	0,79%	0,34%
Nict			
Valore aggiunto	0,26%	1,00%	-1,00%
Ore lavoro totali	-0,10%	0,70%	-1,48%
Ore lavoro per occupato	-0,33%	-0,07%	-0,78%
Occupati	0,23%	0,77%	-0,70%
Produttività oraria del lavoro	0,36%	0,30%	0,47%
Ptm	-0,19%	-0,07%	-0,39%
Intensità di capitale	0,55%	0,37%	0,87%

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Istat.

Nel complesso, l'analisi della contabilità della crescita a livello settoriale ci offre un'informazione in parte inattesa e poco incoraggiante: il minor contributo della produttività del lavoro alla crescita del reddito in Italia è anche provenuto dai comparti Ict. La contrazione può essere ricondotta alla riduzione del rapporto capitale-lavoro e alla frenata del progresso tecnologico. Dunque, le riforme del mercato del lavoro, e la contestuale politica di svalutazione interna hanno accresciuto

l'occupazione ma hanno spinto verso il basso la produttività del lavoro, l'intensità di capitale e la Ptm. Nel settore non-Ict, però, la crescita, sebbene contenuta, della produttività del lavoro ha contribuito a sostenere la crescita del reddito. Un risultato inatteso e certamente opposto a quello che ci si sarebbe attesi.

Figura 3 - Italia: rapporto capitale-lavoro* per settore (in migliaia di euro)



* Lavoro misurato in termini di occupati (Ameco).

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Istat.

4. Conclusioni

I fatti stilizzati presentati in questo contributo aiutano a costruire una spiegazione della lunga frenata dell'economia italiana dal 1990 a oggi, e a dare una corretta interpretazione dell'ulteriore involuzione avviata con la crisi del 2008. Il perno della nostra spiegazione ruota intorno al costo del lavoro e alle (contro)riforme del mercato del lavoro che accrescendo nel breve periodo i profitti e mutando a favore delle imprese la distribuzione del reddito nazionale hanno spinto le imprese medesime a rimanere nei settori tradizionali produttivi, ad alta intensità di lavoro e basso valore aggiunto, con un impatto finale negativo sull'accumulazione e sull'avanzamento del progresso tecnologico. La cronologia degli eventi è sufficientemente chiara (D'Amuri e Gior-

giantonio, 2014; Paci, 2014). L'avvio con il 1993 della politica di moderazione salariale, e dell'accordo nazionale sul doppio livello di contrattazione salariale, frutto della così detta stagione della concertazione, e i primi interventi normativi (con la Legge Treu) per favorire l'aumento della flessibilità del rapporto di lavoro, con tutti i successivi dispositivi deregolamentativi nel campo del diritto del lavoro fino al più recente *Jobs Act*, hanno mutato la struttura e l'organizzazione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali, incentivando le imprese ad accrescere la quota del lavoro temporaneo rispetto al capitale, e parallelamente a rallentare gli investimenti, specialmente quelli innovativi a maggiore contenuto tecnologico e di conoscenza. I dati a nostra disposizione e l'analisi quantitativa presentata sopra offrono un'immagine complessa, ma organica, della trasformazione in corso. Il tasso di crescita del rapporto capitale-lavoro dei settori Ict avanza a un ritmo molto contenuto tra gli anni novanta e il 2008 per poi rallentare. Questa frenata coinvolge anche la produttività del lavoro nell'Ict, e il tasso di crescita di occupazione e progresso tecnologico dei settori innovativi (produttori e utilizzatori), che nella contabilità nazionale registrano addirittura variazioni negative. La composizione del sistema produttivo italiano tende dopo la crisi del 2008 a ricomporsi, ma a favore dei settori tradizionali non-Ict. Sempre i dati a nostra disposizione mostrano che in questi comparti, dove la produttività e l'intensità di capitale era in contrazione già da almeno due decenni, si registra un'apparente inversione di tendenza. La notizia non è però positiva. Ai settori non-Ict si associa difatti tradizionalmente una bassa produttività, e dal 2008 una dinamica determinata dalla contrazione del valore aggiunto e da una ancora maggiore contrazione delle ore complessivamente lavorate. È la somma algebrica di queste due variazioni negative che fa «saltare» verso l'alto l'indice di produttività. Insomma, la bassa produttività si distribuisce su un contributo decrescente del lavoro, determinando l'aumento del valore aggiunto per unità di lavoro. Ne è testimonianza il fatto che anche in questi settori tradizionali la Ptm registra variazioni negative che incidono ulteriormente nel solco declinante avviatosi negli anni novanta.

La stagnazione della produttività del lavoro in Italia è oggetto di un acceso dibattito che non coinvolge solamente il mondo accademico, ma anche quello dei media e della politica. Diverse sono le posizioni maturate. Tre sono le opzioni più accreditate. Una prima opzione è quella che vede nel doppio livello di contrattazione salariale, con una

prevalenza crescente della contrattazione a livello delle imprese, lo strumento cardine del rilancio della produttività. Secondo questa visione, uno dei nodi centrali è il restringimento della centralità del contratto collettivo nazionale in favore di una maggiore decentralizzazione contrattuale funzionale, secondo alcune opinioni (Ichino, 2012), allo sviluppo di pratiche più vicine alle imprese e alla loro organizzazione settoriale e territoriale, per favorire con ciò la crescita della produttività e l'adozione di più flessibili schemi retributivi. Tuttavia, per una struttura produttiva (industriale e dei servizi) dove prevale la piccola e piccolissima impresa e la specializzazione nei comparti tradizionali questa opzione può ulteriormente aggravare la dinamica della produttività in quanto fallisce nell'incentivare le imprese a salire verso la fascia alta della produzione, allargando la gamma degli investimenti innovativi e l'uso di manodopera qualificata da impiegare nei processi produttivi ad alto contenuto di conoscenza (Comito e al. 2014; Ciccarone e Saltari, 2015; Travaglini, 2015). Perciò, a opinione di chi scrive, sembrerebbe auspicabile mantenere la centralità del contratto nazionale come fonte normativa primaria e centro regolatore dei rapporti di lavoro, comune per tutti i lavoratori del settore di riferimento, e dunque disciplina e linea guida delle relazioni industriali (Travaglini, 2015). La contrattazione di secondo livello, sarebbe così orientata a realizzare gli obiettivi di produttività, competitività, innovazione organizzativa, e welfare contrattuale, ma nel quadro generale tracciato dal contratto nazionale.

Nel dibattito che ne è seguito, una seconda opzione ha sostenuto la necessità di giungere a un accordo nazionale tra datori e rappresentanze del lavoro, con un ruolo di coordinamento da parte del Governo, su un obiettivo condiviso di «produttività programmata» (Ciccarone, 2009; Ciccarone e Saltari, 2011; Antonioli e Pini, 2012; Ciccarone e Messori, 2013). Tale obiettivo avrebbe il doppio effetto di tracciare una linea di tendenza di medio periodo verso cui le imprese dovrebbero tendere, e di difendere la dinamica salariale attraverso l'innovazione organizzativa, di processo e di prodotto, insomma attraverso gli avanzamenti della produttività. Sul piano operativo, il meccanismo della «produttività programmata» si articolerebbe nel seguente modo. Se il tasso effettivo di produttività registrato su un arco di tempo prestabilito nell'accordo è inferiore a quello programmato, i salari aumentano automaticamente. Questo dovrebbe incentivare *ex ante* le imprese a effettuare investimenti ad alto valore aggiunto e ad adottare

processi innovativi per evitare di incorrere in costi maggiore, e minori profitti, ove l'obiettivo di medio periodo non fosse rispettato. Ovviamente, l'eterogeneità della struttura produttiva italiana richiede un'articolazione della programmazione per settori, dimensione di impresa e territorialità. In questa prospettiva, dovrebbe, quindi, essere ampliata l'esperienza compiuta in questi anni sul salario di produttività attraverso l'individuazione di obiettivi condivisi, nella consapevolezza che il deficit di crescita del nostro sistema ha origini innanzitutto nel deficit di investimento, e particolarmente nei settori più avanzati, sui quali occorre intervenire con politiche strutturali.

Questa considerazione ci conduce alla terza opzione. In Italia e in Europa manca da troppi anni una politica industriale emancipata e di indirizzo che individui i settori strategici verso cui l'economia di un paese dovrebbe tendere (Antonelli, 2015; Liberati e Travaglini, 2014; Lucchese e Pianta, 2014). Le risorse messe a disposizione dal nostro paese e i recenti timidi passi avanti della politica comunitaria orientata alla costruzione di un *Industrial Compact* appaiono francamente ancora deficitari. Oltre ciò, tra tutti i paesi europei siamo tra quelli dove minori sono stati gli impegni di spesa per la ricerca e lo sviluppo, sia pubblici che privati, per la formazione ad alto contenuto di conoscenza e per le innovazioni di prodotto e di processo. E ancora minori sono stati gli sforzi per rilanciare la formazione continua, la scuola, l'università. Le tendenze che abbiamo rintracciato nei dati macroeconomici confermano questa conclusione. Perciò, l'ulteriore deterioramento della produttività del lavoro richiede interventi mirati e immediati che richiamino alla responsabilità il mondo imprenditoriale, quello del lavoro (che ha già largamente contribuito in questa direzione), e primariamente quello delle scelte politiche.

Riferimenti bibliografici

- Antonelli C., 2015, *Una proposta di politica industriale*, in Pennacchi L. e Sanna R. (a cura di), *Riforme del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma.
- Antoniosi D. e Pini P., 2012, *Un accordo sulla produttività pieno di nulla (di buono)*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», vol. 13, n. 4, pp. 9-24.
- Barro R., 1999, *Notes on Growth Accounting*, «Journal of Economic Growth», vol. 4, n. 2, pp. 119-137.
- Calcagnini G. e Favaretto I., 2011, *The Economics of Small Businesses. An Inter-*

- national perspective*, Physica-Verlag Heidelberg, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Calcagnini G., Giombini G. e Travaglini G., 2015, *The Productivity Gap among European Countries*, Wp-Ems Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics, n. 10.
- Calcagnini G. e Travaglini G., 2013, *A Time Series Analysis of Labor Productivity. Common Trends and Common Cycles in European countries and the U.S.*, «Economic Modelling», n. 36, pp. 622-628.
- Comito V., Paci N. e Travaglini G., 2014, *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro*, Ediesse, Roma.
- Ciccarone G., 2009, *Equità distributiva e produttività programmata: una proposta per la riforma della contrattazione*, «Economia & Lavoro», n. 43, pp. 15-24.
- Ciccarone G. e Messori M., 2013, *Per la produttività programmata*, «Economia & Lavoro», vol. 47, n. 3, pp. 26-32.
- Ciccarone G. e Saltari E., 2011, *Si fa presto a dire Germania*, «Il Mulino», vol. 60, n. 1, pp. 32-38.
- Ciccarone G. e Saltari E., 2015, *Cyclical Downturn or Structural Disease? The Decline of the Italian Economy in the Last Twenty years*, «Journal of Modern Italian Studies», vol. 20, n. 2, pp. 228-244.
- D'Amuri F. e Giorgiantonio C., 2014, *Diffusione e prospettive della contrattazione aziendale in Italia*, «Questione di Economia e Finanza», n. 221, Banca d'Italia.
- Ichino P., 2012, *Inchiesta sul lavoro. Perché non dobbiamo avere paura di una grande riforma*, Mondadori, Milano.
- Kaldor N., 1957, *A Model of Economic Growth*, «Economic Journal», vol. 67, n. 268, pp. 591-624.
- Liberati P. e Travaglini G., 2014, *Riforme senza politica industriale: l'Italia negli ultimi venti anni*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 109-130.
- Lucchese M. e Pianta M., 2014, *Una politica industriale per l'Europa*, «Economia e Lavoro», n. 3, pp. 85-97.
- Lucidi F. e Kleinknecht A., 2010, *Little Innovation, Many Jobs: An Econometric Analysis of the Italian Labour Productivity Crisis*, «Cambridge Journal of Economics», n. 34, pp. 525-546.
- O'Mahony M. e Van Ark B., 2003, *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective. Can Europe Resume the Catching-up Process?*, Dg Enterprise, European Union, Lussemburgo.
- Oecd, 2002, *Measuring the Information Economy*, Oecd, Parigi.
- Paci N., 2014, *La crisi del lavoro. Deregolamentazione e disuguaglianze*, in Comito V., Paci N. e Travaglini G., *Un paese in bilico*, Ediesse, Roma.
- Saltari E. e Travaglini G., 2006, *Le radici del declino economico. Occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*, Utet, Torino.
- Saltari E. e Travaglini G., 2009a, *Economia italiana del nuovo millennio*, Roma, Carocci.

- Saltari E. e Travaglini G., 2009b, *The Productivity Slowdown Puzzle. Technological and Non-technological Shocks* «Labor Market, International Economic Journal», vol. 23, n. 4, pp. 483-509.
- Travaglini G., 2015, *Modelli contrattuali, produttività, retribuzioni*, in Pennacchi L. e Sanna R. (a cura di), *Riforme del capitalismo e democrazia economica, Per un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma.
- Tronti L., 2013, *Riforme della contrattazione, produttività e crescita: un dialogo tra economisti*, «Economia & Lavoro», vol. 47, n. 3, pp. 7-70.
- Solow R., 1957, *Technical Change and the Aggregate Production Function*, «Review of Economic Studies», n. 39, pp. 312-330.

RPS

Le implicazioni del Jobs Act sul mercato e i rapporti di lavoro¹

Piera Campanella e Natalia Paci

RPS

Dopo aver ripercorso sinteticamente la struttura, i contenuti e gli obiettivi della riforma del mercato del lavoro denominata «Jobs Act», l'articolo si sofferma sulle implicazioni che la stessa determinerà su mercato e rapporti di lavoro. A riguardo, se, da un lato, può essere posto in dubbio il raggiungimento dell'annunciato obiettivo di aumentare l'occupazione

attraverso la ricetta della flessibilità (in entrata, in uscita e funzionale), dall'altro, certamente non vi sono dubbi che la novella riporti il diritto del lavoro italiano indietro nel tempo, depotenziando proprio quelle norme dello Statuto dei lavoratori poste a presidio della libertà e della dignità dei lavoratori.

1. Il Jobs Act: struttura e oggetto dell'intervento normativo

Con l'espressione *Jobs Act* si allude ai seguenti atti normativi succedutisi nei tempi più recenti: il decreto legge n. 34 del 2014 convertito in legge n. 78 del 2014, cioè il cd. «Jobs Act atto I»; la legge delega n. 183 del 2014 con i suoi otto decreti delegati, attuativi dei principi e criteri direttivi ivi espressi, ossia il cd. «Jobs Act atto II».

Il «Jobs Act atto I», *alias* il decreto legge n. 34 conv. in legge n. 78 del 2014, noto anche come «Decreto Poletti», modifica in via d'urgenza il d.lgs. n. 368 del 2001 sul contratto a termine, radicalizzando la liberalizzazione già avviata con le riforme previgenti². Si passa, infatti, dai

¹ Il saggio è frutto di una riflessione comune delle autrici. Tuttavia, è possibile attribuire a Natalia Paci i primi paragrafi (§§ 1, 2 e 3) e a Piera Campanella il paragrafo conclusivo (§ 4).

² Il contratto a termine, originariamente disciplinato dalla legge 230/1962 e ammissibile solo nei casi tassativamente previsti dalla stessa legge (e, dopo la legge n. 56/1987, dalla contrattazione collettiva), è stato «liberalizzato» con il d.lgs. n. 368/2001 che ha abrogato la disciplina previgente e legittimato l'apposizione del termine in presenza di «ragioni tecniche organizzative, produttive o sostitutive» (cd. causalone). Da ultimo, il contratto a termine era stato ulteriormente liberalizzato dalla legge n. 92/2012, cd. Riforma Fornero, laddove si è

precedenti limiti qualitativi all'utilizzo di tale tipologia contrattuale temporanea, a limiti meramente quantitativi. Così, se prima di questo intervento normativo un imprenditore desideroso di assumere personale a termine doveva necessariamente giustificare tale scelta con ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive – sicché i limiti quantitativi, già presenti, all'assunzione a termine svolgevano una funzione meramente residuale – ora questi ultimi³ sono rimasti gli unici argini – peraltro derogabili *in peius* secondo i più – a garanzia dei lavoratori. Inoltre, si è introdotta l'inedita possibilità di prorogare il contratto a termine per cinque volte (prima solo una) entro il tetto massimo dei 36 mesi. In tal modo si sono incentivati i rapporti di lavoro di durata inferiore a sei mesi, conferendo un «enorme potere» al datore di lavoro che, quindi, può non solo assumere liberamente a termine, ma può farlo anche per periodi molto brevi (Gagnoli, 2014). Tali scelte, riconfermate dal «*Jobs Act* atto II» tramite abrogazione espressa del d.lgs. n. 368 del 2001 e sostanziale ricezione del suo contenuto nella versione già modificata dal d.l. 34/2014, oltre a sollevare fondati pericoli di discriminazione nei confronti delle lavoratrici (Paci, 2014b) finirà per rendere il lavoratore ancora più debole e ricattabile, con un evidente ritorno al passato, addirittura al periodo precedente il 1962, anno di approvazione della prima legge, la n. 230, limitativa delle assunzioni a tempo determinato.

Questo primo intervento normativo, anticipa, peraltro, in via transitoria e d'urgenza, quella che sarà poi la *ratio* della più ampia e definitiva riforma del lavoro; una *ratio* condizionata dall'ormai consueto approccio neoliberista, alla cui stregua occorrerebbe ridurre le garanzie poste dalla legge a tutela dei diritti dei lavoratori già occupati, in adempimento del presunto assioma secondo il quale l'aumento della flessibilità determinerebbe un aumento dell'occupazione (Pini, 2015)⁴.

introdotta, per la prima volta, il contratto a termine cd. acasale, sebbene riservato al primo contratto di durata massima di 12 mesi tra stesso datore di lavoro e lavoratore. Tale ultima previsione è stata ripresa dal *Jobs Act* generalizzandola per tutti i contratti a termine, ora ammissibili anche in assenza delle sopra citate ragioni giustificatrici.

³ I limiti «quantitativi» alle assunzioni con contratto a termine sono: la durata massima (36 mesi) del contratto a termine per «mansioni di pari livello e categoria legale»; il numero massimo di contratti a termine nella stessa impresa (20% di lavoratori a tempo indeterminato); il limite alla proroga del contratto a termine (massimo 5 proroghe).

⁴ Tra i giuslavoristi, i primi sostenitori di una correlazione positiva tra flessibilità

Il «*Jobs Act* atto II», *alias* la legge n. 183 del 2014 e i suoi otto decreti delegati attuativi, è quello che ha legiferato in materia di ammortizzatori sociali (d.lgs. n. 22 del 2015 e d.lgs. n. 148 del 2015), di servizi per il lavoro e di politiche attive (d.lgs. n. 150 del 2015), di licenziamento/contratto a tutele crescenti (d.lgs. n. 23 del 2015), di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro (d.lgs. n. 81 del 2015⁵) e della attività ispettiva (d.lgs. n. 149 del 2015), di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro (d.lgs. n. 80 del 2015) e, infine, in tema di semplificazione degli adempimenti a carico di cittadini e imprese (d.lgs. n. 151 del 2015). Le deleghe della l. n. 183 del 2014, a oggi, sono state tutte attuate⁶, salvo quella sul compenso orario minimo (v. art. 1, comma 7, lett. g)⁷.

Per completezza, nel disegno di riforma del mercato del lavoro messo

e occupazione sono stati, come noto, Pietro Ichino, nella sua opera del 1996, *Il lavoro e il mercato*, e Marco Biagi, con il suo progetto di modernizzazione del mercato del lavoro italiano confluito nella stesura del noto Libro Bianco. Tuttavia, la maggioranza dei giuslavoristi è critica verso tale approccio, soprattutto per via delle ripercussioni sul piano dei diritti e delle tutele del lavoratore subordinato. Per tutti, cfr. Carinci che afferma: «Per quanto sia pubblicizzata la tesi della correlazione fra maggiore flessibilità e maggiore occupazione, non sembra proprio che la riduzione di una preesistente rigidità sia ritenuta tale da provocare occupazione aggiuntiva, essendo necessaria una rinnovata fiducia e capacità di ripartire da parte delle imprese» (Carinci, 2015b, p. 1109).

⁵ Il decreto riassume, come detto, le appena menzionate previsioni della legge n. 78 del 2014 sul contratto a termine.

⁶ Si è partiti dai decreti legislativi nn. 22 e 23 entrati in vigore il 7 marzo 2015, si è proseguito coi decreti nn. 80 e 81, in vigore dal 25 giugno e si è concluso con i decreti legislativi nn. 148, 149, 150 e 151 in vigore dal 24 settembre dello stesso anno.

⁷ La proposta di introdurre un salario minimo legale, nel particolare contesto italiano, pone il problema dell'erosione degli spazi riservati alla contrattazione collettiva rischiando di produrre una ricaduta negativa sulle retribuzioni (in tema, v. Campanella, 2015; Speciale, 2015; Bavaro, 2014). Non è qui la sede per trattare tale delicata questione che si intreccia con la caratteristica tutta italiana della mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione, della conseguente mancanza di efficacia *erga omnes* del contratto collettivo e, quindi, con i temi della rappresentanza sindacale. Sul punto esistono proposte di modifica del *Jobs Act* (si veda la piattaforma delle tre riviste giuslavoristiche: www.eguaglianzaeliberta.it/articolo.asp?id=1772) e proposte di legge sul tema della rappresentanza (si veda, ad esempio, quella dei giuslavoristi dell'Osservatorio della legislazione in materia di lavoro, del gruppo di giuslavoristi denominato «Freccia rossa»).

a punto dal Governo Renzi va annoverata anche la legge n. 190 del 2014 (cd. Legge di stabilità 2015) che ha introdotto incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato, ormai transitate nella nuova tipologia contrattuale cd. a tutele crescenti. In particolare, ai datori di lavoro è stato concesso, per 36 mesi, lo sgravio totale dei contributi previdenziali⁸, fino a un massimo di 8.060 euro annui, nei casi di assunzione (entro il 31 dicembre 2015) con contratto di lavoro a tempo indeterminato (ormai a tutele crescenti). Si tratta di un incentivo nuovo, che, in quanto aselettivo, nonché privo di particolari requisiti di accesso⁹, non è rimasto esente da rilievi critici (Del Punta, 2015). Peraltro, con la Legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015) tali incentivi sono stati decisamente ridimensionati: per le assunzioni relative al periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2016, la durata del periodo incentivato è sceso a 24 mesi e anche il tetto massimo di esonero si è ridotto a 3.250 euro, per cui non si può più parlare ormai di sgravio totale (100%), bensì solo di sgravio parziale (limitato a un massimo del 40% dei contributi previdenziali dovuti). Sarà, pertanto, interessante verificare, nel corso del 2016, se l'aumento delle assunzioni a tempo indeterminato già registratosi nel 2015 possa dirsi effettivamente dovuto alla riduzione delle tutele contro il licenziamento illegittimo ovvero, piuttosto, allo stanziamento di detti incentivi.

2. Aree di intervento della riforma, obiettivi e implicazioni

L'intervento di riforma si inserisce in un contesto generale di perdurante crisi economica del mondo occidentale, la più grave e la più lunga dal dopoguerra, e rappresenta un precipitato delle politiche di contrasto alla crisi dei debiti sovrani messe in atto dalla Commissione europea, insieme a Banca centrale europea (Bce) e Fondo monetario internazionale (Fmi), che l'Italia, al contrario della Grecia, ha adempiuto diligentemente, anche quando le richieste travalicavano le competenze dell'Unione europea (Callejón, 2015)¹⁰ e in un «contesto istituzionale

⁸ Con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail.

⁹ La norma richiede solo che i lavoratori assunti non siano stati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro, nei sei mesi precedenti l'instaurazione del rapporto di lavoro.

¹⁰ L'autore evidenzia che «l'Unione europea non possiede alcuna competenza che la autorizzi ad imporre ad un paese politiche di riforma come le privatizza-

di strisciante de-legalizzazione e de-costituzionalizzazione delle modalità di azione e di governance dell'Unione» (Giubboni, 2014). Già con il Libro Verde della Commissione europea del 2006 si voleva «modernizzare» il diritto del lavoro attraverso l'introduzione di maggiore flessibilità nei contratti standard, in particolare in riferimento alla disciplina dei licenziamenti. Ma senza risalire troppo indietro nel tempo, basti ricordare la nota lettera del 5 agosto 2011 con cui la Bce chiedeva all'allora presidente del Consiglio italiano una serie puntuale di riforme, tra le quali una profonda revisione della disciplina delle assunzioni e dei licenziamenti e l'aziendalizzazione della contrattazione collettiva. Richieste tempestivamente realizzate con il discusso art. 8 del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 (convertito con legge n. 148/2011)¹¹ e con la cd. Riforma Fornero (legge n. 92/2012) che, per la prima volta dal 1970, ha modificato l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori e ha introdotto il contratto a termine acausale. Anche l'anno successivo, quando con il *Fiscal Compact* si è chiesto agli Stati membri di modificare le Costituzioni nazionali per garantire l'obbligo del pareggio di bilancio, l'Italia ha provveduto con la legge costituzionale n. 1/2012, modificativa dell'art. 81 della Costituzione italiana.

Anche il *Jobs Act*, come anticipato, si inserisce in questo quadro di politiche dettate dalla dottrina europea dell'austerità, volta ad abbassare il costo del lavoro aumentandone la flessibilità e la discrezionalità datoriale (Romagnoli, 2013; Bavaro, 2013). Con questi obiettivi, infatti, si ridisegna il diritto del lavoro a 360 gradi: si passa da materie di matrice previdenziale, come quelle riguardanti gli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, alla modifica di norme cardine della disciplina del rapporto di lavoro, come quelle che riducono la tutela in caso di licenziamento illegittimo o le garanzie poste a presidio della libertà e dignità dei lavoratori.

Volendo entrare più nello specifico della riforma, si possono individuare tre principali aree di intervento, tutte espressione coerenti della *ratio* dinanzi illustrata.

Un primo focus riguarda gli interventi volti ad aumentare la flessibilità

zioni o la riforma del mercato del lavoro o addirittura una riforma costituzionale» (Callejón, 2015, p. 27).

¹¹ L'art. 8 del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 (convertito con legge n. 148/2011) ha introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento, la possibilità di deroga *in pejus* del Ccnl e della legge a opera del contratto collettivo decentrato cd. di prossimità.

nel mercato del lavoro. Tale obiettivo si è realizzato in particolare con due decreti. Con il primo, il d.lgs. n. 23/2015 dedicato alla flessibilità cd. in uscita, si è ridotta la tutela in caso di licenziamento illegittimo dei neo assunti¹² a tempo indeterminato (con contratto a tutele crescenti) ai quali non si applica più l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro viene riservato a ipotesi residuali e si sostituisce il diritto al risarcimento con un indennizzo commisurato all'anzianità di servizio, anziché, come avveniva prima, al danno subito dal lavoratore (le retribuzioni perse). In altri termini, siamo ormai giunti al punto in cui la politica rincorre le richieste dell'economia e, conseguentemente, il legislatore quelle dell'impresa. La novella risponde anche a un'altra esigenza: quella di ridurre le incertezze per l'imprenditore e quindi le possibilità di interferenza da parte dei giudici, soprattutto in materia di licenziamenti, poiché le aziende hanno bisogno di conoscere in anticipo e con certezza il «costo di separazione» (Martelloni, 2015). Se da un punto di vista strettamente economicistico il ragionamento segue una sua logica, dal punto di vista giuridico esso trascura un aspetto di non poco conto: le ripercussioni in termini di riduzione della tutela contro gli abusi del datore di lavoro. In tal modo la perdita del lavoro, oltre a determinare il venir meno della principale fonte di sostentamento e dello strumento di realizzazione personale e professionale dell'individuo, rischia di determinare anche una lesione della dignità del lavoratore nei limiti in cui, di fronte a un danno ingiusto, quale il licenziamento illegittimo, l'ordinamento sceglie di negare una tutela adeguata e con efficacia deterrente. Se si accetta tale principio giuridico, si giunge di fatto a ritenere, in palese contrasto con la nostra Costituzione, che la libertà economica privata può svolgersi in modo da recare danno alla libertà e alla dignità umana¹³.

Venendo al secondo decreto attuativo in materia, ci si aspettava che, a fronte della illustrata regressione della tutela in caso di licenziamento, si procedesse almeno a una sostanziale riduzione dei contratti precari. Invece, con il d.lgs. n. 81 del 2015, dedicato alla flessibilità cd. in en-

¹² Ma anche dei «vecchi assunti» quando si superano i 15 dipendenti. La norma si applica altresì ai contratti a termine convertiti, anche giudizialmente, e in caso di licenziamento sia individuale che collettivo.

¹³ Come noto, il secondo comma dell'art. 41 della Costituzione, prevede che l'iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

trata, si sono confermate le esistenti tipologie contrattuali atipiche (contratto a termine, somministrazione, apprendistato, lavoro a chiamata, lavoro accessorio) e, anzi, si sono in parte estese le possibilità di ricorso alla somministrazione a tempo indeterminato, cd. *staff leasing*, e al lavoro accessorio, meglio noto come lavoro con i *voucher*.

La finalità dichiarata del legislatore è, quindi, quella di aumentare l'occupazione puntando su un'occupazione meno stabile e meno protetta rispetto al passato, anche quando – e questa è la vera novità – si tratta di occupazione a tempo indeterminato¹⁴.

Con l'annunciato obiettivo di ridurre il dualismo tra *outsider* e *insider*, si crea in realtà un nuovo dualismo tra lavoratori assunti prima e dopo l'entrata in vigore della riforma, su cui, peraltro, sono stati sollevati diversi profili di incostituzionalità (De Luca, 2014), rischiando di alimentare il conflitto tra giovani e anziani, invece di promuovere la solidarietà tra generazioni in ambito occupazionale (Socci, 2015).

La categoria a cui il *Jobs Act* chiede maggiori sacrifici è soprattutto quella dei giovani (Paci, 2015b), ai danni dei quali non solo viene conservata intatta la *via crucis* dei contratti precari, ma, al raggiungimento dell'attesa assunzione a tempo indeterminato, vengono anche cancellate definitivamente quelle norme del diritto del lavoro che erano volte a proteggere il lavoratore dal potere discrezionale del datore di lavoro, compiendo così una scelta «di profonda ingiustizia sostanziale nel riparto dei sacrifici fra le generazioni» (Gragnoles, 2014)¹⁵. Si noti che l'ingiustizia non viene compensata, ma anzi viene ribadita, come vedremo, nella riforma degli ammortizzatori sociali, visto che anche gli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione (Naspi per i subordinati e Dis-Coll per i parasubordinati) sono collegati (nella durata) all'anzianità contributiva. In altri termini, il legislatore del *Jobs*

¹⁴ «Quando hai un disoccupato non devi fare una battaglia ideologica sull'articolo 18 ma devi fare in modo che trovi un lavoro», dichiarò Renzi alla trasmissione televisiva «Che tempo che fa» il 29 settembre 2014.

¹⁵ L'autore sferra una condivisibile critica al legislatore: «Non sarebbe razionale e neppure conforme all'etica impennare qualunque riforma sull'incondizionata protezione delle generazioni degli anziani e sul sacrificio strutturale e un po' ossessivo dei giovani, nella vaga idea che, privi di effettive forme di rappresentanza politica sindacale, questi ultimi siano le vittime predestinate, sacrificali e un po' stolide dell'imprevidenza e della rapace mancanza di cultura dei loro predecessori. Le stesse logiche delle continue riforme previdenziali (del tutto contrarie a giustizia sostanziale) non sono applicabili con le medesime prospettive in tema di mercato del lavoro» (Gragnoles, 2014, p. 679).

Act investe meno risorse proprio per i soggetti che ne avrebbero più bisogno (il tasso di disoccupazione dei giovani ha raggiunto nel 2014 il 42,7%), mostrando che il vero obiettivo, a conti fatti, è stato, piuttosto che un ampliamento delle tutele, il contenimento della spesa pubblica.

Un secondo focus è dedicato agli interventi sulla gestione flessibile del rapporto di lavoro subordinato: con i decreti legislativi n. 81/2015 e n. 151/2015 si allentano i vincoli e si aumenta la discrezionalità datoriale nei confronti dei dipendenti (cd. flessibilità funzionale). Con il primo intervento normativo, infatti, si consente il demansionamento unilaterale del lavoratore per esigenze organizzative dell'azienda («In caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali che incide sulla posizione del lavoratore» recita l'art. 3, comma 2) e per ulteriori ipotesi previste dai contratti collettivi (art. 3, comma 4), pur con la conservazione del trattamento retributivo in godimento (fatta eccezione per gli elementi retributivi collegati a particolari modalità di svolgimento della precedente prestazione lavorativa). Com'è stato giustamente osservato (Martelloni, 2015), stupisce questa legittimazione *ex lege* dei patti di demansionamento, che determinano un ritorno all'unilateralismo dell'imprenditore degli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso, così come stupisce la svalutazione della professionalità che, anzi, dovrebbe essere valorizzata «al massimo grado, per promuovere una competizione sana, improntata alla qualità e all'innovazione di processo e di prodotto».

Anche il secondo decreto citato (d.lgs. 151 del 2015) modifica lo Statuto dei lavoratori in un'altra delle norme poste a garanzia del lavoratore: l'art. 4 che limita il potere di controllo del datore di lavoro e, in particolare, vieta il controllo a distanza. Si tratta di «uno degli aspetti più tormentati della normativa statutaria» (Del Punta, 2015), dato che il progresso tecnologico ha reso tecnicamente possibile un controllo, inconciliabile con il divieto originariamente previsto dalla norma, attraverso gli stessi strumenti utilizzati per compiere la prestazione di lavoro. Anche in questo caso, il legislatore, di fronte a una tecnologia impensabile ai tempi dello Statuto dei lavoratori, e ben più invasiva di quella che aveva portato all'introduzione della norma protettiva, decide di ridurre, invece di aumentare, le garanzie dei lavoratori (Martelloni, 2015), proprio per gli «strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa»¹⁶. Si precisa inoltre che le informazioni così raccolte dal datore di lavoro potranno essere utilizzate per «tutti i

¹⁶ E anche per «gli strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze».

fini connessi al rapporto di lavoro», quindi anche a fini disciplinari, consentendo, in definitiva, un controllo disciplinare che va oltre quello, già ammesso *extra legem* dalla giurisprudenza, meramente difensivo (Del Punta, 2015; Maio, 2015), cioè quel controllo volto a tutelare il patrimonio aziendale da illeciti extracontrattuali o penali commessi dai dipendenti. Come è stato osservato il «legislatore interviene sui controlli non già occasionalmente, ma nell'ambito di un disegno coerente di revisione al ribasso dello statuto protettivo del lavoro subordinato» (Maio, 2015).

Il terzo focus è quello relativo al lavoro autonomo. Se a livello politico-mediatico l'abrogazione del lavoro a progetto, avvenuta con il decreto n. 81/2015, è stata presentata come la fine di una forma di precarietà, a livello normativo, invece, si è realizzato un ritorno al passato, alla parasubordinazione senza tutele, in quanto è stata abrogata *in toto* la normativa previgente, la quale, introdotta nel 2003 con la Riforma Biagi, era stata modificata in senso protettivo dalla Riforma Fornero del 2012, che aveva introdotto a garanzia del lavoratore, sebbene in modo ridondante, delle presunzioni di utilizzo fraudolento del lavoro a progetto¹⁷. Unico argine all'utilizzo improprio delle collaborazioni coordinate e continuative è dato dal «nuovo» generale divieto di eterorganizzazione, anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, previsto dall'art. 2, comma 1. Ma vi sono interpreti che già sminuiscono l'importanza di questo limite, negando che la novella vada effettivamente ad ampliare la nozione di lavoro subordinato e, quindi, l'ambito di applicazione della relativa disciplina protettiva (Tosi, 2015). Si tratta comunque di una modifica di grande problematicità in

¹⁷ L'art. 1 comma 23, lett. g) della legge n. 92/2012 ha introdotto una presunzione relativa di subordinazione con l'aggiunta, al comma 2 dell'art. 69 del d.lgs. n. 276/2003, del seguente periodo: «Salvo prova contraria a carico del committente, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, sono considerati rapporti di lavoro subordinato sin dalla data di costituzione del rapporto, nel caso in cui l'attività del collaboratore sia svolta con modalità analoghe a quella svolta dai lavoratori dipendenti dell'impresa committente, fatte salve le prestazioni di elevata professionalità che possono essere individuate dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Il successivo comma 24, inoltre, prevede la presunzione assoluta di subordinazione in assenza di progetto: «...l'individuazione di uno specifico progetto costituisce elemento essenziale di validità del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, la cui mancanza determina la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato».

quanto con un inciso¹⁸ si mette in discussione la fattispecie su cui poggia un intero ordinamento – quello del diritto del lavoro – senza affrontare in modo organico il dilemma del lavoro autonomo¹⁹.

Per compensare la descritta revisione al ribasso delle tutele dei lavoratori, si promette più tutela nel mercato, quindi, da un lato, più assistenza attiva al disoccupato nella ricerca del lavoro, con l'ennesima riforma dei servizi per l'impiego, e, dall'altro, più sostegno al reddito nei periodi di disoccupazione, con una nuova riforma degli ammortizzatori sociali (Liso, 2014; sulle riforme precedenti, cfr. Miscione, 2007; Cinelli, 2012).

Sull'efficacia della riforma dei centri per l'impiego è lecito avanzare qualche perplessità, se si considera che la stessa interviene in un momento particolarmente delicato di soppressione delle Province e quindi dell'eliminazione della direzione da cui le stesse dipendevano (Ichino e al., 2015), senza che si sia ancora effettivamente insediata la nuova Anpal. Inoltre, come si legge nell'interrogazione parlamentare al ministro del Lavoro del 3 novembre 2015, le risorse finanziarie disponibili bastano a stento per sostenere il costo del personale, ma non per la manutenzione ordinaria, né per i materiali di uso quotidiano, figuriamoci quindi per la gestione efficiente del gran numero di disoccupati che vi si rivolgono ogni giorno: in queste condizioni ci si chiede come si possa, soprattutto «a costo zero», fare quel salto di qualità che la stessa riforma richiede.

Ma i dubbi sono destinati ad aumentare leggendo il testo del d.lgs. n. 150/2015, considerato che – a parte la novità della ri-centralizzazione della gestione in capo allo Stato, attraverso l'istituzione, ancora tutta

¹⁸ L'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 così recita: «A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro».

¹⁹ In merito, occorre dare conto che di recente il Consiglio dei ministri, nella seduta n. 102 del 28 gennaio 2016, ha approvato un disegno di legge sul lavoro autonomo non imprenditoriale, con l'obiettivo di costruire per tali lavoratori prestatori d'opera materiali e intellettuali «un sistema di diritti e di welfare moderno». Ancora è presto per un giudizio in quanto bisogna attendere il testo completo e definitivo, tuttavia l'intervento va salutato positivamente nei limiti in cui si preoccuperà di introdurre (o reintrodurre) anche per i lavoratori autonomi tutele minime inderogabili in caso di malattia, infortunio e gravidanza e agevolazioni fiscali per le spese sostenute per la propria attività.

da realizzare, di un'Agenzia nazionale a ciò deputata (Anpal) – si ripropongono le stesse ricette degli ultimi vent'anni, che finora non hanno avuto esiti soddisfacenti. Si citano, a titolo esemplificativo, lo strumento informatico (cd. Siupol) di messa in rete integrata dei dati per incentivare l'incontro tra domanda e offerta²⁰, la valorizzazione dei soggetti privati, in particolare le agenzie del lavoro²¹, l'attivazione del disoccupato attraverso la stipula di patti di servizio (che ora diventano personalizzati) e il rafforzamento della condizionalità²². Per far funzionare la riforma dei centri per l'impiego occorrerebbe sostenere i cambiamenti con adeguate risorse economiche e, soprattutto, umane, mentre entrambe mancano nel *Jobs Act*, in cui si pretende di farlo a costo zero e, sostanzialmente, riutilizzando il personale già in organico.

Venendo, infine, alla riforma degli ammortizzatori sociali (d.lgs. n. 22/2015 e d.lgs. 148/2015), la disciplina della Naspi (Nuova assicurazione per l'impiego), come visto, non differisce, rispetto alla precedente Aspi, tanto per i soggetti destinatari, l'ammontare della prestazione e il rafforzamento della condizionalità, quanto piuttosto per i «criteri di distribuzione delle risorse disponibili» (Ravelli, 2015): se, infatti, l'accesso al beneficio è stato facilitato anche per i lavoratori discontinui²³, la durata del loro trattamento sarà molto meno lunga, proprio perché collegata, per la prima volta, alla metà delle settimane di contribuzione. Non si è quindi fatto il salto verso l'effettiva universalizzazione delle tutele, ma, anzi, l'inedito collegamento tra contribuzione e prestazione introduce un'impostazione «meritocratica», incon-

²⁰ Già vent'anni fa si era prevista la messa in rete e l'informatizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro con il Sil (Sistema informativo lavoro), introdotto con l'art. 11 del d.lgs. n. 469/1997, successivamente riproposto con il d.lgs. n. 276/2003 sotto il nome di Borsa continua nazionale del lavoro e, infine, ribadito con la legge n. 92/2012 (qui denominato Cliclavoro).

²¹ Introdotte con il Pacchetto Treu del 1997 e valorizzate con la Riforma Biagi del 2003.

²² Introdotta già con gli artt. 1 e 4 del d.lgs. n. 181/2000, ribadita con l'art. 13 della legge n. 80/2005, e successivamente con la legge n. 92/2012. Sulla condizionalità si consenta il rinvio a Paci (2013).

²³ In quanto è stato abbassato il livello minimo contributivo a 13 settimane (prima previsto solo per la MiniAspi, mentre per l'Aspi occorreva un anno di contribuzione negli ultimi due anni di anzianità assicurativa) e in quanto è stato raddoppiato il periodo di riferimento entro il quale maturare la contribuzione richiesta (da 2 a 4 anni).

ferente in materia di disoccupazione «involontaria», che ci allontana dal welfare solidaristico collegato, invece, al bisogno, come previsto dalla nostra Costituzione²⁴.

Pur in presenza di un aumento esponenziale della disoccupazione, soprattutto giovanile, la riforma degli ammortizzatori sociali contenuta nel *Jobs Act*, da un lato, collega la tutela assicurativa alla storia contributiva del disoccupato e, dall'altro, riserva l'Asdi (Assegno di disoccupazione), cioè l'unica timida forma sperimentale di tutela assistenziale (finanziata solo per il 2015 e 2016), a una stretta cerchia di destinatari: i soggetti privi di impiego dopo aver interamente fruito della Naspi (quindi escludendo i disoccupati che abbiano fruito di altri strumenti di sostegno al reddito ed escludendo altresì i Neet – giovani che non studiano e non lavorano – e, in generale, tutti gli inoccupati) che versano in condizioni di «estremo» bisogno²⁵.

Tale rafforzamento della logica assicurativa a scapito di quella solidaristica è stata aspramente criticata (Renga, 2015), in quanto sono penalizzati i lavoratori più deboli (con carriere discontinue, frammentate, con anzianità contributive ridotte), cioè proprio coloro che ne avrebbero più bisogno. Ancora una volta, si chiedono ai giovani i sacrifici maggiori, mentre su di loro si dovrebbe investire, introducendo, per esempio, una forma assistenziale di sostegno che consenta loro di non scivolare tra i Neet (Rosina, 2015) e di resistere, seppur con lavori

²⁴ L'art. 38 della Costituzione italiana prevede, al secondo comma che «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». La tutela del disoccupato in caso di bisogno costituisce, quindi, un diritto dei lavoratori, pertanto l'impostazione meritocratica è del tutto inconferente, soprattutto se si considera che, comunque, le tutele sono riservate ai casi in cui la disoccupazione sia involontaria. Non sono previsti, infatti, sostegni al reddito in caso di dimissioni (eccetto, ovviamente, le dimissioni per giusta causa e le dimissioni durante il periodo protetto dal divieto di licenziamento della lavoratrice in gravidanza o puerperio).

²⁵ Essendo l'Asdi a risorse limitate, il d.m. 29/10/2015 specifica i criteri di priorità per accedere al beneficio che richiedono, oltre ad aver terminato il trattamento Naspi ed essere ancora privi di occupazione, di trovarsi in una condizione economica di bisogno, data dall'indicatore Isee pari o inferiore a 5000 euro e, prioritariamente, dalla presenza nel nucleo familiare di almeno un figlio minore oppure dall'età pari o superiore ai 55 anni (senza aver maturato, ovviamente, i requisiti di pensionamento di vecchiaia o anticipato).

precari, senza fuggire all'estero (Magnani, 2016)²⁶. Niente di tutto ciò è previsto nel *Jobs Act*, né sarà previsto, vista la perdurante scelta del nostro legislatore contraria all'introduzione di un reddito minimo garantito (Persiani, 2013).

Non si può neanche sostenere, dunque, che si è realizzato uno «spostamento del fuoco dell'attenzione del legislatore dalla protezione delle persone che lavorano in azienda alla loro protezione nel mercato» (Ichino, 2015).

Occorre, infine, ricordare che togliere le tutele nel rapporto di lavoro significa tornare «all'esplicarsi libero delle determinazioni aziendali, con il solo, vago confine del divieto di discriminazione» (Gragnoli, 2014), determinando una regressione del diritto del lavoro (Paci, 2014a), un suo ritorno indietro nel tempo, per alcuni addirittura all'Ottocento (Mariucci, 2015), visto che si contraddice la funzione stessa del diritto del lavoro nel momento in cui si interviene, invece che a tutela del soggetto debole, il lavoratore, a sostegno del potere e della discrezionalità del soggetto forte, il datore di lavoro.

3. Risultati: alcuni dati più recenti sul mercato del lavoro italiano

È una riforma definita «di destra» il *Jobs Act*, per il modo in cui riscrive molte norme del diritto del lavoro italiano (Carinci, 2015b)²⁷. È un provvedimento che incide sull'esistente, sia a livello simbolico, come dimostra il suo stesso nome, legato più alla tradizione liberista anglosassone che a quella socialdemocratica europea, sia a livello concreto, segnando, nei rapporti tra capitale e lavoro nell'impresa, un ennesimo e decisivo punto a favore del primo.

Il *Jobs Act* rafforza innanzitutto il potere di direzione e di controllo del datore di lavoro nell'impresa (Gragnoli, 2014; Mariucci, 2015), ridu-

²⁶ L'autore spiega che in Danimarca «basta la qualifica di laureato per accedere ad un assegno settimanale di 3.390 corone (454 euro) per un totale di due anni e alla condizione di dimostrare la ricerca di un'occupazione» (Magnani, 2016).

²⁷ L'autore precisa che: «Secondo lo schema ereditato dal passato, il superamento della concertazione ed il processo demolitorio dello Statuto dei lavoratori, divenuti fattori prevalenti e simboli del riequilibrio di potere fra impresa e lavoro, non potrebbero considerarsi che di destra. Ma c'è da chiedersi se tale schema sia ancora utilizzabile oggi, in un contesto storico profondamente cambiato, che costringe a confrontarsi con una crisi cronica, all'interno del rigido riferimento costituito dalla U» (Carinci, 2015b).

ciendo i limiti fissati dallo Statuto dei lavoratori in materia di demansionamento e controlli a distanza, rendendo il licenziamento più facile per tutti i neo assunti e ribadendo la molteplicità di forme contrattuali temporanee e atipiche. Tutto ciò determina un consequenziale ridimensionamento del potere contrattuale del lavoratore, della sua stabilità occupazionale e, indirettamente, della reale libertà del lavoratore di esercitare effettivamente i propri diritti nel luogo di lavoro. Si è, infatti, parlato di «tramonto dello Statuto dei lavoratori» (Carinci, 2015a), svuotato della sua anima costituzionale di cui agli artt. 4, 13 e 18 Cost. (Carinci, 2015b).

Ma, anche nel mercato del lavoro²⁸, il rapporto di forza tra domanda e offerta resta sbilanciato a favore della prima in un contesto, come il nostro, caratterizzato da elevata disoccupazione e servizi per l'impiego strutturalmente inefficienti. In questo quadro, contratti a termine e a tutele crescenti determinano solo un aumento apparente e temporaneo dell'occupazione, visto che l'incentivazione delle assunzioni a tempo indeterminato ha coinciso con la riduzione della stabilità dei contratti stessi.

La strategia della crescita dell'occupazione attraverso ulteriori iniezioni di flessibilità del lavoro è la stessa strada percorsa già dagli anni novanta (a partire dal Pacchetto Treu del 1997 e poi, in modo più spinto, con la Riforma Biagi del 2003 e con la Riforma Fornero del 2012), ma guardando i dati sul tasso di disoccupazione, si nota che, sebbene si possano registrare congiunturali miglioramenti nel breve periodo, nel lungo periodo queste politiche non hanno portato a un saldo positivo: nel 2004 il tasso di disoccupazione era l'8% (giovanile 23,5%); nel 2012 era salito all'10,7% (quella giovanile al 35,3%); mentre nel 2015 siamo arrivati al 11,9% di disoccupazione totale e 40,3% di disoccupazione giovanile²⁹. Se durante il 2015, almeno fino a settembre, si è registrata una, seppur lieve, inversione di tendenza³⁰, con un aumento

²⁸ Il potere dell'impresa si realizza, oltre che nel luogo di lavoro e nel mercato del lavoro, anche nella società, allorché sul piano culturale, complice la crisi, l'emancipazione attraverso il lavoro, su cui si fonda la nostra Costituzione, diventa sempre più lontana, mentre a livello mediatico si promuove, piuttosto, l'idea dell'emancipazione attraverso il consumo.

²⁹ Dati Istat, per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: http://dati.istat.it/Index.aspxDataSetCode=DCCV_TAXDISOCCU.

³⁰ Per l'Istat (2015) il tasso di disoccupazione è sceso dal 12,8% del settembre 2014 al 12,2% del gennaio 2015. È sceso, ancora, dal 12,2% del gennaio 2015 all'11,8% del settembre 2015.

degli occupati, si può dubitare che essa sia dovuta all'introduzione del nuovo contratto a tutele crescenti, quanto piuttosto, molto più probabilmente, al beneficio fiscale (Garibaldi, 2015). Mentre, quindi, restano in forse l'aumento dell'occupazione e la strutturale diminuzione della disoccupazione, è certo che ci saranno meno vincoli per i licenziamenti.

La riforma, infine, non sembra essere riuscita neanche nell'obiettivo di ridurre la precarietà, se è vero che i dati più recenti mostrano che il ricorso al contratto a termine si è impennato raggiungendo il massimo storico di 2 milioni e 560 mila (dati Istat del III trimestre 2015). Come si spiega in una recente ricerca (Cirillo, Fana e Guarascio, 2016) che parla espressamente di «fallimento del *Jobs Act*», da gennaio a ottobre 2015, sul totale del lavoro dipendente in Italia, l'incidenza del tempo indeterminato è scesa dall'86,4% all'85,4% mentre quella del tempo determinato è salita dal 13,6% al 14,6%. La stabilizzazione quindi è ancora una meta lontana, soprattutto per i giovani under 25, per i quali la quota di assunzioni a termine sfiora il 60% del totale.

A tutto ciò si aggiunge una contraddizione di fondo nella scelta del legislatore che giustifica la riforma con la crisi, ma non interviene con misure temporanee, destinate a essere superate con la ripresa economica, piuttosto vara una riforma destinata a rimanere e a riscrivere in modo regressivo norme fondamentali del diritto del lavoro.

La riforma del *Jobs Act* riscrive dunque i rapporti fra capitale e lavoro, cancellando alcune fondamentali conquiste dei lavoratori, a favore di «tutele crescenti per i datori di lavoro» (Paci, 2015a).

4. Cosa resta da fare?

Se anche si volesse parlare, oggi, di una vera e propria ripresa occupazionale nel paese, se ne dovrebbe comunque ammettere il carattere assai lento e stentato. Quali politiche sarebbe, allora, necessario intraprendere per accelerarla e consolidarla?

Finora il governo ha puntato su incentivi economici e normativi alle assunzioni, nonché sulla modernizzazione e il rafforzamento dei servizi per l'impiego. Si tratta di provvedimenti che certamente aiutano, ma che, tuttavia, non sono risolutivi rispetto al problema in discorso.

Non può essere risolutiva la politica di riforma dei servizi per l'impiego, che peraltro, interviene in assenza di un congruo investimento economico e, per di più, entro un contesto istituzionale assai difficile,

con rischi, addirittura, di arretramento dell'efficienza almeno in questa prima fase (Ichino e al., 2015). Non può essere risolutiva questa politica perché, se pur v'è una domanda inespressa di lavoro in Italia, a cui i servizi per l'impiego possono rispondere efficacemente, si tratta comunque di un dato assai contenuto, mentre restano, sotto altro profilo, drammatici i problemi di fondo del nostro sistema produttivo, fiaccato da una crisi economica di tale portata da porre a nudo tutti, ma proprio tutti, i limiti dell'imprenditoria nostrana.

Com'è stato osservato, le politiche di attivazione servono in fasi di disoccupazione congiunturale, quando c'è difficoltà a intercettare una domanda di lavoro, che tuttavia esiste. Diventano invece un'arma spuntata a fronte di una disoccupazione strutturale e di ampia portata (Graglioli, 2014).

Così stando le cose, neppure appare decisiva la politica degli incentivi economici e normativi alle assunzioni, che certo stimola in via contingente l'occupazione con l'abbassamento del costo del lavoro – per quanto lo faccia a caro prezzo, considerati gli oltre 18 miliardi spesi per i 906 mila contratti a tutele crescenti stipulati – ma non aiuta a restituire competitività alle nostre imprese.

Invece, allora, di puntare tutto su nuovi meccanismi di regolazione del mercato del lavoro, confidando fideisticamente nella capacità delle aziende italiane di aumentare la domanda di lavoro a dispetto dei propri problemi organizzativi, finanziari e gestionali, invece di far questo, sarebbe, dunque, importante investire in politiche economiche e industriali. Sarebbe necessario, in altri termini, un intervento pubblico più strategico e profondo a favore dell'innovazione d'impresa e del sostegno al lavoro qualificato, cioè azioni volte a sostenere il sistema economico, oggi collocato su settori troppo tradizionali, e da sempre poco aperto all'internazionalizzazione e all'aggregazione in rete, nonché affetto da drammatici problemi di produttività, frutto anche della dimensione eccessivamente piccola delle realtà imprenditoriali del paese. Quanto alla produttività del lavoro italiano, è bene ricordare che nella manifattura il suo livello è oggi inferiore del 25% rispetto a quello tedesco. È questo, allora, un nodo che va affrontato e che potrebbe venire addirittura aggravato dagli incentivi alle assunzioni poiché, se aumentano i lavoratori occupati senza una crescita del business, si determina una diminuzione della produttività per singolo lavoratore.

Non solo. Le nostre imprese registrano anche uno scarso livello qualitativo (Pianta, 2012; Travaglini, 2014): si investe poco in innovazione di prodotto e in miglioramento del processo organizzativo; si lavora

con personale non formato a sufficienza (ne è prova la difficoltà dei laureati di inserirsi nel mercato del lavoro), guidati da soggetti con scarsa cultura imprenditoriale, consigliati da un mondo delle professioni arretrato.

Superare il nanismo imprenditoriale, aumentare la produttività, innalzare il livello qualitativo e la competitività a livello internazionale del nostro apparato produttivo: senza questi interventi non è possibile far fronte ai problemi di fondo. Occorrerebbe spingersi verso il confronto con mercati più maturi, anche tramite la valorizzazione delle risorse del territorio, delle eccellenze a livello locale e la costruzione di alleanze formative tra scuola, università e sistema produttivo.

Esiste, poi, un problema molto grave di finanziamento del sistema delle imprese. La solidità patrimoniale delle banche nazionali è oggi messa a dura prova, alle prese con finanziamenti a rischio e difficilmente esigibili: la Vigilanza Bce parla di 350 miliardi di crediti deteriorati in Italia (Davi e Ferrando, 2016), come le recenti crisi hanno dimostrato.

Un capitolo a parte è quello dei piccoli imprenditori in difficoltà economica, sovente vessati dalle grandi imprese committenti, poste all'apice delle catene produttive (non di rado) globali: anch'essi reclamano tutele e occorrerebbe una revisione dell'ordinamento giuridico che proteggesse la piccola impresa, almeno nel rapporto con la grande. Il diritto del lavoro potrebbe dare un contributo in questo senso, se solo riuscisse a superare i rigidi steccati segnati dal suo ambito disciplinare più tradizionale, cioè quello del lavoro subordinato. Come ci insegna Supiot (2007), il lavoro salariato non è che un momento della lunga storia del lavoro. Esiste, pertanto, tutto un altro mondo, ormai – quello del lavoro autonomo e della micro impresa – che subisce, sovente, asimmetrie di forze assimilabili a quelle del lavoro subordinato.

Non si pecca, tuttavia, in pessimismo se si ritiene che difficilmente simili azioni verranno intraprese. Esse rispondono, infatti, a una visione alternativa rispetto a quella di chi finora ha governato la crisi. La strada imboccata al momento è stata, infatti, quella di curare i danni provocati dal neoliberismo con ricette dal carattere altrettanto neoliberista. Scelta facile, data l'impopolarità dei partiti di sinistra e dei corpi intermedi (specie quelli di rappresentanza del mondo del lavoro), ma anche miope. Oggi che il capitalismo sembra entrato, secondo alcuni, in un periodo di stagnazione secolare (Summers, 2015; Krugman, 2015), imploso com'è nella finanziarizzazione dell'economia, si

preferisce piuttosto spostare l'attenzione sul costo del lavoro e del welfare, procedendo così, nella stessa Europa, lungo la strada della flessibilità e dell'austerità. Ne deriva un deterioramento delle condizioni dei lavoratori, un impoverimento della qualità della vita delle persone che, anche quando non sfocia in conflittualità sociale, produce quelle disuguaglianze (Franzini e Pianta, 2016) e quella sofferenza capaci di dar vita a governi delegittimati nel consenso se non a vere e proprie derive populistiche, perennemente a rischio di sfociare in involuzioni autoritarie degli Stati nazionali (Cantaro, 2014).

Riferimenti bibliografici

- Bavaro V., 2013, *L'aziendalizzazione nell'ordine giuridico-politico del lavoro*, «Lavoro e Diritto», n. 2, pp. 213-242.
- Bavaro V., 2014, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 4, pp. 61-79.
- Callejón F.B., 2015, *Costituzione europea e democrazia pluralista nella globalizzazione*, in Cantaro A. (a cura di), *Quo vadis europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, «Civiltà Giuridica e Diritto Vivente», Special Issue, pp. 27-32.
- Campanella P., 2015, *Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea*, in Cantaro A. (a cura di), *Quo vadis europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, «Civiltà Giuridica e Diritto Vivente», Special Issue, pp. 183-202.
- Cantaro A., 2014, *Presentazione. Partiti e sindacati nella crisi*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 2, pp. 71-76.
- Carinci F., 2015a, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori (dalla l. n. 300/1970 al Jobs act)*, in Ferraro G. (a cura di), *I licenziamenti nel contratto a tutele crescenti*, «Quaderni di Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 14, pp. 1-12.
- Carinci F., 2015b, *A proposito del Jobs Act*, «Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 6, pp. 1109-1116.
- Cinelli M., 2012, *Gli ammortizzatori nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, «Rivista del diritto della sicurezza sociale», n. 2, pp. 227-271.
- Ciocca P., 2015, *La barca italiana non va, crollano gli investimenti*, «Il Manifesto», 28 ottobre, pp. 17-18.
- Cirillo V., Fana M. e Guarascio D., 2016, *Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act*, «Working Paper ISI Growth», European Union Horizon 2020 Research and Innovation action, dicembre, disponibile all'indirizzo internet: www.isigrowth.eu/wp-content/uploads/2015/12/working_paper_2015_5.pdf.
- Davi L. e Ferrando M., 2016, *Doppio faro Bce sui 350 miliardi di crediti deteriorati in Italia*, «Sole 24 Ore», 16 gennaio.
- De Luca M., 2014, *Con le tutele crescenti dualismo vecchi-nuovi assunti. Articolo 18*,

- vizio di fondo sulla reintegra, disponibile all'indirizzo internet: www.cassazione.net/de-luca-con-le-tutele-crescenti-dualismo-vecchi-nuovi-assunti-articolo-18-vizio-di-fondo-sulla-reintegra-p18960.html.
- Del Punta R., 2015, *Diritto del lavoro*, Giuffr , Milano, p. 508.
- Franzini M., Pianta M., 2016, *Explaining Inequality*, Routledge, Londra.
- Garibaldi P., 2015, *Il contratto a tutele crescenti   legge.   una buona notizia?*, «www.lavoce.info», 24 febbraio.
- Giubboni S., 2014, *Diritto e politica nella crisi del modello sociale europeo*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 139-156.
- Gagnoli E., 2014, *La nuova regolazione del contratto a tempo determinato e la stabilit  del rapporto di lavoro: introduzione*, «Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale», pp. 679-690.
- Krugman P., 2015, *Liquidity Traps, Temporary and Permanent*, «New York Times», 2 novembre.
- Lai M., 2014, *La rappresentanza sindacale tra contrattazione legge e giurisprudenza*, www.centrostudi.cisl.it/approfondimenti/saggi-e-articoli/94-la-rappresentanza-sindacale-tra-contrattazione-legge-e-giurisprudenza.html.
- Ichino P., 1996, *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiore*, Mondadori, Milano.
- Ichino P., 2015, *La riforma del lavoro in Italia. Una nuova cultura delle relazioni industriali*, «Rivista italiana di Diritto del Lavoro», n. 2, I, pp. 205-214.
- Ichino P. e al., 2015, *Occorre occuparsi subito dei CPI e delle partecipate delle province*, interpellanza al Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali presentata alla Presidenza del Senato il 3 novembre 2015, disponibile al sito internet: www.diariodellavoro.it.
- Liso F., 2014, *Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto*, «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», pp. 457-472.
- Magnani A., 2016, *N  lavoro, n  studio: ecco perch  si diventa inattivi prima dei 30 anni*, «Il Sole 24 Ore», 18 gennaio.
- Maio V., 2015, *La nuova disciplina dei controlli a distanza sull'attivit  dei lavoratori e la modernit  postpanottica*, «Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 6, pp. 1186-1215.
- Mariucci L., 2015, *La commedia degli inganni: l'itinerario regressivo della legge sul lavoro*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 1, pp. 31-42.
- Martelloni F., 2015, *La matrice culturale del Jobs act, tra fonti irrituali, virtuosismi e rivoluzione*, in Ranieri M. (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro tra ordinamento sovranazionale e ordinamento interno, Seminari catanzaresi di diritto del lavoro 2012-2014*, Giappichelli, Torino.
- Miscione M., 2007, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilit *, «Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali», n. 116, pp. 695-747.
- Paci N., 2013, *La condizionalit * (cap. XXXIV), in Cinelli M., Ferraro G. e Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilit  2013*, Giappichelli, Torino, pp. 582-605.

- Paci N., 2014a, *La crisi del lavoro. Deregolamentazione e disuguaglianze*, in Comito V., Paci N. e Travaglini G., *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro*, Ediesse, Roma.
- Paci N., 2014b, *Jobs Act: lavoro ancora più flessibile*, «Rassegna Sindacale», n. 32, pp. 1-4.
- Paci N., 2015a, *Tutele crescenti, ma solo per i padroni*, disponibile all'indirizzo internet: www.sbilanciamoci.info, marzo.
- Paci N., 2015b, *Jobs Act: l'Italia non è un paese per giovani*, disponibile all'indirizzo internet: www.sbilanciamoci.info, giugno.
- Persiani M., 2013, *Crisi economica e crisi del welfare state*, «Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali», n. 140, p. 641-663.
- Pianta M., 2012, *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di dieci anni fa*, Laterza, Roma-Bari.
- Pini P., 2015, *Il Jobs Act tra surrealismo e mistificazione: una lettura critica*, «Economia & Lavoro», n. 2, p. 177-215.
- Ravelli F., 2015, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, «Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali», n. 147, pp. 497-515.
- Renga S., 2015, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, «Lavoro e Diritto», n. 1, pp. 77-92.
- Romagnoli U., 2013, *La transizione infinita verso la flessibilità «buona»*, «Lavoro e Diritto», n. 2, pp. 155-165.
- Rosina A., 2015, *NEET. Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e pensiero, Milano.
- Socci M., 2015, *Giovani e anziani nel mercato del lavoro tra solidarietà e conflitto*, «Prisma», n. 1, pp. 54-71.
- Speziale V., 2015, *Il salario minimo legale*, «WP CSDEL "Massimo D'Antona".IT», n. 244.
- Summers L., 2015, *Where Paul Krugman and I Differ in Secular Stagnation*, «Washington Post», 2 novembre.
- Supiot A., 2007, *Critique du droit du travail*, Presses Universitaires de France, Parigi.
- Tosi P., 2015, *L'art. 2, comma 1, d.lgs. 81/2015: una norma apparente?*, «Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 6, pp. 1119-1132.
- Travaglini G., 2014, *Ascesa e declino dell'economia italiana dal 1960 ad oggi. Crescita, occupazione ed euro*, in Comito V., Paci N. e Travaglini G., *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro*, Ediesse, Roma, pp. 23-109.

La precarizzazione del lavoro e gli effetti del Jobs Act¹

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

RPS

La legge 183/2014, il Jobs Act, ha determinato un profondo cambiamento nelle relazioni industriali italiane. Nel contributo, il Jobs Act viene inquadrato all'interno di un ventennale processo di riforma del mercato del lavoro che ha avuto inizio a metà degli anni novanta. Da una preliminare valutazione dei dati di fonte amministrativa e campionaria,

relativi al periodo successivo all'implementazione del Jobs Act, emergono i seguenti risultati: l'atteso incremento occupazionale è stato esiguo, piuttosto si è verificato un aumento della quota di contratti a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato e fra questi ultimi aumentano i contratti a tempo ridotto (part-time).

1. Introduzione

La legge 183 del 2014, il *Jobs Act*, ha determinato un profondo cambiamento nel sistema delle relazioni industriali italiane. La sua introduzione costituisce il completamento del processo di liberalizzazione del mercato del lavoro italiano iniziato attorno alla metà degli anni novanta.

Gli elementi cardine della legge 183/2014 sono i seguenti: 1) viene introdotta una nuova tipologia contrattuale – il «contratto a tutele crescenti», che sostituisce il tradizionale contratto a tempo indeterminato – caratterizzata dall'assenza dell'obbligo di *reintegro* del lavoratore per i datori di lavoro che licenziano senza giusta causa o giustificato motivo; 2) si consente, per la prima volta, il demansionamento del lavoratore nel caso di particolari necessità organizzative dell'impresa; 3) si allentano i vincoli all'esercizio del controllo a distanza dei lavoratori,

¹ Questo contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto ISIGrowth – Innovation-fuelled, Sustainable, Inclusive Growth – finanziato dal programma Horizon 2020 dell'Unione europea grant agreement n. 649186. Gli autori ringraziano Giovanni Dosi, Mario Pianta e Maria Enrica Virgillito per i commenti e i suggerimenti ricevuti. Gli autori sono responsabili del contenuto del presente lavoro.

effettuato mediante dispositivi elettronici; 4) l'uso dei contratti a tempo determinato è definitivamente liberalizzato attraverso l'eliminazione del diritto al reintegro nel caso di superamento dei limiti al loro impiego².

Il cambiamento più rilevante riguarda l'introduzione del nuovo contratto a tutele crescenti nominalmente identificato come un contratto a tempo indeterminato, ma in realtà carente delle caratteristiche sostanziali per poter essere definito come tale. Inoltre, immediatamente prima dell'introduzione della legge 183/2014, il governo ha stanziato ingenti risorse al fine di incentivare l'uso del nuovo contratto a tutele crescenti³.

Per questa ragione, la legge 183 ha stimolato un ampio dibattito in tutti gli ambiti sociali di riferimento: accademico, sindacale e politico. Il governo italiano, tuttavia, ha identificato il *Jobs Act* quale uno degli elementi chiave della sua strategia anti crisi e come un intervento di politica economica capace di ridurre la precarietà. Analogamente alla gran parte delle altre economie della periferia europea, l'Italia ha scelto la liberalizzazione del mercato del lavoro e l'adozione di misure di tipo deflattivo quali strumenti base per ridurre il gap di competitività con le economie del Centro-Nord Europa e rilanciare crescita e occupazione.

Il caso italiano risulta essere paradigmatico. A causa della simultanea persistenza di alta disoccupazione – in particolar modo di quella giovanile e delle donne – e bassa produttività, il dibattito circa la necessità di riformare le istituzioni del mercato del lavoro si è mostrato intenso sin dagli inizi degli anni novanta.

A partire dal 1997, dunque, vengono introdotte una serie di norme tese alla liberalizzazione del mercato del lavoro italiano. Le dinamiche di occupazione e produttività, tuttavia, non sembrano averne beneficiato. In particolare, la liberalizzazione del mercato del lavoro si è rivelata inefficace nel contrasto di tre problematiche strutturali dell'economia italiana: l'elevata disoccupazione di giovani e donne; il crescente e macroscopico divario, in termini di produzione, occupazione e produttività, tra il Nord e il Sud; la generale debolezza dell'Italia, ri-

² Fino alla promulgazione del *Jobs Act*, le imprese avevano un limite, pari al 20% del totale dei contratti di lavoro in essere, sull'impiego di contratti a tempo determinato.

³ In particolare sono stati stanziati 1.886 miliardi di euro per il 2015, 4.885 per il 2016 e 5.030 per il 2017.

spetto ai principali competitori internazionali, dal punto di vista della dinamica della produttività.

La crisi economica del 2008 ha colpito in modo rilevante l'economia italiana appaiandola al resto della periferia dell'eurozona. La capacità produttiva del settore manifatturiero italiano si è ridotta nell'ordine del 25% tra il 2008 e il 2013 e un trend di persistente disoccupazione ha colpito la forza lavoro in tutti i settori. Tale dinamica recessiva ha rivitalizzato le posizioni favorevoli all'implementazione di «riforme strutturali» volte alla definitiva liberalizzazione del mercato del lavoro (Mazzucato e al., 2015; Cirillo e Guarascio, 2014, 2015; Ginzburg e Simonazzi, 2016).

In tale contesto, il *Jobs Act* è stato introdotto – facendo seguito a un precedente intervento posto in essere nel 2012 – con due scopi principali: ridurre la crescente disoccupazione, esplosa a seguito della crisi (obiettivo di breve periodo), e rafforzare la capacità competitiva del paese in ossequio alla logica economica neoclassica (obiettivo di medio-lungo periodo).

Il contributo ha l'obiettivo di analizzare gli effetti del *Jobs Act* sull'economia italiana. L'analisi proposta prende in esame la legge 183/2014 inquadrandola all'interno del complessivo percorso di liberalizzazione del mercato del lavoro italiano. Preliminarmente, si fornisce una descrizione del background macroeconomico e occupazionale rilevato nel corso del processo di riforma e una sintesi dei principali interventi normativi. A partire da tale contestualizzazione, viene proposta una valutazione dell'impatto occupazionale del *Jobs Act*. In primo luogo, si analizza la dinamica della distribuzione delle forme contrattuali al fine di valutare l'effetto, su tale distribuzione, della riduzione del «costo» dei licenziamenti. In secondo luogo, viene valutato l'effetto del *Jobs Act*, e degli interventi a esso ancillari come gli sgravi contributivi, sulla dinamica occupazionale complessiva; infine, si propone una discussione circa i potenziali effetti di medio lungo periodo su produttività e crescita economica⁴.

L'articolo è strutturato come segue. Nella sezione 2 è proposta una rassegna della letteratura scientifica che studia il legame tra liberalizzazione del mercato del lavoro, occupazione e produttività. La sezione 3

⁴ Per valutare gli effetti del *Jobs Act* in modo completo è necessario considerare, parallelamente, le riforme collegate con la stessa legge. Tra queste l'introduzione degli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato e la Garanzia giovani.

introduce il «caso italiano» concentrando l'attenzione su alcuni *fatti stilizzati* chiave. La sezione 4 propone un'analisi dettagliata del *Jobs Act* e dei suoi effetti sull'occupazione. La quinta sezione conclude.

RPS

2. Occupazione, produttività e liberalizzazione del mercato del lavoro

Sin dagli anni ottanta, la ricetta adottata in molti paesi europei per stimolare la crescita della produttività si è fondata sulle previsioni della teoria economica neoclassica secondo cui lo sviluppo del massimo potenziale produttivo nelle economie è ostacolato dalle rigidità dei mercati – classicamente identificate nella presenza di organizzazioni sindacali in grado di incidere in modo rilevante sulla contrattazione di salari e sulle condizioni di lavoro, di un salario minimo, dell'erogazione di sussidi di disoccupazione e in generale di tutele contro i licenziamenti.

Sulla base di tale impostazione teorica una serie di interventi, noti come «riforme strutturali», sono stati introdotti in Europa a partire dagli anni novanta. Lo schema di riforma comunemente adottato ha visto la riduzione dei costi di licenziamento per le imprese – intesi sia in termini monetari che di obbligo di reintegro da parte del datore di lavoro; la riduzione del salario minimo e l'incentivazione della contrattazione aziendale (Kleinknecht e al., 2014). Gli argomenti teorici sulla base dei quali sussiste una relazione positiva fra la liberalizzazione del mercato del lavoro, la dinamica dell'occupazione e quella della produttività possono essere sintetizzati nel modo seguente. *In primis*, vincoli e alti costi di licenziamento per le imprese sono considerati un ostacolo alla distribuzione efficiente della forza lavoro tra i diversi settori produttivi (Bentolila e Saint-Paul, 1994; Abraham e Taylor, 1996; Boeri e Garibaldi, 2007). Inoltre, come sostenuto da Bassanini e Ernst (2002) e Scarpetta e Tressel (2004), la presenza di tali vincoli ridurrebbe la propensione delle imprese all'innovazione di processo con conseguenti effetti negativi sulla dinamica della produttività.

In secondo luogo, elevati sussidi di disoccupazione sono considerati un disincentivo alla ricerca di lavoro e all'accettazione delle condizioni correntemente offerte sul mercato (Oecd, 1994).

Un filone alternativo di letteratura ha criticato le tesi di matrice neoclassica (si vedano, tra gli altri, Vergeer e Kleinknecht, 2014 e Kleinknecht e al., 2014). Baker e al. (2005) e Avdagic (2013) sottolineano come gran parte dei contributi che suggeriscono una relazione

positiva tra la liberalizzazione del mercato del lavoro e l'occupazione sono fortemente sensibili, circa la stabilità dei risultati empirici che riportano, al tipo di base dati utilizzata, alla specificazione e alla tecnica econometrica adottata.

Rispetto al caso italiano, mentre sembrerebbe esserci consenso sull'esistenza di una relazione negativa tra flessibilità del lavoro e produttività (Battisti e Vallanti, 2013; Boeri e Garibaldi, 2007; Faini e Sapir, 2005; Ciriacci e Palma, 2008; Lucidi e Kleinknecht, 2009; Codogno, 2009; Jona-Lasinio e Vallanti, 2013; Addessi, 2014), più controversi sono i contributi della letteratura empirica su liberalizzazione del mercato del lavoro e tasso di occupazione italiano. A tal proposito Lucidi e Kleinknecht (2009) sottolineano che parte dell'aumento dell'occupazione osservato nel corso del periodo di riforma è da attribuire alla regolarizzazione di rapporti di lavoro informali, non alla creazione di nuova occupazione, soprattutto quando si analizza l'occupazione giovanile e femminile. Inoltre, l'inefficacia delle politiche di liberalizzazione in termini occupazionali risulta più evidente nel confronto fra Nord e Sud Italia. Gran parte della nuova occupazione generata nel periodo analizzato, infatti, ha interessato le regioni settentrionali con il Sud che è rimasto indietro sia in termini aggregati sia dal punto di vista dell'occupazione dei giovani e delle donne.

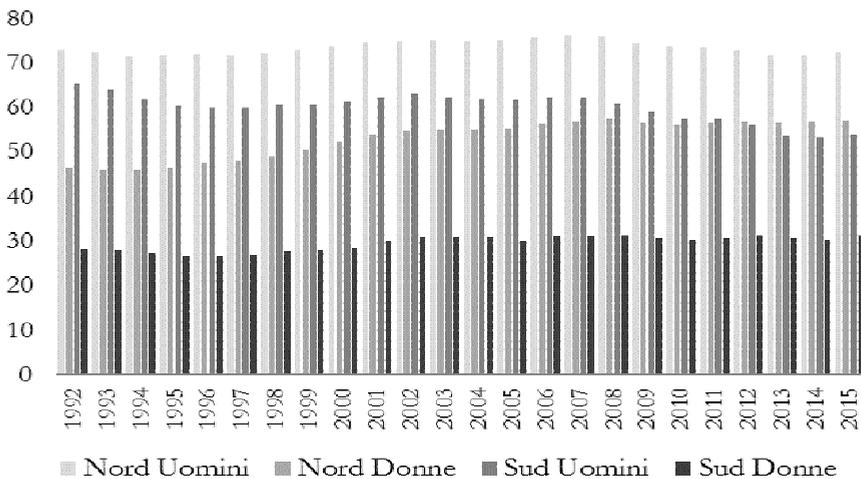
Il dibattito attorno agli effetti economici della liberalizzazione del mercato del lavoro si è rivitalizzato a seguito delle riforme messe in atto, in Italia e nel resto della periferia europea, in risposta alla crisi del 2008 (Cirillo e Guarascio, 2014, 2015). Pini (2015) ha discusso la *ratio* e le potenziali implicazioni della nuova ondata di liberalizzazioni. In questo contributo viene enfatizzata, da un lato, l'inefficacia di tali politiche di fronte alle criticità strutturali che affliggono l'Italia e che hanno visto un inasprimento a seguito della crisi del 2008, dall'altro, si sottolinea l'impatto negativo che le stesse politiche potrebbero avere sulla dinamica dei consumi e della domanda aggregata.

3. Il caso «Italia»: fatti stilizzati

Agli inizi degli anni novanta l'introduzione della contrattazione salariale decentralizzata segna l'avvio del processo di riforma del mercato del lavoro di cui il *Jobs Act* costituisce l'ultimo tassello. I dati riportati di seguito mostrano come, durante l'intero periodo di riforma, tanto l'occupazione quanto la produttività del lavoro italiane rimangono al di sotto della media europea. La differenza fra il tasso di occupazione

in Italia ed Europa (Eu15), infatti, si attesta attorno al 10% durante l'intero ventennio analizzato⁵. Anche la produttività del lavoro si attesta su livelli inferiori alla media europea: nel periodo 1996-2013 mentre la produttività cresce in Europa dell'1,4%, in Italia la crescita si arresta allo 0,3⁶. Inoltre, il mercato del lavoro italiano si caratterizza per la presenza di una serie di debolezze strutturali fra le quali tre possono essere identificate come le principali: la bassa partecipazione femminile e dei giovani al mercato del lavoro; la presenza di un accentuato dualismo territoriale con le aree meridionali a divergere negativamente in termini di produzione, occupazione e produttività; la debole dinamica della produttività aggregata (Saltari e Travaglini, 2008). La figura 1 mette in luce tali dinamiche mostrando i trend dell'occupazione di donne e uomini per macro-regioni (Nord/Sud)⁷.

Figura 1 - Tasso di occupazione per genere e macro-regione



Fonte: Istat.

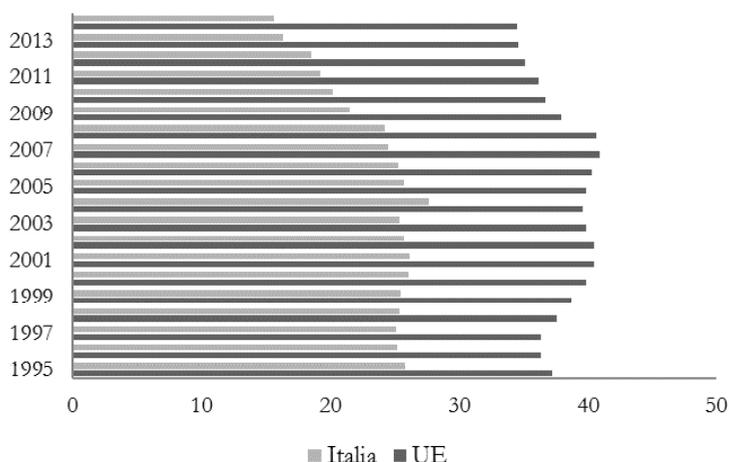
⁵ Nel 1996 la quota di occupati sul totale della popolazione attiva in Europa è pari al 60,1%, mentre in Italia gli occupati rappresentano appena il 50,1%; tale gap si riconferma nel 2013 con una quota di occupati pari al 65% in Europa e al 55,5% in Italia (elaborazione su dati Eurostat).

⁶ Elaborazione degli autori su dati Eurostat.

⁷ Nord: Piemonte, Val d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino - Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna, Friuli - Venezia Giulia; Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

Nel 1992 la partecipazione degli uomini al mercato del lavoro supera quella delle donne di oltre il 30% al Sud e di circa il 10% al Nord. Nel 2015 tale differenza rimane rilevante sebbene lievemente ridotta a seguito della crisi⁸. Analogamente a quanto illustrato rispetto al divario uomini-donne, l'occupazione giovanile italiana (figura 2) presenta un tasso inferiore di circa il 10% rispetto a quello europeo. Inoltre, la crisi del 2008 ha aggravato tale divario che ha raggiunto il 20% nel 2015⁹.

Figura 2 - Tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) in Italia ed Europa



Fonte: Eurostat.

L'evidenza riportata nelle figure 1 e 2 consente di focalizzare l'attenzione su alcune caratteristiche strutturali dell'economia italiana e del suo mercato del lavoro. Di seguito si offre una sintesi dei principali fatti stilizzati osservabili nel corso del processo di liberalizzazione:

⁸ Come sottolineato da Calza Bini (2014) l'ultima crisi economica ha colpito soprattutto i settori in cui la quota di occupati è per lo più maschile quali quelli delle costruzioni e del manifatturiero pesante producendo un apparente ribilanciamento di genere.

⁹ Elaborazione degli autori su dati Lfs-Eurostat.

- ♦ lo stock totale di contratti a tempo determinato è aumentato dall'8 al 14% del totale dei contratti passando dal 20% al 60% per le coorti più giovani (15-24 anni);
- ♦ la quota di contratti a tempo determinato con una durata inferiore a 6 mesi è aumentata nel tempo, raggiungendo quasi il 40% del totale dell'occupazione a termine nel 2015; all'interno di questa categoria oltre il 30% è rappresentato da contratti con una durata inferiore alla settimana¹⁰;
- ♦ la struttura dell'occupazione si è polarizzata favorendo le professioni altamente e quelle scarsamente qualificate. A differenza di quanto osservato nel resto d'Europa dove l'occupazione è cresciuta per dirigenti, professionisti, tecnici e impiegati dell'1% all'anno nel periodo 2000-2013, in Italia la creazione di occupazione si è concentrata in entrambi gli estremi della distribuzione delle qualifiche – Classificazione internazionale delle occupazioni (Isco) – (Hurley e al., 2013);
- ♦ il processo di riforma del mercato del lavoro sembrerebbe non aver cambiato la transizione da disoccupazione a inattività che si attesta al di sopra della media europea di oltre venti punti percentuali a partire dal 2010. Al contrario, la transizione verso l'occupazione non solo resta al di sotto della media europea, ma anzi decresce: dal 18% del terzo trimestre del 2010 all'11% del secondo trimestre 2015 (Eurostat)¹¹;
- ♦ in termini aggregati, la produttività del lavoro è diminuita lungo l'intero periodo di almeno 0,1% per anno e, dal 2000, è rimasta costantemente al di sotto della media europea (Eurostat)¹².

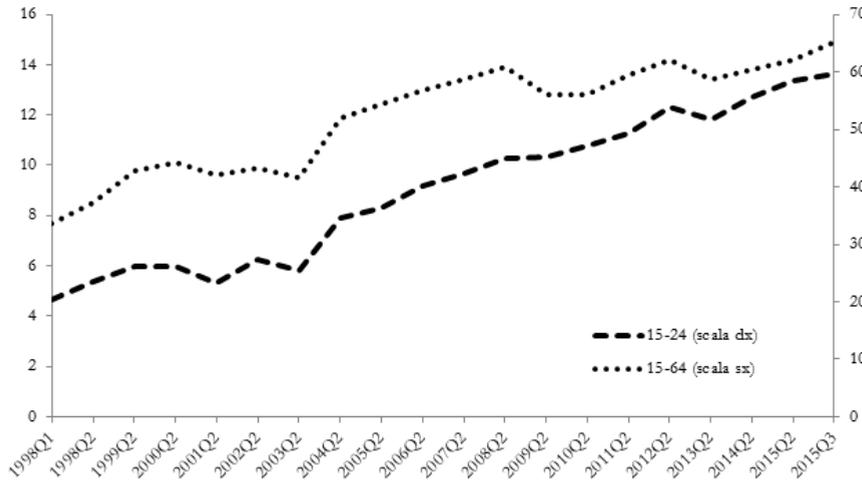
Sulla base di tale quadro generale, nella prossima sezione sono descritti i principali cambiamenti introdotti dall'ultima riforma del mercato del lavoro – *Jobs Act* – al fine di fornire una prima valutazione empirica del suo impatto sull'economia italiana.

¹⁰ Elaborazione degli autori su dati del Ministero del Lavoro.

¹¹ Il 2010 rappresenta il primo dato disponibile nelle serie Eurostat.

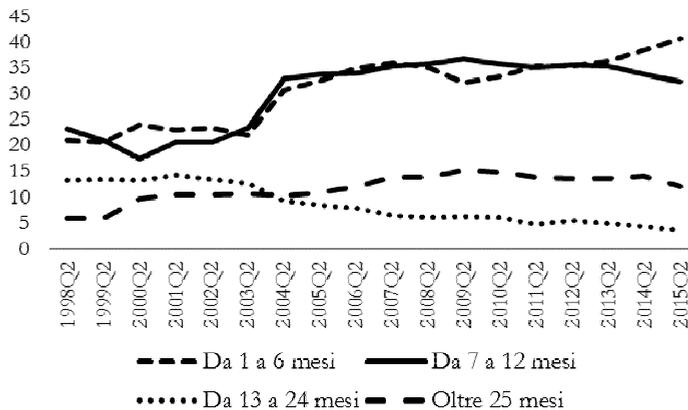
¹² Le motivazioni della modesta produttività del lavoro sono molteplici e vanno ricercate anche nel processo di riforma del mercato del lavoro implementato nel tempo (Ciriaci e Palma, 2008) e Faini e Sapir (2005). Come sottolineato fra gli altri da Simonazzi e al. (2013), Landesmann (2013) e Cirillo e al. (2014), la produttività è strettamente connessa alla spesa in R&S e agli investimenti (soprattutto di natura innovativa).

Figura 3 - Quota di occupati con contratto a tempo determinato sul totale dell'occupazione per coorti d'età



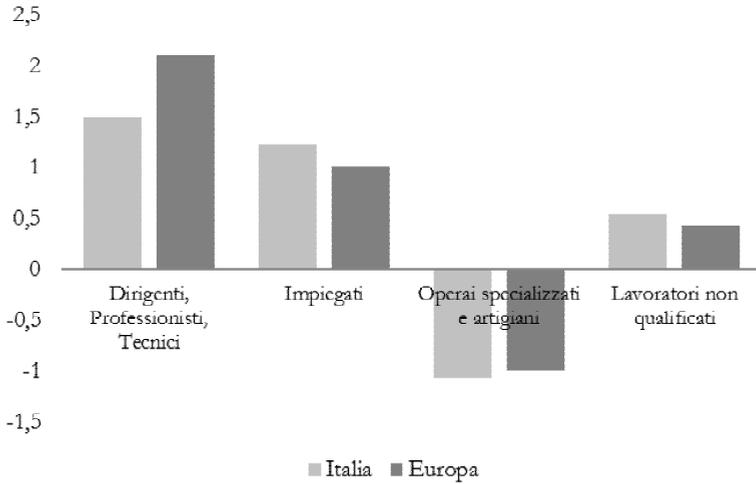
Fonte: Istat.

Figura 4 - Quota dei contratti a tempo determinato per durata di contratto di lavoro



Fonte: Labour Force Survey-Eurostat.

Figura 5 - Variazione dell'occupazione per gruppo professionale (2000-2013)



Fonte: Labour Force Survey-Eurostat.

4. Il Jobs Act

I punti salienti del più recente intervento sul mercato del lavoro italiano, il *Jobs Act*, in termini di impatto sull'occupazione sono elencati di seguito.

- ♦ *Il nuovo standard per i contratti a tempo indeterminato*: il *Jobs Act* introduce, a sostituzione del tradizionale contratto a tempo indeterminato, il contratto a «tutele crescenti», che non prevede il diritto al reintegro nel caso di licenziamento senza giusta causa, tranne nei casi di licenziamento discriminatorio o comunicato verbalmente. Allo stesso tempo, le imprese sono obbligate a risarcire i lavoratori – in caso di licenziamento ingiustificato – per un ammontare pari a due mensilità di retribuzione per anno lavorato, con un indennizzo minimo di quattro mensilità¹³. Insieme alla tutela reale,

¹³ Nel caso di imprese con meno di quindici dipendenti – e per le quali il reintegro non era comunque previsto dalla legislazione ante *Jobs Act* – il risarcimento è dimezzato.

finora prevista dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, viene meno anche l'incentivo al ricorso giudiziario: in quest'ultimo caso l'indennizzo per il lavoratore sarebbe inferiore rispetto all'accordo extra-giudiziale.

- ♦ *Contratti a tempo determinato*: il *Jobs Act* abolisce il diritto dei lavoratori a termine a essere assunti con un contratto a tempo indeterminato nel caso in cui l'impresa superi il limite di contratti a termine sul totale dell'organico a tempo indeterminato, precedentemente stabilito nel 20%. Le nuove disposizioni implicano una riduzione sostanziale del costo del contratto a tempo determinato per le imprese, coerentemente con il Decreto Poletti, approvato nel maggio del 2014 dallo stesso governo, che elimina i requisiti sostanziali per l'uso di questa tipologia contrattuale – la cosiddetta causale. Inoltre, oltre al diritto a un contratto a tempo indeterminato, è abolito il relativo risarcimento.
- ♦ *Voucher (buoni lavoro)*: i buoni lavoro – introdotti dalla Legge Biagi del 2003 ed estesi a tutti i settori dalla Legge Fornero – costituiscono uno strumento non contrattuale utilizzato come forma di pagamento per il lavoro accessorio occasionale, dove la retribuzione oraria netta è pari a 7,5 euro. Tali strumenti non forniscono ai lavoratori alcuna copertura previdenziale (malattia, maternità, ferie, ecc.). Il *Jobs Act* ha provveduto ad aumentare il tetto massimo di reddito percepibile, da ogni singolo lavoratore, da 5.000 a 7.000 euro (salvo alcune eccezioni).

L'attuazione del *Jobs Act* è stata preceduta dalle disposizioni contenute nella Legge di stabilità 2015 relative agli sgravi contributivi sul costo del lavoro a favore delle imprese. In particolare, ogni impresa che avvia, entro il 2015, un nuovo rapporto di lavoro a tempo indeterminato (sia ex novo o quale trasformazione di un rapporto pregresso) ha diritto all'esenzione dei contributi sociali per un massimo di 8.060 euro all'anno per lavoratore per tre anni. L'obiettivo di questo ingente trasferimento implicito alle imprese era quello di stimolare l'uso dei contratti indeterminati, specie nella nuova formulazione a tutele crescenti. A differenza di misure analoghe adottate in precedenza, gli incentivi (all'occupazione) introdotti con la Legge di stabilità 2015 non sono contraddistinti da condizionalità rispetto alla loro erogazione. Finora, infatti, questa tipologia di incentivi era riservata all'assunzione di categorie vulnerabili, come i disoccupati di lungo periodo, i giovani, i disabili, le donne o allo stimolo dell'occupazione nei settori ad alta intensità tecnologica. Il combinato disposto *Jobs Act*-incentivi, al con-

trario, non sembra essere orientato allo stimolo di specifici settori o alla tutela di categorie particolarmente vulnerabili.

La sezione successiva contiene una prima valutazione del *Jobs Act*, del suo impatto occupazionale e delle sue implicazioni strutturali.

RPS

LA PRECARIZZAZIONE DEL LAVORO E GLI EFFETTI DEL *JOBS ACT*

5. Una valutazione preliminare

In questa sezione si fornisce una valutazione dell'impatto (senza pretesa di causalità) del *Jobs Act* sull'occupazione sfruttando il dettaglio fornito da diverse fonti statistiche¹⁴.

Le fonti principali dell'analisi sono:

- ♦ l'Indagine sulle forze di lavoro dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) relativa agli stock di occupati, disoccupati e inattivi (e relativi tassi) divisi per classe di età e genere. I dati stock sulle forze di lavoro, destagionalizzate, sono disponibili su base mensile, trimestrale e annuale sia per i lavoratori dipendenti che per quelli indipendenti. Altre statistiche relative alle forze di lavoro sono elaborate dall'Indagine sulle forze di lavoro dell'Eurostat;
- ♦ i dati amministrativi forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (Mpls) e dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) contengono i flussi per le diverse tipologie contrattuali delle attivazioni, cessazioni e trasformazioni di rapporti di lavoro relative ai lavoratori dipendenti e indipendenti, con esclusione dei lavoratori domestici. All'interno dei dati Inps, è possibile ricavare informazioni relative all'uso dei voucher su base territoriale e, ancor più rilevante per il presente lavoro, il numero di contratti stipulati usufruendo dell'esonero contributivo previsto dalla Legge di stabilità 2015. Infine, il Mpls fornisce la durata media dei contratti a termine e un focus sulla Garanzia giovani.

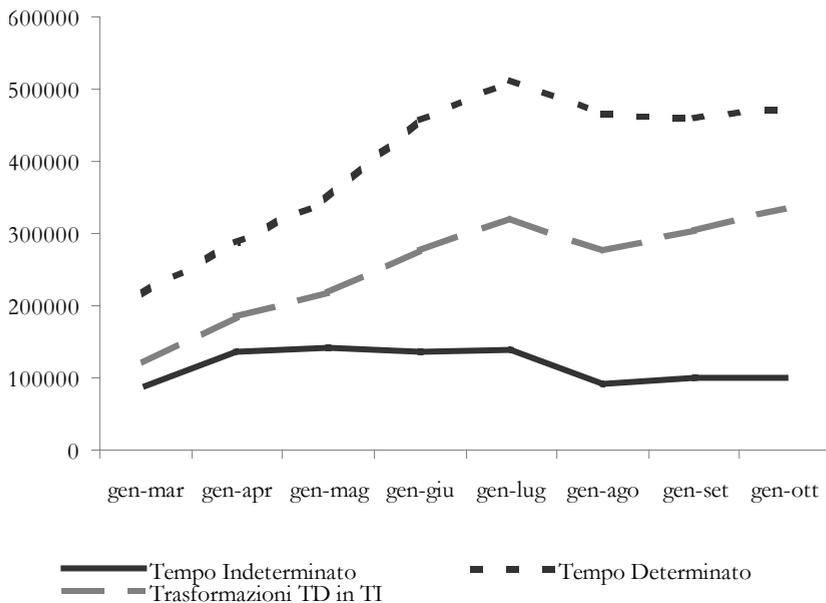
L'obiettivo dell'analisi empirica è triplice: viene analizzato in che misura la riduzione dei contributi sociali da parte delle imprese, unitamente al nuovo contratto a tutele crescenti, abbia avuto un impatto positivo sull'occupazione a tempo indeterminato e, di conseguenza, se ciò si sia tradotto in una riduzione della quota di contratti a termine sul totale dei rapporti di lavoro dipendente. Secondo, viene valutato il

¹⁴ Una valutazione d'impatto, in grado di separare gli effetti della riforma del lavoro da quelli della decontribuzione, non è attualmente possibile, in quanto quest'ultima ancora in corso non permette di stabilire un controfattuale.

contributo alla dinamica occupazionale dovuto ad altre politiche in atto, quali ad esempio la Garanzia giovani implementata in Italia nella seconda metà del 2014. Infine, discuteremo l'andamento dei nuovi lavori atipici in Italia e la qualità di questa occupazione in termini di crescita potenziale dell'economia nonché della produttività.

Secondo i dati amministrativi dell'Osservatorio sul precariato Inps, tra gennaio e ottobre 2015, i nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato al netto delle cessazioni corrispondono al 17% del totale, calcolato come somma tra contratti a termine e indeterminati¹⁵. Includendo anche le trasformazioni di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato – le stabilizzazioni – la quota dei nuovi contratti a tempo indeterminato scende all'11%. Inoltre, come mostra la figura 6, la di-

Figura 6 - Rapporti di lavoro netti cumulati per tipologia contrattuale, gennaio-ottobre 2015



Fonte: Inps.

¹⁵ Per ciascun lavoratore è possibile avere nello stesso periodo più contratti in essere, tuttavia, come si vedrà utilizzando i dati campionari sulle forze di lavoro, questa tipologia contrattuale emerge nella dinamica occupazionale, annullando l'effetto moltiplicativo di contratti per dipendente.

namica dei contratti a termine rispetto a quelli permanenti si rafforza nel tempo, mentre per questi ultimi è piuttosto costante nel tempo. Anche le trasformazioni di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato aumentano costantemente nel tempo e sembrano non risentire della flessione intervenuta tra settembre e ottobre¹⁶. L'effetto positivo sui contratti a tempo indeterminato è dovuto interamente alla dinamica contrattuale tra gennaio e aprile. Inoltre, il confronto tra attivazioni e cessazioni tra il 2013 e il 2015 mostra che l'aumento netto di contratti è dovuto principalmente alla dinamica delle attivazioni, mentre le cessazioni sono piuttosto costanti nel tempo¹⁷. Infine, è bene notare la dinamica retributiva dei neo-assunti a tempo indeterminato da cui emerge come questi ultimi guadagnino mediamente l'1,5% in meno rispetto ai neo assunti con lo stesso contratto nel 2014.

Tabella 1- Distribuzione delle tipologie contrattuali per tipologia oraria, gennaio-ottobre 2015

	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Totale per tipologia oraria
Tempo pieno	59%	63%	62%
Part-time	41%	37%	38%
Totale per tipologia contrattuale	100%	100%	100%

Fonte: Inps.

Osservando la distribuzione della tipologia oraria per tipo di contratto (tabella 1) emerge che i contratti part-time prevalgono tra i contratti a tempo indeterminato rispetto a quelli a termine, di cui rappresentano rispettivamente il 41% e 37%¹⁸. Alla scarsa capacità di generare nuova

¹⁶ Vengono qui escluse le trasformazioni di contratti di apprendistato in contratti indeterminati in quanto non soggette all'esonero contributivo previsto dalla legge 193/2014, Legge di stabilità 2015.

¹⁷ La riduzione delle cessazioni è dell'ordine del 2%.

¹⁸ L'elevata incidenza dei contratti part-time sul totale, rispetto all'incidenza sull'occupazione totale, dipende con elevata probabilità dal calcolo amministrativo basato esclusivamente sulle attivazioni, che non è quindi riferito ai contratti netti.

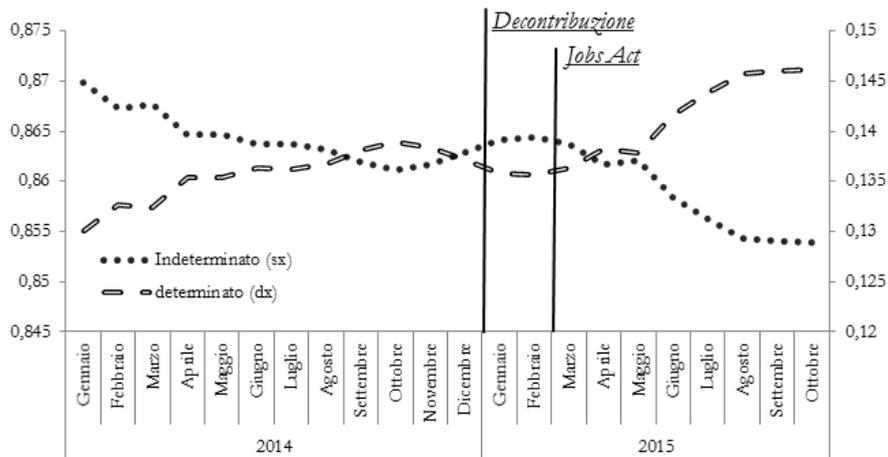
occupazione in termini quantitativi si unisce la dinamica qualitativa dei nuovi contratti, caratterizzati da un elemento di sottoccupazione, confermato dalla rilevazione Istat secondo cui, nel III trimestre 2015, la quota di part-time involontari sul totale dei contratti a tempo parziali è del 60%.

Guardando ai dati dell'Indagine sulle forze di lavoro (Istat), la dinamica occupazionale mostra un forte aumento dell'incidenza dei lavoratori a termine sul totale dei lavoratori dipendenti (figura 7). Nell'ultimo biennio (2014-2015), la quota di contratti a tempo indeterminato aumenta solo nel quarto trimestre del 2014 e diminuisce progressivamente nel corso dell'ultimo anno, soprattutto da marzo 2015, all'entrata in vigore del *Jobs Act*. Più in generale, l'aumento nel tempo della quota di contratti a termine, seppure non monotonica, risulta essere coerente con la progressiva liberalizzazione del mercato del lavoro.

RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

Figura 7 - Distribuzione occupati per tipologia contrattuale

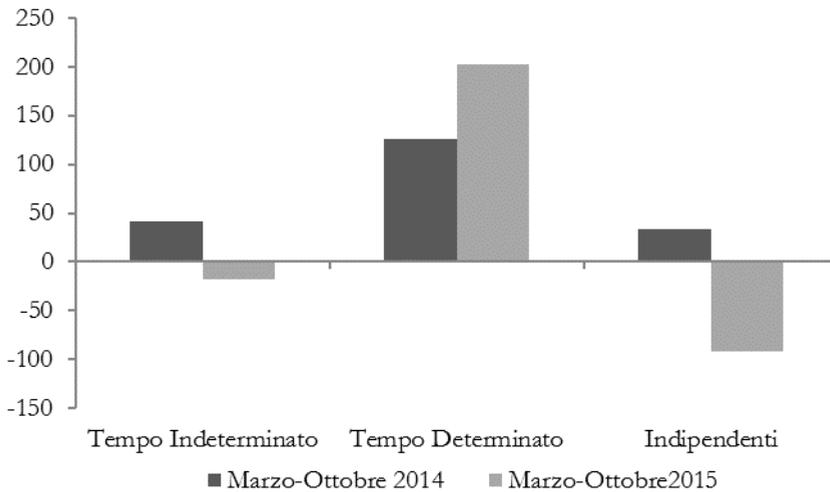


Fonte: Istat.

In termini assoluti, l'occupazione nei primi dieci mesi del 2015 aumenta di 84 mila unità, di cui solo duemila a tempo indeterminato. Considerando, invece, il dato cumulato da marzo a ottobre – periodo di implementazione del «contratto a tutele crescenti» – il numero di

dipendenti a tempo indeterminato e negativo, -18 mila unità. Il confronto con lo stesso periodo del 2014, evidenzia ancora una volta la scarsa capacità dell'economia italiana a generare nuova occupazione stabile (figura 8). Nello stesso periodo del 2014, infatti, il numero di nuovi occupati a tempo indeterminato era positivo (+42 mila), mentre risultava inferiore il numero di nuovi occupati a termine, con una differenza rispetto al 2015 di 77 mila nuovi lavoratori.

Figure 8 - Nuovi occupati per tipologia contrattuale, marzo-ottobre 2014 vs 2015 (migliaia)



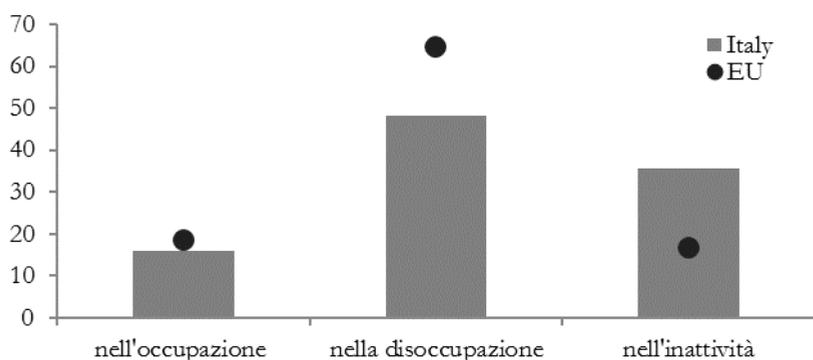
Fonte: Istat.

La maggiore dinamicità dei contratti a termine risultante dai dati amministrativi Inps non pare trovare giustificazione nel numero di contratti per lavoratore: se è vero che ciascun lavoratore può avere più di un contratto a termine in uno stesso periodo, la dinamica occupazionale tende a rivelare un aumento degli occupati *tout court*¹⁹.

¹⁹ Secondo la serie storica Istat relativa ai dati di flusso, aggiornata al terzo trimestre del 2015, Tasso di permanenza nell'occupazione a termine così come la transizione verso l'occupazione a tempo indeterminato aumentano entrambe dell'1% nel 2015, mentre si riduce specularmente la transizione verso il lavoro indipendente e la disoccupazione.

Un'ulteriore evidenza riguarda la transizione dallo stato di disoccupato a quello di occupato o inattivo²⁰. Infatti, il 35,7% di coloro che sono stati registrati come disoccupati nel primo trimestre del 2015 risulta inattivo nel trimestre successivo (Eurostat), contro una media europea²¹ del 16,8%, mentre la transizione verso l'occupazione, nonostante il *Jobs Act* e la decontribuzione, rimane sotto la media Ue (16,1% contro il 18,1%). I dati di flusso Istat sembrano confermare questa evidenza. Nello specifico, le transizioni su dodici mesi, riportate in figura 9, mostrano che nei primi tre trimestri del 2015 il tasso di transizione dalla disoccupazione all'inattività aumenta dal 37,6% al 43%, mentre la transizione verso l'occupazione è piuttosto stabile al 22%.

Figura 9 - Transizione e permanenza nella disoccupazione tra I-II trimestre 2015



Fonte: Eurostat.

L'esiguo incremento occupazionale osservato nel periodo d'analisi si distribuisce iniquamente tra le diverse classi di età: l'unico incremento nell'occupazione a tempo indeterminato riguarda la coorte d'età over 45, mentre l'occupazione a termine aumenta per tutte le classi di età e

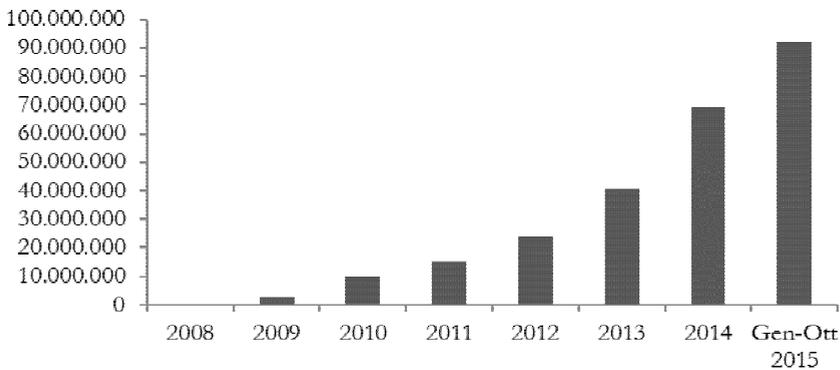
²⁰ Evidenza che spiega in larga misura anche l'andamento del tasso di disoccupazione. Bisogna comunque considerare che l'andamento della transazione verso l'inattività è collegata anche all'andamento del lavoro sommerso.

²¹ Dai dati a disposizione, non è possibile depurare la transizione verso l'inattività dalla quota di disoccupati che transitano verso forme di lavoro irregolare, quindi sommerso.

in special modo per i giovani tra i 15 e i 34 anni. Sembra, dunque, che il *Jobs Act* abbia contribuito ad aumentare l'occupazione dei lavoratori più anziani contraddicendo parzialmente gli obiettivi dichiarati al momento della promulgazione della legge. A ottobre 2015, il tasso di occupazione giovanile è al 15,6%, mentre quello di disoccupazione al 39,8%. L'evidenza statistica, inoltre, mostra come l'occupazione giovanile rimane caratterizzata dal lavoro precario, in particolar modo per un'ampia utilizzazione dei contratti a termine. In aggiunta a ciò va sottolineato come, l'aumento del numero di occupati e la riduzione del numero di inattivi tra i 15 e i 34 anni non può essere direttamente attribuito al *Jobs Act* e agli sgravi contributivi. Da questo punto di vista, va considerato l'effetto della Garanzia giovani, avviata in Italia nell'autunno del 2014 e rivolta principalmente ai Neet, i giovani tra i 15 e i 24 anni né occupati né in formazione. Secondo i dati del Monitoraggio della Garanzia giovani – forniti dal Miops – 429.424 Neet hanno effettuato la registrazione al programma tramite i Centri per l'impiego, transitando dalla condizione di inattivi a quella di disoccupati e provocando, conseguentemente, una riduzione del tasso di disoccupazione dovuto all'aumento della popolazione attiva. Tuttavia, risulta che, in media, le offerte di lavoro da parte delle imprese si riferiscono soprattutto a contratti a termine e ammontano a meno del 10% delle dichiarazioni di disponibilità al lavoro registrate. Assumendo che almeno una parte delle ore lavorate abbiano dato luogo a nuovi rapporti di lavoro, è possibile ipotizzare che l'esiguo incremento dell'occupazione giovanile nel periodo di osservazione può essere parzialmente spiegato con l'effetto della Garanzia giovani. Infine, circa un terzo dei posti vacanti relativi al programma si riferiscono a posizioni «tecniche non professionali», quindi a lavori a bassa qualifica. Infine, oltre a intervenire sui contratti standard, il *Jobs Act* ha riformato la disciplina dei contratti atipici, tra cui il lavoro accessorio occasionale, regolato attraverso i buoni lavoro. Introdotti nel diritto del lavoro dalla Riforma Biagi del 2003 e implementati nel 2008, i buoni hanno vissuto, a seguito di una progressiva liberalizzazione nel corso degli anni, una diffusione esponenziale (figura 10). Nessuna inversione di tendenza è riscontrabile dall'introduzione del *Jobs Act* in poi: nei primi dieci mesi del 2015, infatti, sono stati venduti oltre 91 milioni di voucher, con una crescita annua che supera il 70%. Elaborando i dati della serie storica dei voucher riscossi per classi di età, disponibile fino al 2014, emerge che la quota di lavoratori giovani aumenta drasticamente nel tempo, contrariamente a quanto accade per la coorte over

55. Questa dinamica, di natura anche anagrafica, evidenzia alcuni aspetti critici della nuova riforma del lavoro: 1) il *Jobs Act* non ha ridotto il lavoro precario, soprattutto per quel che riguarda le forme contrattuali prive di elementi di tutele, come i voucher; 2) l'incentivazione del lavoro accessorio incide negativamente sul potere contrattuale dei lavoratori con potenziali effetti negativi sulla domanda aggregata e la produttività del lavoro.

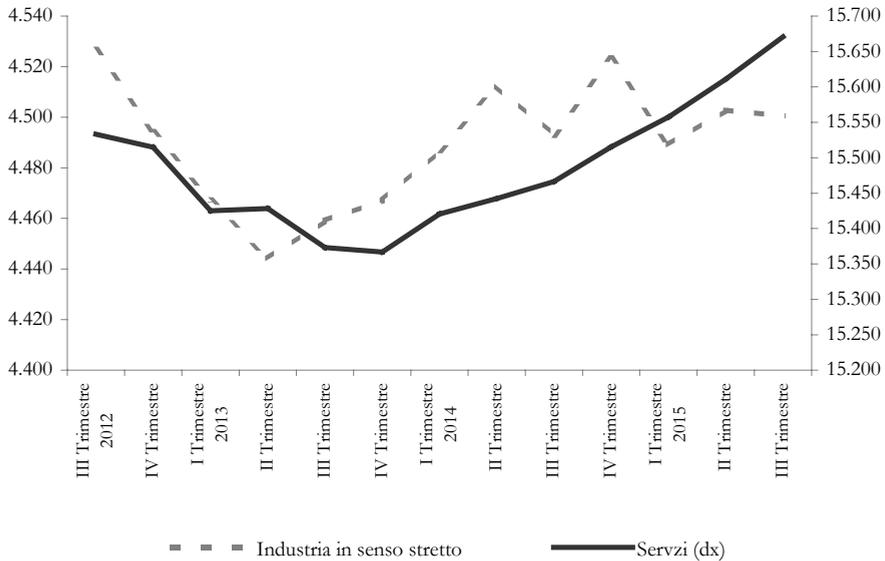
Figura 10 - Serie storica voucher venduti



Fonte: Inps.

Osservando la dinamica settoriale emerge che il settore manifatturiero è caratterizzato da una debole ripresa nel 2014, rispetto al 2013 (figura 11). Tuttavia, il lento aumento dell'occupazione in questo settore vede un riassorbimento nel tempo, fino a una variazione nulla, se non negativa, nei primi due trimestri del 2015. Al contrario, dalla seconda metà del 2014, persiste la crescita occupazionale nei servizi, in particolare in quelli a bassa intensità tecnologica. L'erosersi della base manifatturiera, considerata cruciale per l'innovazione, a favore di un aumento dei servizi a bassa intensità tecnologica, suggerisce una dinamica di impoverimento della struttura produttiva come evidenziato da Stollinger e al. (2013), Cirillo e Guarascio (2014; 2015) e Ginzburg e Simonazzi (2016). L'accelerazione di tale processo mette ulteriormente a rischio la dinamica della produttività e dell'innovazione nel medio-lungo periodo.

Figura 11 - Dinamica occupazionale per settore di attività economica



Fonte: Istat.

6. Conclusioni

In questo articolo si è offerta una prima valutazione dell'impatto della legge 183/2014, il *Jobs Act*, sul mercato del lavoro italiano, un intervento normativo che complessivamente accentua la precarizzazione dei rapporti di lavoro sia di tipo standard – si veda il neo contratto a tutele crescenti – che cosiddetti «atipici» – ne è un esempio l'incremento dell'utilizzo dei voucher. In tal senso, l'eliminazione della tutela reale per i contratti a tempo indeterminato non è che l'ultimo tassello di un processo di precarizzazione ventennale. Dal punto di vista empirico, i fatti stilizzati esposti nella sezione 3 mettono in luce alcune criticità strutturali del mercato del lavoro italiano in termini di occupazione e produttività del lavoro nell'intero arco temporale analizzato. In particolare, fra queste vi sono il persistente tasso di disoccupazione giovanile, il divario Nord-Sud con quest'ultimo strutturalmente in ritardo in termini di occupazione e produzione e la generale stagnazione della dinamica della produttività aggregata. L'analisi empi-

rica proposta nella sezione 4 mette in luce il fallimento del *Jobs Act* nel raggiungere i suoi principali obiettivi in termini di impulso all'occupazione e riduzione del lavoro temporaneo e dei contratti atipici. Come evidenziano i dati, l'incremento dell'occupazione osservato ha riguardato principalmente i lavori a termine, mentre il lieve aumento di occupati a tempo indeterminato è da ricondursi alle trasformazioni – le stabilizzazioni – di contratti esistenti piuttosto che alla creazione di nuovo impiego. Inoltre, in termini di ore lavorate, i risultati dimostrano che i contratti part-time aumentano fra le posizioni a tempo indeterminato piuttosto che fra quelle a tempo determinato, con un carattere per lo più involontario. L'analisi della dinamica per età evidenzia inoltre come solo le coorti d'età maggiori (over 55 anni) hanno tratto beneficio dall'applicazione del nuovo contratto durante i primi nove mesi della riforma. Da questo punto di vista, l'incremento dell'occupazione per le coorti più giovani, comparativamente inferiore rispetto a quelle più anziane, e la riduzione del tasso di inattività sono da attribuirsi principalmente alla Garanzia giovani e alla diffusione dei voucher. Quest'ultimo fenomeno, in forte espansione, è indice non solo della maggiore precarietà del mercato del lavoro ma, allo stesso tempo, dell'instaurarsi di una condizione di forte debolezza dei lavoratori come corpo sociale. Se si aggiunge a ciò la considerazione che gli incentivi monetari alle imprese non sono stati forieri di nuova occupazione, emerge allora che il *Jobs Act* ha avuto come maggiore risultato quello di produrre uno spostamento di potere dai lavoratori alle imprese. Nello specifico, gli sgravi sul costo del lavoro per le nuove assunzioni costituiscono un trasferimento di fondi da parte della fiscalità generale al reddito d'impresa, dal momento che non emerge nessun incremento salariale. Il *Jobs Act* come politica dell'offerta *tout court* non risulta in grado di rispondere ai problemi strutturali del mercato del lavoro italiano, fra i quali la polarizzazione dell'occupazione, favorendo l'espansione di lavori scarsamente qualificati soprattutto nel terziario e in settori a basso valore aggiunto e scarso contenuto tecnologico.

Sembrerebbe, infatti, che il *Jobs Act* con la manovra della decontribuzione abbia esacerbato gli effetti strutturali della crisi dal punto di vista della riduzione e dell'impoverimento della capacità produttiva, contribuendo ad accentuare la divergenza fra centro e periferia dell'Europa.

In conclusione, l'analisi proposta evidenzia l'inefficacia del *Jobs Act* nel creare occupazione durevole e di qualità evidenziando la sua pericolosità non solo in termini di distribuzione di potere fra gruppi sociali,

RPS

Marta Fana, Dario Guarascio e Valeria Cirillo

ma anche di indebolimento della struttura industriale italiana, soprattutto all'indomani della crisi del 2008.

RPS

Riferimenti bibliografici

- Abraham K.G. e Taylor S.K., 1996, *Firms' Use of Outside Contractors: Theory and Evidence*, «Journal of Labour Economics», vol. 14, n. 3, pp. 394-424.
- Addressi W., 2014, *The Productivity Effect of Permanent and Temporary Labor Contracts in the Italian Manufacturing Sector*, «Economic Modelling», n. 36, pp. 666-672.
- Avdagic S., 2013, *Partisanship, Political Constraints, and Employment Protection Reforms in an Era of Austerity*, «European Political Science Review», vol. 5, n. 3, pp. 431-455.
- Bassanini A. e Ernst E., 2002, *Labour Market Institutions, Product Market Regulation, and Innovation*, Oecd Economics Department Working Papers, doi: 10.1787/18151973.
- Battisti M. e Vallanti G., 2013, *Flexible Wage Contracts, Temporary Jobs, and Firm Performance: Evidence from Italian Firms*, «Industrial Relations: A Journal of Economy and Society», vol. 52, n. 3, pp. 737-764.
- Bentolila S. e Saint-Paul G., 1994, *A Model of Labor Demand with Linear Adjustment Costs*, «Labour Economics», vol. 1, n. 3, pp. 303-326.
- Boeri T. e Garibaldi P., 2007, *Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?*, «The Economic Journal», vol. 117, n. 521, pp. 357-385.
- Calza Bini P., 2014, recensione di Bettio F., Plantega J. e Smith M. (a cura di), *Gender and European Labour Market* (Routledge, Londra, 2011), «Economia & Lavoro» n. 2, pp. 191-193.
- Ciriaci D. e Palma D., 2008, *The Role of Knowledge-based Supply Specialisation for Competitiveness: A Spatial Econometric Approach*, «Papers in Regional Science», n. 87, pp. 453-475.
- Cirillo V. e Guarascio D., 2014, *Esiste una via d'uscita dalla crisi? Competitività, occupazione e declino industriale in Europa*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 189-209.
- Cirillo V. e Guarascio D., 2015, *Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe*, «Intereconomics», n. 50, pp. 156-160.
- Cirillo V., Pianta M. e Nascia L., 2014, *The Shaping of Skills: Wages, Education, Innovation*, Università di Urbino, «Desp Wp», pp. 1974-4110.
- Codogno L., 2009, *Two Italian Puzzles: are Productivity Growth and Competitiveness Really so Depressed?*, Italian Ministry of Economy and Finance - Department of the Treasury Working Paper, n. 2, marzo.
- Faini R. e Sapor A., 2005, *Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana*, in Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauro G. e Scarpa C. (a cura di), *Oltre il declino*, il Mulino, Bologna, pp. 19-77.

- Ginzburg A. e Simonazzi A., 2016, *Rebalancing Europe as a Way Out of the Crisis*, «The European Journal of Comparative Economics», in via di pubblicazione.
- Hurley J. e Fernandez-Macias E. e Storrie D., 2013, *Employment Polarization and Job Quality in the Crisis. European Jobs Monitor 2013*, Eurofound, Dublino, disponibile al sito internet: www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market-business/employment-polarisation-and-job-quality-in-the-crisis-european-jobs-monitor-2013.
- Jona-Lasinio C. e Vallanti G., 2013, *Reforms, Labour Market Functioning and Productivity Dynamics: A Sectoral Analysis for Italy*, Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury Working Paper, n. 10, settembre.
- Kleinknecht A., van Schaik F. N. e Zhou H., 2014, *Is Flexible Labour Good for Innovation? Evidence from Firm-level Data*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 38, n. 5, pp. 1207-1219.
- Landesmann M., 2013, *The New North-South Divide in Europe: Can the European Convergence Model be Resuscitated?* in Fagerberg J., Laetadius S. e Martin B.R. (a cura di), 2015, *The Triple Challenge for Europe: The Economy, Climate Change and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Lucidi F. e Kleinknecht A., 2009, *Little Innovation, Many Jobs: An Econometric Analysis of the Italian Labour Productivity Crisis*, «Cambridge Journal of Economics», n. 34, pp. 525-546
- Mazzucato M., Cimoli M. e Dosi G., 2015, *Which Industrial Policy does Europe need?*, «Intereconomics», n. 50, pp. 120-155.
- Oecd, 1994, *The Oecd job Study*, Oecd, Parigi.
- Pini P. (2015), *Il Jobs Act tra surrealismo e mistificazione: una lettura critica*, «Economia & Lavoro», vol. 49, n. 2, pp. 177-216.
- Saltari E. e Travaglini G., 2008, *Il rallentamento della produttività del lavoro e la crescita dell'occupazione. Il ruolo del progresso tecnologico e della flessibilità del lavoro*, «Rivista italiana degli economisti», n. 13, pp. 3-38.
- Scarpetta S. e Tressel T., 2004, *Boosting Productivity Via Innovation and Adoption of New Technologies: Any Role for Labor Market Institutions?*, «Social Protection and Labor Policy and Technical Notes», 29144, The World Bank, Washington D.C.
- Simonazzi A., Ginzburg A. e Nocella G., 2013, *Economic Relations between Germany and Southern Europe*, «Cambridge Journal of Economics», n. 37, pp. 653-675.
- Stollinger R., Foster-McGregor N., Holzner M., Landesmann M., Poschl J., Stehrer C. e Stocker-Waldhuber R., 2013, *A «Manufacturing Imperative» in the EU: Europe's Position in Global Manufacturing and the Role of Industrial Policy*, «Wiiw Research Reports», n. 391, The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Vergeer R. e Kleinknecht A., *Do labour market reforms reduce labour productivity growth? A panel data analysis of 20 Oecd countries (1960-2004)*, «International Labour Review», n. 3, pp. 365-393.

Nuova crisi e vecchi problemi. Effetti collaterali sul lavoro delle donne*

Fatima Farina e Alessandra Vincenti

RPS

Il saggio guarda agli effetti della crisi sulla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro italiano, nelle politiche e nei numeri. A fronte della diffusa convinzione che la crisi abbia colpito prevalentemente la componente maschile, le analisi mostrano gli effetti corrosivi della già debole presenza femminile, la cui recente crescita di offerta è sintomo di un grave affanno più che di una spinta virtuosa. Ciò risulta

evidente dagli indicatori del mercato del lavoro, dalla frammentarietà e incoerenza degli interventi attuati da cui non emerge una tensione verso la partecipazione paritaria tra i sessi, come pure dal prefigurarsi di nuovi rischi quali l'accorciamento del percorso di studi delle giovani nella fascia universitaria, che rinunciando così al principale fattore di promozione e protezione, le espone a rischio di esclusione.

1. Introduzione. Il lavoro delle donne come danno collaterale della crisi economica?

Si parla di lasciare le donne senza lavoro e farle rimanere a casa. È più sicuro questo, che spargere per strada uomini disperati
(dal film *Advantageous*, 2015)

Questo contributo intende guardare all'impatto della crisi economica sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro dal punto di vista dei numeri e delle politiche. Per interpretare i dati dell'oggi occorre uno sguardo che vada più indietro nel tempo poiché i processi che producono gli attuali modelli di partecipazione cominciano a delinearli quarant'anni fa. Robert Reich (2010), ricostruendo i decenni che hanno preceduto la crisi del 2008, comincia proprio dalla stagnazione

* I paragrafi 1 e 4 sono da attribuirsi ad Alessandra Vincenti, i paragrafi 2 e 3 a Fatima Farina, mentre le conclusioni sono state scritte insieme. L'intero lavoro è frutto di una riflessione interamente condivisa tra le autrici.

economica degli anni settanta negli Stati Uniti (ma anche in Europa). In quel periodo prendono avvio una serie di trasformazioni: dalla finanziarizzazione dei sistemi di previdenza sociale alla progressiva compressione dei salari come risposta alla crescente interdipendenza dei mercati che ha comportato lo spostamento all'estero delle produzioni e la terzomondizzazione del Nord con la diffusione di condizioni di lavoro tipiche dell'economia informale (Gallino, 2012). A queste trasformazioni si è risposto in tre modi, dice Reich: un maggior indebitamento necessario a mantenere il livello di consumo e a far fronte a costi prima contenuti, tra i quali quelli necessari per l'istruzione superiore (in Italia si è registrata una crescente compartecipazione ai costi, fra gli altri, dell'istruzione e della salute); un incremento dei tempi di lavoro; l'ingresso delle donne nel mercato. In particolare, il crescere di «situazioni diffuse di *intensificazione* (che vuol dire fare più cose nel medesimo lasso di tempo) e *densificazione* del lavoro (che significa invece soppressione di ogni tipo di pausa nel calcolo dell'orario)» (Gallino, 2001, p. 59), mette al centro la ricerca di un equilibrio tra vita e lavoro più complicato per le donne che per gli uomini.

La letteratura ci dice che negli anni settanta nel nostro paese le nuove generazioni di donne manifestarono una chiara volontà di entrare nel mercato dal lavoro cambiando il modello di partecipazione per riprodurre, anche in Italia, quella curva di distribuzione del tasso di occupazione tipicamente maschile. In un decennio segnato dalle rivendicazioni femministe per l'eguaglianza, sia nella sfera privata che in quella pubblica, l'espressività e la costruzione identitaria sembrarono diventare la chiave di lettura del lavoro di donne che maggiormente accedevano all'istruzione superiore. L'accento posto su questa volontà di partecipazione delle donne ha messo in ombra la crescente esigenza del secondo reddito familiare per la contrazione dei salari e la perdita di capacità di spesa. A partire dagli anni novanta, a fronte di un tasso di occupazione maschile rimasto stabile, si assiste a un più sostanziale incremento della partecipazione femminile al mercato del lavoro¹.

La riflessione delle scienze sociali sulla «femminilizzazione» del lavoro

¹ Dal 1972 al 1992 l'Istat registra che il tasso di occupazione delle donne con oltre 14 anni aumenta di quasi 7 punti percentuali, ma più forte è la crescita dell'occupazione femminile nei decenni successivi: le serie storiche dell'Istat ci dicono che nel 1994 il tasso di occupazione femminile era del 38,5%. Questo tasso si attesta al 42,5% nel 2000 per arrivare al 46,9% nel 2012 (www.seriistoriche.istat.it).

ha prodotto concetti attraverso cui interpretare i dati, dalle diverse forme di segregazione, al tetto di cristallo, alla doppia presenza, i quali evidenziano come la partecipazione delle donne sia segnata da una vulnerabilità dovuta sia a fenomeni di segregazione che a percorsi lavorativi discontinui, in una struttura del mercato del lavoro poco permeabile ai bisogni femminili, vincolati al tenere insieme la vita familiare e quella lavorativa. Il nodo della conciliazione e le modalità con cui è stato affrontato sono le specchie della vischiosità di un mercato del lavoro che continua a rappresentare la disoccupazione femminile come meno grave rispetto a quella maschile. Ecco che con lo scoppiare della crisi riaffiora l'idea che le donne hanno comunque una *exit strategy*, invece negata agli uomini il cui ruolo di *breadwinner* è ancora stabilmente parte di un immaginario condiviso che dà forma alle scelte di politiche pubbliche con cui – come vedremo – dal 2008 si è tentato di far fronte alla crisi.

Se quindi le donne sembrano resistere di più, sono evidenti i segnali di una corrosione tanto dell'occupazione femminile quanto delle opportunità di accesso all'istruzione, che ancor oggi costituisce un elemento di protezione in un mercato sempre meno capace di produrre domanda di lavoro.

2. La crisi ha fatto bene alle donne?

C'è una retorica dominante sulla crisi economica presente che vuole la forza lavoro maschile più penalizzata di quella femminile. I dati recenti sull'andamento del mercato del lavoro nazionale rinforzano tale assunzione, sottolineando l'aumentata partecipazione lavorativa delle donne italiane dal principio della crisi. L'espulsione degli uomini sembrerebbe dunque aver avvantaggiato le donne. Infatti, se complessivamente nel periodo 2008-2014 l'occupazione italiana è calata (tabella 1) più della media europea (rispettivamente -2,9% e -0,8%), il dato per sesso chiarisce che tale diminuzione è imputabile soprattutto agli occupati maschi (-5,5%), maggiormente presenti nei settori produttivi più colpiti dalla crisi².

² Non è da escludere ovviamente anche l'effetto dell'innalzamento dell'età pensionabile.

Tabella 1 - Tasso di occupazione e occupate/i per sesso 2008-2014

	Tasso occupazione (15-64 anni)			Occupate/i	
	Variazioni			Variazioni 2008-2014	
	2014	2008-2014	2014 (Va)	Assolute	%
Sesso					
Maschi	64,7	-5,5	-0,0	12.945	-6,3
Femmine	46,8	-0,4	0,3	9.334	0,7
Italia	55,7	-2,9	0,2	-811	-3,5
Ue	64,9	-0,8	0,8	-4.910	-2,2

Fonte: elaborazione a cura delle autrici sui dati della Rilevazione sulle Forze di lavoro.

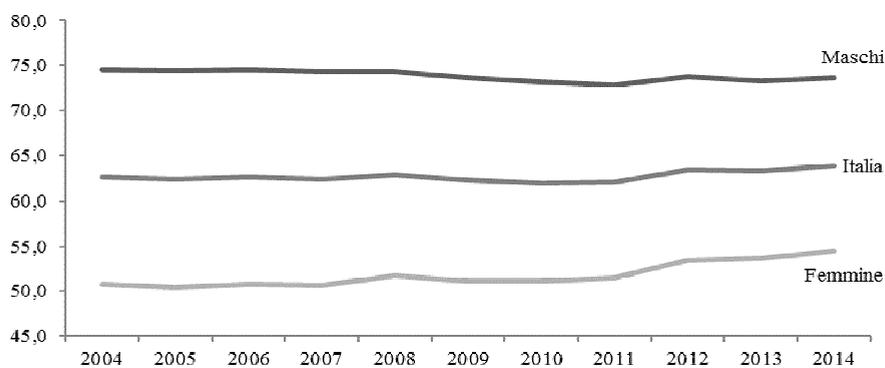
Fuori di retorica, l'interpretazione dei dati porta a mettere a fuoco uno dei principali effetti della crisi, quello di aver rafforzato la funzione di manodopera di riserva o sostituzione che le donne svolgono sul mercato del lavoro nazionale, quale segmento di forza lavoro che mantiene con il mercato un legame più labile. Insieme all'occupazione femminile è cresciuta la percentuale di famiglie in cui la donna risulta l'unica portatrice di reddito. Si tratta del 12,9% delle famiglie (2,4 milioni, erano il 12,5% nel 2013) (Istat, 2015a), un numero più basso della media europea, costituita in buona parte da pensionate e nuclei monogenitoriali, ma anche, è qui la novità, da donne che si sono (ri)presentate sul mercato del lavoro per necessità personale e/o familiare³, molte delle quali transitate nel mondo del lavoro dalla condizione di casalinga. Questo ha portato anche a una lieve riduzione del divario tra lavoratrici con figli in età prescolare e senza figli, pur rimanendo la partecipazione lavorativa delle madri un nodo estremamente critico nel nostro paese⁴. Non è una novità invece il fatto che, nono-

³ «Le famiglie con principale percettore donna (in media composte da 1,79 componenti) sono costituite in maggioranza da anziane sole o da monogenitori e hanno un reddito mediano inferiore di circa un terzo rispetto a quello delle famiglie con a capo un uomo, composte in media da 2,64 componenti (18.686 euro contro 27.639 euro)» (Istat, 2015b, p.7).

⁴ Il numero di dimissioni di lavoratrici madri non tende a diminuire (Istat, 2015b). Anche se nell'ultimo anno si registra una flessione tra le madri delle cosiddette dimissioni consensuali e convalidate e un aumento delle dimissioni dei padri, questo non sembra essere attribuibile a una redistribuzione del rischio tra

stante tutto, i tassi di attività delle donne italiane rimangono ancora straordinariamente bassi, con un differenziale di genere (Piazzalunga e Di Tommaso, 2015) che, seppure in diminuzione a partire dal 2009, misura 20 punti percentuali al 2014 (figura 1) a livello nazionale, tendente ad ampliarsi passando da Nord a Sud. Più che un vero e proprio cambiamento sembra emergere una sovrapposizione tra vecchie e nuove disparità strutturali determinata dalla crisi economica, che finisce per mantenere l'assetto del paese più ricco a più elevata disparità di genere (Eige, 2014; Bonomi e al., 2013).

Figura 1 - Tassi di attività per area geografica e sesso 2004-2014 (%)



Fonte: elaborazione a cura delle autrici su dati della Rilevazione sulle forze lavoro.

Tanto è vero che nel medesimo periodo insieme al tasso di occupazione è aumentato anche il tasso di disoccupazione tra le donne (figure 2a e 2b). Cosa che fa pensare a una crescita di offerta di lavoro spesso non trovato⁵.

i genitori, bensì a un aumento dello stesso per entrambi i soggetti. Fermo restando la normativa carente che non permette di estrapolare la quota di dimissioni in bianco, la differenza tra le dimissioni delle madri e dei padri (rispettivamente 20.774 e 3.545) rimane macroscopicamente ampia, anche se il dato per sesso risulta piuttosto trascurato nella *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri*, 2015 che dà conto dal 2012 dell'andamento del fenomeno.

⁵ Peraltro nel 2014 per la prima volta dal 2008 scende il tasso di disoccupazione nella Ue ma non in Italia (Istat, 2015a).

Figura 2a - Tasso di occupazione per sesso 2004-2014

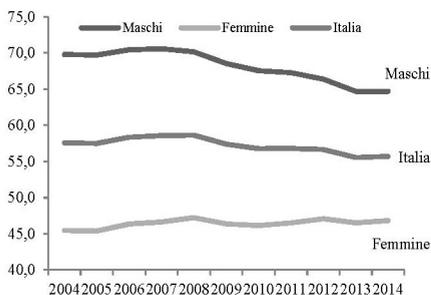
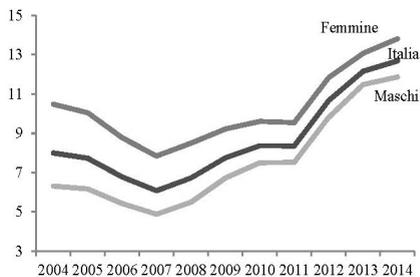


Figura 2b - Tasso di disoccupazione per sesso 2004-2014



Fonte: elaborazioni a cura delle autrici su dati della Rilevazione sulle forze lavoro.

Il volume dell'occupazione registra una relativa crescita tra le donne ma il lavoro trovato è per la più parte riconducibile al part-time (fig. 3a e 3b), a termine e a basso reddito. È questa «l'unica forma di lavoro che continua a crescere quasi ininterrottamente dall'inizio della crisi» (Istat, 2015a, p.8) con 643 mila unità in più dal 2008 (25,1%) e 80 mila (2,6%) solo nell'ultimo anno. Quella che era una forma d'impiego prevalentemente femminile è passata dal 5% all'8% nel periodo considerato (+3%). Tra le donne, già largamente maggioritarie, il part-time è ulteriormente cresciuto di 5 punti circa, dal 24,9% nel 2004 al 32,2% nel 2014.

Figura 3a - Part-time volontario 2004-2014 (%)

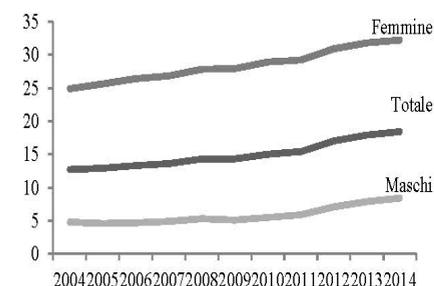
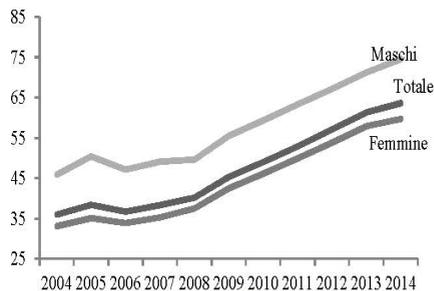


Figura 3b - Part-time involontario 2004-2014 (%)



Fonte: elaborazioni a cura delle autrici su dati Istat.

Il part-time dunque è al centro di una strategia diffusasi nel sistema produttivo per aggirare la crisi attraverso la contrazione dei costi di lavoro. Infatti, dal 2008 si è verificata una crescita soprattutto del part-time involontario (soprattutto maschile) di circa il 20%, vale a dire il 63,9% di tutta l'occupazione a tempo parziale in Italia, a fronte di una media europea del 29,4%

Sempre sul fronte del lavoro trovato, se quello standard è diminuito significativamente tra gli uomini in termini percentuali (-9%) e tra le donne considerando i valori assoluti (-188 mila lavoratrici dall'inizio della crisi), il lavoro atipico è aumentato tra i maschi, diminuendo invece tra le donne. Questo dato pone in luce la complessiva diminuzione delle opportunità di lavoro che addirittura ha portato gli uomini su un terreno di tradizionale maggiore occupazione femminile, dove il lavoro è più incerto, più discontinuo, con minor grado di tutele e anche con redditi più bassi. A proposito di redditi, pure il differenziale salariale in Italia, sebbene più basso che nel resto dell'Ue, è in evidente aumento dal 2008⁶ (Openpolis, 2015), con effetti diretti e indiretti della crisi, tra cui il blocco dei salari che ha colpito i dipendenti delle pubbliche amministrazioni dove si concentra la maggiore presenza di lavoratrici. Il mercato del lavoro italiano dunque, a fronte di un'accresciuta partecipazione femminile complessiva, si presenta persistentemente poco accogliente con le donne. Non basta il bisogno di lavorare a gonfiare le statistiche; qui sembra piuttosto che non siano cresciute le opportunità, semmai che si siano frammentate quelle già insufficientemente disponibili tra un numero di soggetti per cui il lavoro è divenuto più urgente e necessario. La crisi, insomma, ha avuto un effetto drammaticamente erosivo per le donne italiane, già così poco partecipi rispetto alle europee, rischioso anche in termini di scoraggiamento. Infatti, i tassi di mancata partecipazione confermano l'ampio divario di genere: le donne, più degli uomini, fanno aumentare i numeri delle forze di lavoro potenziali e delle persone in stato di disoccupazione, portando così anche a una sottostima dell'indicatore di disoccupazione *tout court*. A partire dal 2008 l'incremento del tasso di mancata partecipazione supera quello di disoccupazione, in crescita fino al 2013 con una pressoché costante distanza di genere (figura 4). La riduzione del divario partecipativo per genere è solo apparente: in realtà dal punto di vista quantitativo e altrettanto dal punto di vista qualitativo esso è avvenuto, quando e dove dimostrabile, al ribasso. Si tratta

RPS

Fatima Farina e Alessandra Vincenti

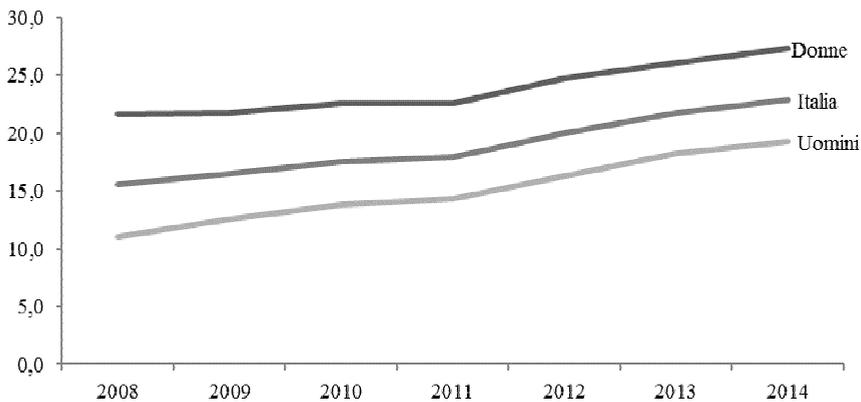
⁶ Dal 4% all'8% tra il 2008 e il 2012 (Istat, 2015b).

dunque di un gioco a somma zero dove si spostano risorse che non crescono né modificano la struttura preesistente. Del resto, il crescente rischio di povertà che grava prevalentemente sulle donne non fa che validare quanto sin qui argomentato. Più lavoratrici e più povere.

RPS

NUOVA CRISI E VECCHI PROBLEMI. EFFETTI COLLATERALI SUL LAVORO DELLE DONNE

Figura 4 - Tasso di mancata partecipazione 2008-2014 (%)



Fonte: elaborazione a cura delle autrici sui dati della Rilevazione sulle forze di lavoro.

3. Studiare? Che vantaggio?

Vi è da chiedersi a questo punto dove è finito l'investimento massivo in istruzione delle giovani, attraverso cui negli ultimi decenni hanno consolidato aspettative lavorative diffuse entro percorsi più stabili e continuativi lungo il corso di vita. I dati più recenti di un'ingente perdita di studenti, soprattutto a livello universitario (Oecd, 2015; Asso e al., 2015), fanno suonare un allarme rispetto a quello che soprattutto per le donne ha rappresentato non solo un fattore di protezione. Oltre alla nota maggiore difficoltà delle ragazze a tradurre in un vantaggio competitivo i loro curricula sul mercato del lavoro (Cammelli, 2015), i recenti dati relativi alla popolazione studentesca universitaria segnalano un ulteriore marcato *mismatch* di genere (Carbone e Farina, 2015) in buona parte riconducibile alle conseguenze della crisi e alle politiche di austerità. Le famiglie che nei decenni passati hanno indi-

viduato nella prosecuzione degli studi dei figli e delle figlie il principale mezzo di mobilità sociale, cominciano a dare segnali di affanno, ciò riflettendosi in un brusco calo dei tassi di passaggio dalla scuola secondaria all'università dal 73,4% nel 2004-2005, al 49% nel 2014-2015 (Oecd, 2015). Ciò comporta un aumento del rischio soprattutto per le giovani, a fronte di una crisi che enfatizza la maggiore vulnerabilità della popolazione femminile⁷, a più modesti livelli di istruzione (Istat, 2015a)⁸. Dal 2008 al 2014⁹ i tassi di disoccupazione a un anno dalla laurea hanno un andamento crescente, in particolare tra le laureate in possesso di un titolo di secondo livello, le quali contemporaneamente vedono ampliarsi il divario di genere con i loro colleghi. Sembra dunque diminuire la capacità di protezione associata all'istruzione.

Figura 5a - Laurea I livello

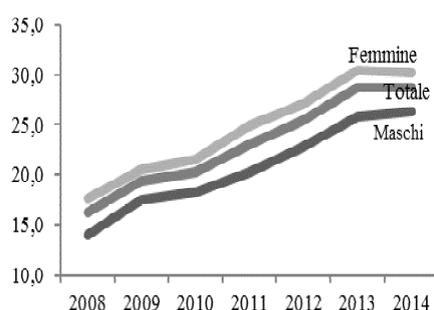
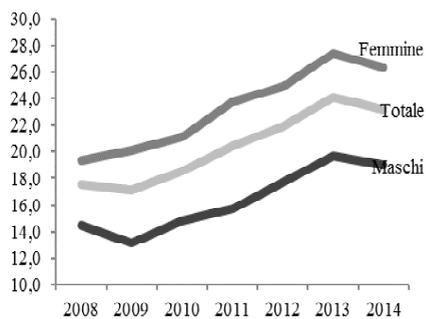


Figura 5b - Laurea II livello



Fonte: Carbone e Farina, 2015.

⁷ A differenza di quella maschile che – si legge sempre sul rapporto annuale – appare maggiormente esposta agli effetti dell'andamento dei mercati locali (Istat, 2015a).

⁸ Complessivamente durante la crisi il titolo di studio ha continuato a funzionare da fattore di protezione dalla disoccupazione, specie ai più alti livelli di qualificazione.

⁹ Le elaborazioni dei dati relativi alla condizione dei laureati contenute in questo paragrafo sono tratte dal lavoro di Carbone e Farina (2015) su dati Almalaurea dal 2008 al 2014.

Ciò risulta altresì confermato considerando che il *gender pay gap* nel medesimo arco temporale addirittura aumenta maggiormente tra i laureati/e di secondo livello a un anno dalla laurea, mentre tende a diminuire per quelle/i di primo livello (qui i livelli di reddito sono costantemente più bassi) (figure 6a e 6b).

Figura 6a - Retribuzione per sesso laureate/i I livello

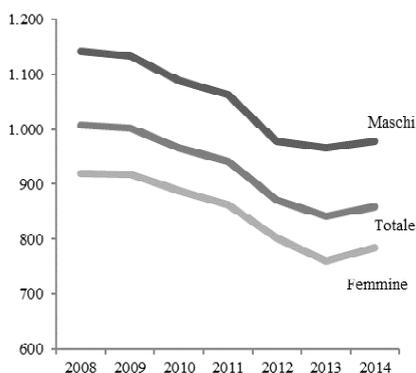
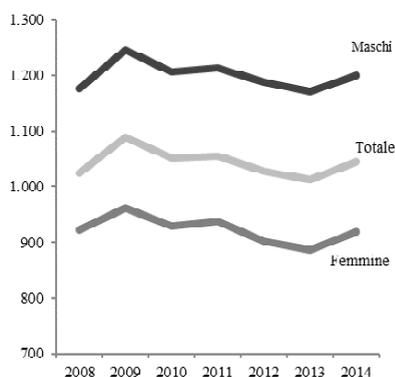


Figura 6b - Retribuzione per sesso laureate/i II livello

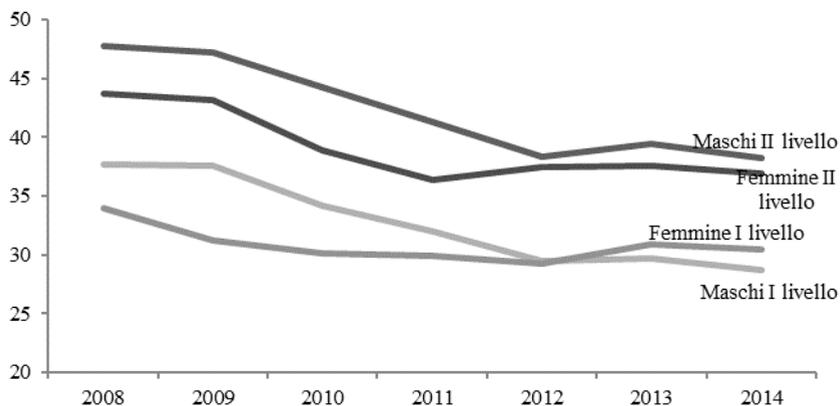


Fonte: Carbone e Farina, 2015.

Si aggiunga a ciò, che la probabilità di trovare un'occupazione stabile precipita significativamente per le laureate, specie di secondo livello, aumentando invece il numero di occupate (più che di occupati) in lavori irregolari. In questo caso la probabilità di un'occupazione stabile è maggiore con la laurea di secondo livello mentre per i laureati/e di primo livello si assiste a un andamento inverso negli ultimi anni, dove il rischio d'instabilità diminuisce per i ragazzi e aumenta per le ragazze (figura 7).

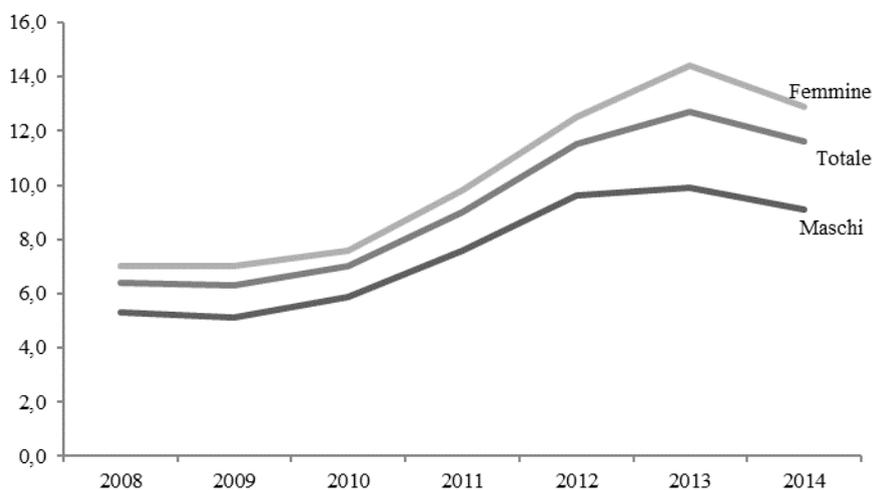
L'aumento del rischio diffuso e la sua maggiore concentrazione nel periodo di crisi sulle laureate, sembra riflettersi in un abbattimento dei tassi di passaggio dal primo al secondo livello degli studi universitari, per ragioni di tipo economico. Come si può osservare dal grafico (figura 8), sebbene sia aumentato il numero totale di studenti che tendono a non proseguire gli studi universitari, sono le ragazze che più spesso tendono a fermarsi al primo livello per ragioni economiche, in misura crescente nel periodo considerato, dunque distanziando ulteriormente i loro colleghi.

Figura 7 - Occupazione stabile a un anno dalla laurea per sesso



Fonte: Carbone e Farina, 2015.

Figura 8 - Mancato passaggio al secondo livello per ragioni economiche; laureate/i I livello



Fonte: Carbone e Farina, 2015.

Le conseguenze della crisi, delle politiche di tagli e disinvestimento nel sistema d'istruzione portano i loro effetti negativi nel solco delle criticità strutturali del sistema nazionale. Lo scoraggiamento per le condizioni di crescente difficoltà di spendibilità del titolo di studio nel contesto nazionale interessa prima di tutto le donne che rinunciano così al principale fattore di protezione e competitività, senza contare i rischi di impoverimento del sistema paese in termini di strumenti e risorse per affrontare la crescente complessità del reale.

4. Sette anni, quattro governi, tante piccole «riforme»

In un'epoca in cui la diseguaglianza è ridiventata una questione centrale e ineludibile, in cui è sempre più evidente che il divario tra ricchi e poveri è collegato a politiche fiscali e di spesa pubblica, è necessario chiedersi come alcuni cambiamenti del quadro normativo in tema di diritto del lavoro e di politiche sociali (sia per il sostegno al reddito che per aiutare l'incrocio domanda-offerta) possano produrre un impatto differente su uomini e donne.

Il quadro dei cambiamenti legislativi e delle politiche pubbliche – realizzati per combattere la crescente disoccupazione e le difficoltà di famiglie sempre più impoverite – è frammentario, difficilmente valutabile nel suo impatto sia per il poco tempo trascorso, sia per il susseguirsi di misure interrotte prematuramente e sostituite con altre, sia pure per l'instabilità del contesto e per un futuro, anche a breve, poco decifrabile.

La scelta di continuare ad agire, come è stato fatto a partire dagli anni novanta, sul fronte dell'offerta di lavoro e non altrettanto sulla riqualificazione della domanda, attraverso politiche industriali e di investimento nella ricerca, a oggi non ha prodotto risultati degni di nota, tenendo conto che anche laddove la crescita è stata più consistente, si è trattato di una *jobless growth* o dell'incremento di un'occupazione povera.

La crisi è scoppiata in anni in cui si stava diffondendo una maggiore attenzione all'impatto di genere dell'azione pubblica (dalla *gender budget analysis* all'analisi di genere delle politiche pubbliche). Una delle conseguenze della crisi è che questa attenzione è progressivamente scemata¹⁰. La probabile spiegazione è data dal fatto che molte azioni di ri-

¹⁰ Del resto l'attuale è il primo governo, dal 1996, a non avere un ministro per le Pari opportunità che, per quanto fosse un ministero senza portafoglio, svolgeva

cerca e intervento a favore delle pari opportunità tra uomini e donne fossero frutto più di un processo di burocratizzazione che non di una modalità di politicizzazione della disegualianza di genere. Prova ne è che, allo scoppio della crisi, le politiche adottate non hanno tenuto conto delle analisi d'impatto prodotte negli anni.

Un buon esempio è dato dal primo intervento anticrisi, ovvero il decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 «Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie». L'art. 2 (Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro) prevedeva la defiscalizzazione per prestazioni di lavoro straordinario da cui furono esclusi i dipendenti della pubblica amministrazione. Una decisione di questo tipo ha comportato un impatto differente su donne e uomini sia perché le prime sono più presenti nella P.A. (il cui nucleo familiare è magari, nel frattempo, diventato monoreddito, vedi par. 2), sia perché lo straordinario è più praticabile da uomini che non sono chiamati a conciliare il lavoro con l'attività di cura familiare. La crisi stava tagliando posti di lavoro maschili e la parola d'ordine era «salvare l'uomo *breadwinner*».

Tuttavia, per riconoscere la direzione che prenderanno le politiche anti-crisi, soprattutto rispetto al nodo della conciliazione, occorre far riferimento al documento congiunto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministero per le Pari opportunità intitolato «Italia 2020. Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro» (1° dicembre 2009). In questo documento si delinea quello che è stato chiamato «familismo per *default*» che prevede obblighi formali per le famiglie di assistere i soggetti che necessitano cura, senza però dare loro un sostegno adeguato (Albertini, 2009). In esso, infatti, si dichiara espressamente che si intende promuovere il patto intergenerazionale di cura reciproca quale risposta ai bisogni e alle paure, partendo dall'assunto che sempre più numerose sono le famiglie nelle quali l'aiuto dei nonni assicura alle donne la possibilità di partecipare al mercato del lavoro. Inoltre, in tema di pratiche di conciliazione, si auspica la contrattazione individuale tra impresa e lavoratrice, perché la contrattazione collettiva e sindacale è ritenuta responsabile della scarsa efficacia delle azioni sin allora realizzate.

un ruolo di riferimento per le questioni relative all'eguaglianza di genere. Occorre anche ricordare che il Programma Obiettivo, in base al quale il Comitato nazionale di parità presso il Ministero del Lavoro ogni anno dovrebbe finanziare azioni positive, si è fermato al 2013.

RPS

Fatima Farina e Alessandra Vincenti

Nello stesso periodo, la legge 4 novembre 2010, n. 183¹¹ conosciuta come «Collegato al lavoro» prevede l'applicazione della legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria)¹². La norma prevede entro sei mesi dall'entrata in vigore una nuova valutazione dei provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Secondo la legge 183/2010 l'amministrazione non ha più l'obbligo di accogliere la richiesta di part-time, né la trasformazione avviene in modo automatico. La valutazione si deve basare sulla disponibilità nell'ambito dei contingenti fissati; sull'oggetto dell'attività che il dipendente intende svolgere a seguito della trasformazione del rapporto; sull'impatto organizzativo, in quanto il passaggio al tempo parziale potrebbe influire negativamente sulla funzionalità dell'amministrazione. In sintesi, il passaggio al tempo parziale diventa discrezionale e non è più un diritto, nonostante la retorica del part-time per le donne sia al centro (anche in quegli anni) del tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (e contemporaneamente aumentino i costi da sostenere per i servizi di cura oppure questi vengano sostituiti con sempre più scarsi *benefits in cash*).

La stessa legge all'art. 21 prevede la costituzione all'interno delle pubbliche amministrazioni – naturalmente senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – del «Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni» (Cug) che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i Comitati per le pari opportunità e i Comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*. Nella premessa della direttiva ministe-

¹¹ «Deleghe al governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro».

¹² La stessa che in nome della «semplificazione» all'art. 39, comma 10, abroga la legge 17 ottobre 2007, n. 188 che prevedeva che la lettera di dimissioni volontarie, volta a dichiarare l'intenzione di recedere dal contratto di lavoro, doveva essere presentata su appositi moduli predisposti (con una validità di cinque giorni dalla data di emissione) dalle direzioni provinciali del lavoro, dagli uffici comunali e dai centri per l'impiego. Oggi questo obbligo è stato reintrodotta.

riale sulle linee guida relativa al nuovo organismo si osserva un rovesciamento rispetto al fine perseguito dai Comitati per le pari opportunità, vale a dire l'eguaglianza di genere. Quale compito del Cug la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna non risponde a un principio costituzionale, bensì diventa strumentale al buon funzionamento dell'organizzazione¹³.

Se il «Collegato al lavoro» del 2010 ha rappresentato l'intervento per fronteggiare la prima fase della crisi, occorre aspettare il 2012 perché la «spinta riformista»¹⁴ accelerasse in risposta alla seconda fase della crisi, quella dei debiti pubblici. La legge 28 giugno 2012, n. 92 «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita» (conosciuta come «Legge Fornero») prevede strumenti non nuovi come quello della decontribuzione del 50% per l'assunzione di donne¹⁵, per un massimo di 12 mesi in caso di assunzione a termine, elevati a 18 mesi in caso di trasformazione del contratto, da tempo determinato a tempo indeterminato, o nel caso di assunzione sin da subito a tempo indeterminato.

Se da una parte si intende rendere più appetibile il lavoro femminile (ma senza produrre effetti statisticamente rilevanti), la stessa legge, al fine di sostenere la genitorialità e una maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli (promuovendo quindi indirettamente il lavoro femminile), sancisce che il padre lavoratore dipendente, entro i cinque mesi dalla nascita del figlio, ha l'obbligo di astenersi dal lavoro per un periodo di un giorno. Entro il medesimo periodo, il padre lavoratore dipendente può astenersi per un ulteriore periodo di due giorni, anche continuativi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di

¹³ Si scrive infatti che «un ambiente di lavoro in grado di garantire pari opportunità, salute e sicurezza è elemento imprescindibile per ottenere un maggior apporto dei lavoratori e delle lavoratrici, sia in termini di produttività, sia di appartenenza». Lo stesso rovesciamento è osservabile per il *mobbing*. Si scrive infatti come questo «si associa quasi inevitabilmente alla riduzione e al peggioramento delle prestazioni. Oltre al disagio arrecato ai lavoratori e alle lavoratrici, si hanno ripercussioni negative sia sull'immagine delle amministrazioni pubbliche, sia sulla loro efficienza».

¹⁴ Si utilizzano le virgolette perché si concorda con Ugo Mattei quando scrive che oggi per riformista non si intende più chi vuole costruire una società maggiormente eguale e inclusiva, bensì chi vuole cambiare le cose per far ripartire l'economia, favorendo una crescita basata sul consumo privato (2013).

¹⁵ Più precisamente di donne disoccupate da almeno 24 mesi, o da soli 6 mesi se residenti in regioni ammesse ai finanziamenti dei fondi strutturali Ue.

astensione obbligatoria spettante a quest'ultima. L'esiguità del congedo non è peraltro in linea con la direttiva 2010/18/UE, approvata l'8 marzo 2010 che prevede un congedo di paternità di almeno due settimane, coincidente col periodo del congedo obbligatorio per la madre, egualmente retribuito per l'intero salario.

Contemporaneamente si registra un crescente sostegno al welfare aziendale che rischia di acuire la disegualianza tra *insider* e *outsider*, sostegno confermato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (Legge di stabilità 2016) che favorisce il ricorso al welfare aziendale e contrattuale anche nell'ambito dell'erogazione della parte variabile del salario legata alla produttività, favorendo fiscalmente i servizi di welfare rispetto all'equivalente in denaro¹⁶.

6. Conclusioni

Il contributo non intende essere una mappatura esaustiva dei dati disponibili sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro, né degli interventi realizzati negli anni della crisi, ma piuttosto presentare le maggiori criticità che le statistiche permettono di rilevare e gli orientamenti delle politiche. Più specificamente, l'unica linea rossa rintracciabile nel quadro frammentato dei provvedimenti anti-crisi è data dal contenimento della spesa pubblica reso possibile anche dall'indebolimento della capacità contrattuale dell'offerta di lavoro. Ciò che è finanziariamente possibile (ed è compreso in un quadro sempre più stringente dato dagli indicatori economici) sostituisce ciò che è desiderabile.

Il taglio della spesa pubblica, in particolare della spesa sociale, ma soprattutto la stretta del flusso di finanziamenti dal centro alla periferia che riguarda i Comuni, quali enti preposti alle politiche assistenziali sul territorio, colpiscono maggiormente coloro che sono *chiamate* a sostituire quei servizi. I tagli alla spesa non sembrano tener in conto de-

¹⁶ All'art. 94 f-bis si dice che «le somme, i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione, da parte dei familiari indicati nell'articolo 12, dei servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e per borse di studio a favore dei medesimi familiari».

gli effetti a medio-lungo termine, rischiando di produrre un impatto più negativo sulle donne che sugli uomini.

I dati relativi al mercato del lavoro e all'accesso all'istruzione superiore ci dicono che occorrerebbe un quadro integrato delle politiche. Non è solo un fatto di regolazione, bensì anche di rappresentazione. L'ipotesi è che sebbene l'emergenza finanziaria sia stata la motivazione esplicita per intervenire, l'orientamento sia di ristabilire un ordine sociale di genere basato su una divisione sociale del lavoro sessuato. Siamo passati dal fattore D (Ferrera, 2008), che attribuiva alle donne il ruolo di promuovere lo sviluppo economico (modello che non sfuggiva comunque a una lettura naturalizzante dei sessi), a una fase che rafforza il ruolo di cura delle donne. È del resto per permettere alle nonne di badare ai nipoti che si è riaperta la discussione sulla flessibilità in uscita dopo che la riforma del 2012 aveva innalzato l'età per la quiescenza. L'uscita precoce dal lavoro per coloro che Saraceno definisce «donne sandwich», cioè schiacciate tra le esigenze di cura di genitori anziani e quelle dei nipoti, potrebbe portarle a una scelta rischiosa.

Thomas Piketty (2014) sostiene che il principale fattore di convergenza che può contrastare l'impetuosa crescita della disegualianza è l'investimento in istruzione e ricerca. Tra il 2012 e il 2013 il Fondo integrativo statale per le borse di studio è sceso da 163 a 151 milioni di euro per essere ridotto a 113 milioni nel 2014. Abbiamo visto come l'abbattimento dei tassi di passaggio dal primo al secondo livello di studi universitari per ragioni di tipo economico sembra riguardare prevalentemente le studentesse.

Intanto i bonus o i voucher non rendono possibile una pianificazione necessaria se si intende «mettere su famiglia» e la centralità del principio di meritevolezza contribuisce a sgretolare l'idea di universalità che aveva dato forma a quel progetto di welfare, che seppur incompleto, aveva contribuito ad avviare un processo verso una maggiore egualianza di genere.

In questo quadro, anche se è troppo presto per poterne verificare l'impatto, è bene interrogarsi su quali possono essere le implicazioni di genere nell'aver reso più facile il licenziamento e aver introdotto la possibilità di demansionare, tanto più di fronte a dati del 2014 riguardanti le dimissioni. In quell'anno si sono dimesse 14.379 persone con un solo figlio di cui 13.642 donne. In particolare il 55% si è dimesso per incompatibilità tra lavoro e cura dei figli (Ministero del Lavoro, 2014).

RPS

Fatima Farina e Alessandra Vincenti

Altra questione che meriterebbe un approfondimento è il ruolo dei servizi d'intermediazione tra domanda e offerta, sapendo che sono soprattutto i segmenti deboli dell'offerta di lavoro (e quindi anche le donne) a dover ricorrere ai Centri per l'impiego per supplire alla mancanza di reti forti nel mercato.

Le implicazioni di genere della crisi vanno quindi oltre i numeri che sembrano più favorevoli alle donne, dovendo tener conto delle intenzioni di un contrattacco, neanche troppo nascosto, che colpisce le libertà femminili riassegnando alle donne i compiti di cura attraverso la delega alla famiglia di azioni già demercificate tramite il welfare.

Riferimenti bibliografici

- Albertini M., 2009, *Italia 2020: la ricetta del governo è il familismo*, «lavoce.info», 30 dicembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://archivio.lavoce.info>.
- Asso P.F., Pavolini E. e Azzolina L. (a cura di), 2015, *L'istruzione difficile. I divari nelle competenze tra Nord e Sud*, Donzelli, Roma.
- Bonomi G., Brosio G. e Di Tommaso M.L., 2013, *The Impact of Gender Quotas on Votes for Women Candidates: Evidence from Italy*, «Feminist Economics», vol. 19, n. 4, pp. 48-75.
- Cammelli A., 2015, *Laurearsi in tempi di crisi. Come valorizzare gli studi universitari*, Almalaurea.
- Carbone D. e Farina F., 2015, *Reading the Crisis Gender Impact on Occupational Paths of Young Graduates in Italy*, paper presentato alla 12° Esa Conference Differences, Inequalities and Sociological Imagination, 25-28 agosto, Praga.
- Eige, 2014, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale. Rapporto annuale 2013*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, disponibile al sito internet: www.camera.it.
- Ferrera M., 2008, *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano.
- Gallino L., 2012, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Roma-Bari.
- Gallino L., 2001, *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Roma-Bari.
- Istat, 2015a, *Rapporto annuale*, Roma.
- Istat, 2015b, *Come cambia la vita delle donne*, Roma.
- Mattei U., 2013, *Contro riforme*, Einaudi, Torino.
- Ministero del Lavoro, 2014, *Relazione annuale sulla convalida delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri*, Roma.
- Openpolis, 2015, *Gender Pay Gap, quanto guadagnano in meno le donne?*, www.blog.openpolis.it, 9 marzo.
- Reich R., 2010, *Afterschock. The Next Economy and America's Future*, Alfred A. Knopf, New York.

Piazzalunga D. e Di Tommaso M.L., 2015, *The Increase Of The Gender Wage Gap In Italy During The 2008-2012 Economic Crisis*, «Carlo Alberto Notebooks», n. 426, disponibile all'indirizzo internet: www.carloalberto.org/assets/working-papers/no.426.pdf.

Piketty T., 2014, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.

Oecd, 2015, *Education at Glance*, Oecd Publishing, Parigi.

RPS

Fatima Farina e Alessandra Vincenti

Obiettivi concreti e poco spazio per i sogni: i giovani in Italia

Elisa Lello

RPS

La forte crescita della disoccupazione e dell'emigrazione giovanili, la questione dei diritti e del welfare sono alcuni dei temi al centro della questione giovanile, che, negli ultimi anni, ha (finalmente) attirato l'attenzione degli studiosi e (in qualche misura) della politica. Tuttavia, ancora non si è sviluppato un vero e proprio dibattito su come la difficile situazione dei giovani – e in particolare il cambiamento delle prospettive riguardo al futuro,

che diventano sempre più cupe – ne stia condizionando la costruzione della personalità. Eppure, i giovani, visti attraverso le loro priorità e i loro obiettivi, appaiono protagonisti di un significativo cambiamento generazionale, gravido di implicazioni e conseguenze su più fronti, dalle scelte educative e professionali al rapporto con la sfera politica.

1. Introduzione

È ormai diventato un luogo comune sostenere che l'Italia non sia un paese per giovani¹. Negli ultimi anni, numerose ricerche hanno illustrato e quantificato il loro svantaggio – ulteriormente aggravato dalla crisi economica (Pastore, 2014) – rispetto alle generazioni precedenti. Innanzitutto, la disoccupazione: quella giovanile è passata dal 21% del 2006 al 39,4% del 2015²; il rapporto tra disoccupazione giovanile (15-24 anni) e adulta (25-54), che si assesta intorno al valore medio di 2 nell'Unione europea, nel nostro paese è di 3,5, dunque quasi il doppio (*ivi*). E, anche quando trovano lavoro, difficilmente l'entità delle retribuzioni garantisce autonomia dalla famiglia di origine e capacità di progettare il futuro, anche perché il gap tra retribuzioni medie di gio-

¹ Come recita il titolo del testo di Ambrosi e Rosina (2009). Tra le ricerche su questo tema, cfr. Boeri e Galasso (2007), Livi Bacci e De Santis (2007), Livi Bacci (2008), Cavalli (2007).

² Dati Istat, <http://www.istat.it/it/lavoro>.

vani e adulti si è allargato nel tempo³. I giovani sono inoltre maggiormente esposti al problema della precarietà dei contratti, che, in assenza di adeguate misure di *flexicurity* – capaci cioè di garantire, pure in condizioni contrattuali instabili, continuità di reddito – si traduce molto spesso in precarietà *tout court*. Lo svantaggio, infatti, è costituito anche da altri fattori, riconducibili a un welfare che, per troppo tempo, non si è (pre)occupato delle nuove fasce di lavoratori che entravano nel mercato del lavoro con contratti atipici (Ambrosi e Rosina, 2009) e, dunque, senza adeguate tutele (da disoccupazione e maternità fino alle pensioni future). Se non è un paese per giovani, d'altra parte – e paradossalmente – il nostro è un paese dove i giovani rimangono tali sempre più a lungo. Le condizioni che definiscono lo svantaggio possono infatti essere lette anche come fattori che ostacolano l'ingresso nella vita adulta. Così, la rigidità del mercato immobiliare (data dalla prevalenza della proprietà immobiliare rispetto al mercato degli affitti), insieme ai costi elevati (ancor più in rapporto ai redditi) di abitazioni e canoni di locazione e all'assenza di misure destinate a sostenere le spese di affitto ostacolano l'autonomia abitativa; mentre l'esiguità della spesa destinata alle famiglie spinge a procrastinare scelte di costruzione di nuovi nuclei familiari e riproduttive; infine, la riforma che ha portato a ridefinire il percorso universitario secondo il modello del «3+2» non è riuscita, per via della sua incompletezza (Ambrosi e Rosina, 2009), a centrare l'obiettivo di accelerare l'uscita dai percorsi formativi, che spesso si sono invece allungati. È in questo contesto che si situa la drammatica ascesa dei Neet⁴, ovvero di coloro (prevalentemente giovani) che non studiano, né lavorano, né sono occupati in percorsi di tirocinio: l'Istat stima che, a giugno 2015, i Neet in Italia siano oltre 2,28 milioni tra i 15 e i 29 anni, un quarto circa del totale della popolazione in quella fascia d'età (a fronte di un dato medio europeo del 15%).

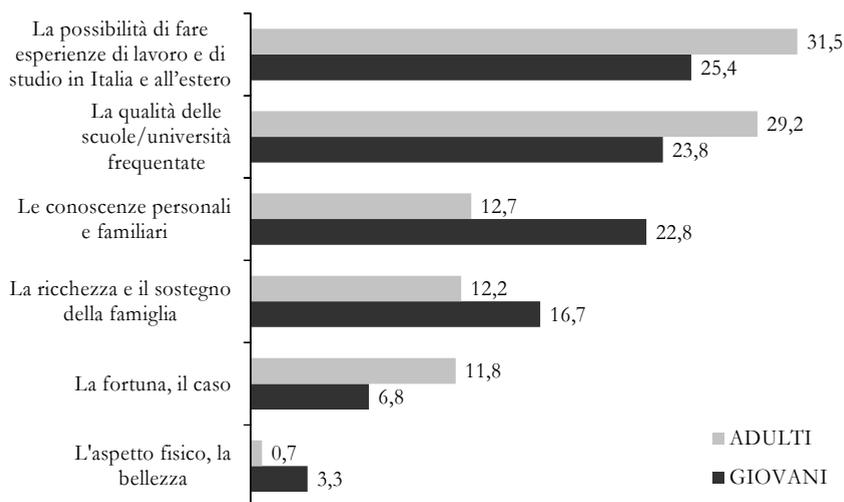
³ Se alla fine degli anni ottanta le retribuzioni nette medie mensili dei giovani uomini (19-30 anni) erano del 20% più basse di quelle degli uomini adulti (di età compresa tra i 31 e i 60 anni), tale differenza nel 2004 era salita al 35% (Rosolia e Torrini, 2007; Forni, 2013).

⁴ Cfr. Rosina (2015) e Rizza e Maestripieri (2015).

2. Lavoro, merito, opportunità: lo sguardo dei giovani

I giovani sono consapevoli delle difficoltà che li attendono sul mercato del lavoro e appaiono, anzi, certi che il paese offra loro ben poche opportunità. Sono convinti di andare incontro a un futuro non migliore, ma peggiore del presente: che sia vero o meno, il punto è che i giovani (come, del resto, gli adulti) ne appaiono convinti, in misura ben superiore rispetto a quanto avviene in altri paesi europei⁵. Anche perché, oltre ai problemi già citati, sono fortemente disillusi rispetto al peso del merito: se gli adulti attribuiscono importanza alle esperienze formative, per i giovani sono fattori ascrittivi come la famiglia di provenienza e il suo capitale di risorse e relazioni a fare la differenza (figura 1).

Figura 1 - Tra i seguenti aspetti, oggi, quale dà maggiore possibilità ai giovani di farsi strada nella vita? (una sola risposta) Valori percentuali, confronto tra giovani (15-35 anni) e adulti (da 36 anni)



Fonte: LaPolis - Coop Adriatica, 2010, n. 1195 (giovani) e 332 (adulti).

⁵ L'85% degli italiani ritiene che i giovani dovranno accontentarsi, in futuro, di condizioni socioeconomiche peggiori di quelle delle generazioni precedenti: una percezione particolarmente diffusa rispetto ai nostri vicini europei, visto che si tratta di dieci punti percentuali in più rispetto a Francia e Regno Unito e di circa venti rispetto a Spagna e Germania (Demos & Pi, Fondazione Unipolis e Osservatorio di Pavia, 2012).

Tanto che tre giovani su quattro guardano all'emigrazione come all'unica soluzione, se non si intende rinunciare alle proprie ambizioni⁶. Dato che trova riscontro nell'aumento effettivo dell'emigrazione a fini professionali⁷, fenomeno particolarmente pronunciato tra i giovani e che ha recentemente trovato spazio all'interno del dibattito pubblico. Tuttavia, non altrettanta attenzione è stata dedicata alle percezioni, risposte e strategie dei giovani – la stragrande maggioranza – orientati a rimanere in Italia. Indotti a ridimensionare sogni e aspettative, con conseguenze, su tutti i fronti, di cui, probabilmente, non si ha ancora piena consapevolezza.

3. Giovani e giovani-adulti: così vicini, così diversi

Le ricerche condotte⁸ ci hanno portato a individuare un cambiamento rilevante tra chi è giovane oggi e i trenta-quarantenni, che chiameremo, per comodità, «giovani-adulti». Due generazioni vicine, dal punto di vista anagrafico, eppure distinte e significativamente diverse.

I giovani adulti hanno trascorso la propria adolescenza tra la fine degli anni ottanta e l'inizio del decennio successivo, un periodo segnato ancora da una relativa fiducia nel futuro e dalla percezione che il benessere raggiunto costituisse un'acquisizione destinata ad auto-perpetuarsi. Un periodo in cui le rappresentazioni sociali si mantenevano ancora in linea con un mondo che giungeva al tramonto: quello delle carriere, degli scatti di anzianità, dei diritti acquisiti del lavoro. Sostenuti da quell'ottimismo, quegli adolescenti hanno potuto indirizzarsi verso i percorsi formativi che più li stimolavano e appassionavano, senza farsi troppo condizionare dagli imperativi del mercato del lavoro.

⁶ Demos & Pi, Osservatorio di Pavia e Fondazione Unipolis (2014), cfr. Lello (2015).

⁷ Secondo i dati dell'Aire (Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero), la quota di italiani che ogni anno emigra ha ricominciato ad aumentare a partire dal 2006, quindi al preannunciarsi della grave crisi che ha colpito il paese, per toccare un picco nel 2012, quando si registra un aumento del 30% rispetto all'anno precedente.

⁸ Ci basiamo su materiale di ricerca di tipo sia quantitativo (rilevazioni su campioni rappresentativi della popolazione) che qualitativo (57 interviste semi-strutturate condotte nel periodo 2007-2013): criteri metodologici e risultati sono discussi in maniera analitica in Lello (2015).

Certo, l'incontro con il mondo del lavoro è stato un brusco risveglio: in un contesto senza più certezze e in cui le loro competenze non trovavano valorizzazione, si sono dovuti reinventare nuovi e fragili equilibri tra attività produttive e scelte familiari, facendo i conti con un welfare rimasto ancorato al passato. È la «generazione perduta» secondo l'ex presidente del Consiglio Mario Monti, e probabilmente una generazione «delusa», le cui aspettative, ancora elevate, per la prima volta hanno cozzato contro il muro delle prerogative perdute dai giovani (Livi Bacci e De Santis, 2007).

Diversa è la situazione dei ventenni. La loro adolescenza si è svolta tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila, mentre dubbi e domande sulle contraddizioni e conseguenze dell'attuale modello di sviluppo si ponevano con sempre maggiore insistenza; in un tempo scandito da allarmi e disastri, in cui la parola futuro non evoca più fiducia nel progresso, nel riscatto, nel miglioramento, bensì diventa sinonimo di insidia, peggioramento, declino⁹. Se i giovani-adulti hanno «scoperto» da quasi-adulti di doversi accontentare di standard di vita inferiori rispetto ai loro genitori, è però cosa ben diversa crescere respirando questa certezza, accompagnati da messaggi educativi, pure impartiti in buona fede, volti alla necessità di «mettersi in salvo» in un futuro che si prevede pieno di insidie (Benasayag e Schmit, 2004).

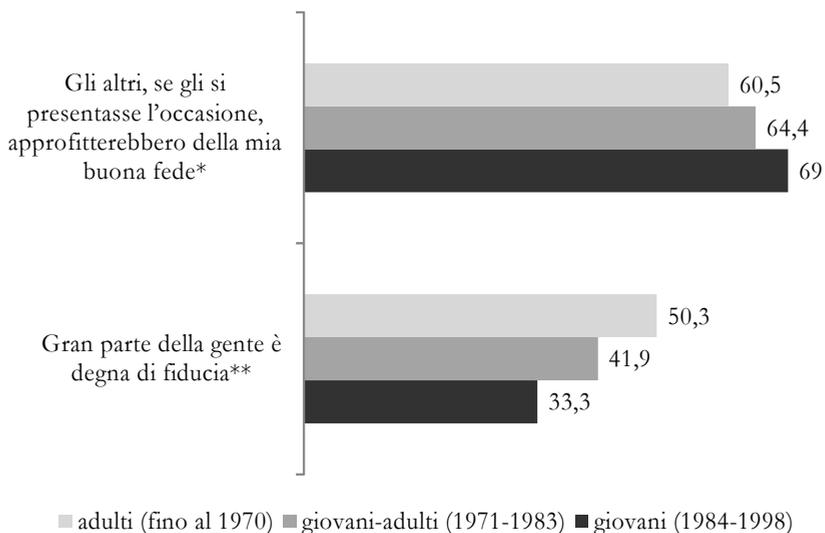
4. *Lussi che non ci si può permettere?*

Spesso, infatti, sono gli adulti stessi, nel loro ruolo di genitori, maestri o *coach*, che, per evitare ai giovani future delusioni, dipingono il loro futuro come una corsa ad ostacoli tra disoccupazione, precarietà e scarsa meritocrazia, incitandoli a essere concreti, a rimanere con i piedi ben piantati per terra; e a evitare percorsi formativi e professionali dove il rischio della disoccupazione appare più incombente. Tuttavia, il rischio è che, per paura che incorrano nella delusione, si finisca per spingerli tra le braccia della disillusione.

⁹ Più in generale, Benasayag e Schmit (2004) sostengono che la cultura occidentale stia attraversando una crisi senza precedenti perché, a essere entrato in crisi, è il suo caposaldo più importante, ovvero la fiducia nel futuro, sostenuto dalle narrazioni religiosa, scientifica e politica, oggi, per motivi differenti, non più capaci di sostenere la fiducia nei confronti del futuro.

In effetti le ricerche svolte, in particolare quelle qualitative, ci consegnano il ritratto di una generazione che sembra guardare alla realtà guidata innanzitutto dalla preoccupazione di non farsi illusioni sul mondo e sulla società. I giovani, come abbiamo visto (figura 1), hanno «idee chiare» su cosa conti per farsi strada nella vita; e, coerentemente, ritengono (più degli adulti) che le cause delle crescenti diseguaglianze vadano cercate in fattori che nulla hanno a che spartire con il merito¹⁰. Ma appaiono anche i meno propensi a fidarsi degli altri (figura 2), e hanno attitudini decisamente più pessimiste riguardo alla prospettiva di vivere, in futuro, in un mondo più giusto¹¹.

Figura 2 - Lei direbbe che... (valori percentuali, in base alla coorte di nascita)



*Fonte: indagine Demos & Pi, 2013, n. 1022.

**Fonte: LaPolis - Coop Adriatica, 2010, n. 1527.

¹⁰ Demos & Pi, Osservatorio di Pavia e Unipolis (2012); cfr. Lello (2015, p. 9).

¹¹ Meno del 10% è almeno «abbastanza» ottimista circa la possibilità di vivere, in futuro, in un mondo più giusto, contro il 39% degli adulti (Lello, 2008).

D'altronde, crescere in un clima di allarmismo conduce alla convinzione di non potercisi *permettere il lusso* di coltivare sogni, ideali, passioni gratuite, esperienze fini a se stesse (Benasayag e Schmit, 2004). Così, per quanto riguarda il lavoro, scopriamo un inedito ripiegamento su attitudini di tipo *strumentale e difensivo*: diminuisce negli ultimi anni la propensione verso il lavoro autonomo a favore di quello dipendente¹², mentre, tra i fattori ritenuti più importanti prevale il reddito, e variabili come l'attinenza con i propri interessi o l'utilità sociale diventano marginali¹³.

Così come non sognano un lavoro interessante bensì un lavoro redditizio e prestigioso, in modo simile i giovani raramente parlano di amore, citando invece qualcosa di più solido e rassicurante come la famiglia, *rafforzata* esplicitamente dai figli.

I: Prova a dirmi quali sono le tre cose che ti farebbero sentire realizzata

Una famiglia mia, un buon lavoro con una buona remunerazione economica e vorrei avere sempre il sostegno della mia famiglia di origine. (*int. 6, f, 19 anni*)

Allora... una buona posizione sociale; un buon lavoro... un lavoro dignitoso... sufficientemente redditizio per ovvi motivi e poi una famiglia unita e legata. [...] Sicuramente avere un buon lavoro, sentirsi stimato dai colleghi ti dà soddisfazione e ti ripaga di tutti gli sforzi che hai fatto per arrivarci; [...] Poi per la famiglia perché avere delle persone a cui vuoi bene e ti ricambiano e che ti ricambiano questo bene per tutta la vita è sempre un sostegno insomma che fa piacere. (*int. 5, m, 18 anni*)

Il futuro? Sarà perché io vengo da una bella famiglia, ma mi è sempre piaciuta l'idea di farmi una famiglia mia. Poi... avrei voluto studiare, farmi una carriera, una posizione sociale abbastanza rilevante, un buono stipendio, una bella macchina, una bella casa e poi creare un nucleo familiare [...] poi mi piacciono i motori: avrei voluto una bella macchina sportiva, quindi puntavo molto a fare i soldi. (*int. 10, m, 19 anni*)

¹²Dati LaPolis - Coop Adriatica, 2010 (Lello, 2015, pp. 12-14).

¹³Cfr. Lello (2015). Già tempo fa Bettin Lattes (2001, pp. 25-26) evidenziava come l'atteggiamento strumentale nei confronti del lavoro (cioè l'idea secondo cui il lavoro è una brutta cosa ma serve per vivere, cioè per reperire i mezzi per cercare in altre sfere appagamento e soddisfazione), tradizionalmente appannaggio dei ceti popolari, iniziasse invece a coinvolgere in maniera inedita i giovani italiani.

Anche sulle amicizie pesa l'ombra della disillusione, nella misura in cui queste vengono ricondotte a relazioni fondate sulla reciproca convenienza piuttosto che su una reale condivisione o empatia. Ma il tema delle amicizie è spesso affrontato all'interno di un discorso più generale che coinvolge la società, che li porta «inevitabilmente» a pensare a se stessi: l'individualismo non viene quindi presentato come una scelta, bensì come una condanna imposta dalla società, a cui è difficile sottrarsi¹⁴.

Parlo poco degli amici perché non ne ho molti, e quei pochi che ho non sono grandi amici, mi appoggio sempre di più alla famiglia [...]. L'altruismo è una cosa che manca oggi. [...] Con i compagni di scuola ho tenuto un rapporto distaccato, tanto sapevo che non ci si sarebbe visti alla fine della scuola, quindi non ti apri davvero. Sì, tieni dei buoni rapporti per fare passare meglio quelle ore [...]. Quindi non ho rapporti molto intensi con gli amici, però sono contento così. (*int. 10, m, 19 anni*)

Anche perché ti trovi in una società, non mi piace prendermela con la società, non mi piace come cosa però è così: dove ti dice, dove vale praticamente la legge del più forte, quindi da lì l'individualismo: devi essere tu che vai avanti, e poi se devi ferire o devi comunque calpestare qualcuno... se c'è il mio interesse personale poco importa. (*int. 9, f, 19 anni*)

Una dinamica simile si incontra, infine, riguardo all'università: chi, tra i ragazzi intervistati, pensa di iscriversi a un corso universitario, auspica di portarlo a termine in breve tempo, e di non ritrovarsi poi a svolgere un lavoro che avrebbe potuto fare anche senza conseguire la laurea. L'università, quindi, è vista essenzialmente in chiave strumentale, come passaggio (forse) utile al fine di armarsi di un titolo in più per meglio competere sul mercato del lavoro, mentre perde peso qualunque considerazione sul valore, in sé, dell'esperienza universitaria come momento formativo e stagione della vita da vivere in tutti i suoi aspetti.

I: Prova a dirmi quali sono tre cose che ti farebbero sentire realizzata

Intanto uscire con un bel voto alla maturità. Poi andare all'università e portarla a termine in breve tempo e trovare un'occupazione. Nel lungo pe-

¹⁴ Riecheggiando le letture di Benasayag e Schmit (2004) che sottolineano che, nella misura in cui il futuro è visto come una minaccia, la lotta per la sopravvivenza sostituisce la condivisione, e quelle di Bauman (2003); cfr. anche le considerazioni di Birindelli (2014, pp. 150-151) sulla percezione della società come «giungla».

riodo spero di avere una famiglia, dei figli e avere un futuro solido e non precario. (*int. 8, f. 19 anni*)

Prima di tutto tengo alla famiglia, sia un po' poi allo studio, alla possibilità di trovare un lavoro che sia soddisfacente... un lavoro un po' più stabile. Perché, magari adesso ti ritrovi a fare l'università, tra cinque anni, ti ritrovi a fare un lavoro che avresti potuto iniziare prima. [...] Una delle paure che ho è quella di continuare a studiare e poi ritrovarmi a fare quello che effettivamente potevo già fare. (*int. 7, f. 19 anni*)

Del resto, i dati Miur¹⁵ sul calo delle iscrizioni all'università (in particolare in campo umanistico) e quelli, forse ancor più significativi, sulla crisi dei licei classici, andrebbero probabilmente letti tenendo in considerazione – tra le altre variabili – proprio la pressione a dover scegliere in base alla spendibilità (presunta) del titolo sul mercato del lavoro a discapito di passioni e interessi.

5. *Giovani senza valori?*

I giovani, nel complesso, appaiono piuttosto lontani dalla rappresentazione che il dibattito giornalistico costruisce sul loro conto. Spesso, infatti, come già sottolineato alcuni anni fa da Cavalli (2007), partendo da eventi di cronaca relativi a comportamenti deprecabili (bullismo, prostituzione a scuola, esibizionismo mediatico, abuso di sostanze stupefacenti) si opera una generalizzazione per cui *i giovani* appaiono privi di ideali, dediti all'emulazione di modelli di successo facile e a ogni costo. Perché, in fondo, i giovani «normali» non fanno notizia. Eppure, guardandoli attraverso la lente dei loro obiettivi, i giovani non appaiono affatto vuoti né privi di ideali. Sembrano, invece, avere le idee chiare su ciò che desiderano, e si tratta per la maggior parte di obiettivi di stampo *privato/familiare* (*in primis* la famiglia, quella futura ma anche quella di origine), *materiale, tradizionale*. Si tratta di obiettivi molto diversi da quelli che avrebbero espresso i loro coetanei di dieci, quindici anni fa. Che al lavoro avrebbero dato minore importanza, o ne avrebbero parlato più in termini di gratificazione personale o di valori ideali; che invece avrebbero parlato più di viaggi, di esperienze di conoscenza del mondo e di se stessi, di amore e amicizie; e che avrebbero incluso qualche rimando alla società, anziché apparirci con-

¹⁵ Reperibili sul sito internet: <http://anagrafe.miur.it/index.php>.

centrati su obiettivi personali e micro-relazionali¹⁶. Se c'è un problema, dunque, è da cercare nella mancanza di grandi sogni, del *desiderio*: i giovani hanno *obiettivi* più che sogni, cioè sogni che sono già stati ritagliati sulla base della convinzione di avere poche opportunità e ancora meno possibilità di cambiare le cose.

Anziché privi di valori, scopriamo dei giovani che lamentano la perdita del senso del sacrificio, della capacità di conquistarsi le cose e di apprezzare ciò che si ha, ma anche dell'amore e dell'amicizia, della condivisione. Questi sono i valori che rimpiangono, evocando (e idealizzando), nelle loro testimonianze, il mondo perduto ma genuino in cui hanno vissuto la propria giovinezza i loro genitori¹⁷.

Questo ci fa capire molto bene quale sia il modello a cui si ispirano. Nella misura in cui si sentono inadeguati e mancanti (Lello, 2015, pp. 48-51), rimproverano a se stessi di non essere uguali ai propri genitori. D'altronde, numerose ricerche hanno evidenziato come il conflitto inter-generazionale non sia mai stato, probabilmente, così lontano: al conflitto è subentrata maggiore armonia tra le mura domestiche e identificazione nelle figure dei genitori¹⁸.

Semmai, ora, il conflitto, o meglio l'ansia di distinguersi, corre dentro la generazione. Perché, probabilmente, quell'immagine negativa sul loro conto, prevalente nel dibattito pubblico, ha inquinato la rappresentazione che i giovani hanno di se stessi. I giovani sembrano quindi convinti di appartenere ad una generazione di individui superficiali, vuoti e disinteressati, tanto che sottolineano spesso l'importanza di

¹⁶ Le serie storiche raccolte dall'Istituto Iard documentano in modo molto chiaro il progressivo slittamento di valori e priorità verso l'ambito personale e delle relazioni a corto raggio a discapito di attitudini più universaliste: cfr. Cavalli e de Lillo (1988, 1993), Buzzi, Cavalli e de Lillo (1997, 2002, 2007); cfr. anche Birindelli (2014).

¹⁷ Questo deprecare il presente in nome di un passato guidato da «sani principi» evoca la metafora, elaborata sulla base degli insegnamenti della psicoanalisi lacanianiana, del figlio-Telemaco, che scruta l'orizzonte in attesa del ritorno del Padre, ovvero della legge capace di riportare l'ordine e la giustizia violati dai Proci. Il figlio-Telemaco è cioè colui che invoca il Padre, inteso come legge capace di porre fine all'orgia e al disordine dei Proci, all'opposto del modello del figlio-Edipo, che invece, forte del suo desiderio, si contrappone alla Legge rappresentata dal Padre (Recalcati, 2013).

¹⁸ Cfr., tra gli altri, Buzzi, Cavalli e de Lillo (2007). Coerentemente, il ruolo della famiglia di origine è diventato più importante che in passato anche nell'ambito della socializzazione politica (Tronu, 2001).

«chiamarsi fuori», di non farsi coinvolgere e dunque di frapporre distanze tra se stessi e i loro coetanei (Lello, 2015).

6. Verso una politica «tecnica»

Di fronte allo svantaggio che, di fatto, accomuna i giovani come generazione, è legittimo chiedersi perché questi non protestino, dando vita a una soggettività politica capace di rivendicare risposte e attenzioni alle diverse dimensioni della questione giovanile.

Una parte della risposta può attere proprio alla questione della scarsa coesione. La difficoltà di riconoscersi nei propri coetanei, rinfocolata dagli stereotipi sui giovani proposti dai media, costituisce un ostacolo al rinsaldarsi di un'identità collettiva cementata da sentimenti di appartenenza e solidarietà interna¹⁹. Le condizioni favorevoli a una mobilitazione collettiva dei giovani sarebbero un'alta coesione interna unita all'individuazione di linee di conflitto e rivendicazione chiare rispetto alle generazioni precedenti. Peccato che le evidenze descrivano una realtà opposta, fatta di debole coesione interna e piena identificazione con la generazione precedente (nonché crescente e prolungata dipendenza economica da questa). Ma c'è dell'altro. I giovani che pure, con il loro sguardo così disincantato, colgono una realtà dai contorni più scarni e cupi rispetto a quella vista dagli adulti, appaiono convinti al tempo stesso che cambiare le cose sia impossibile, meramente *illusorio*.

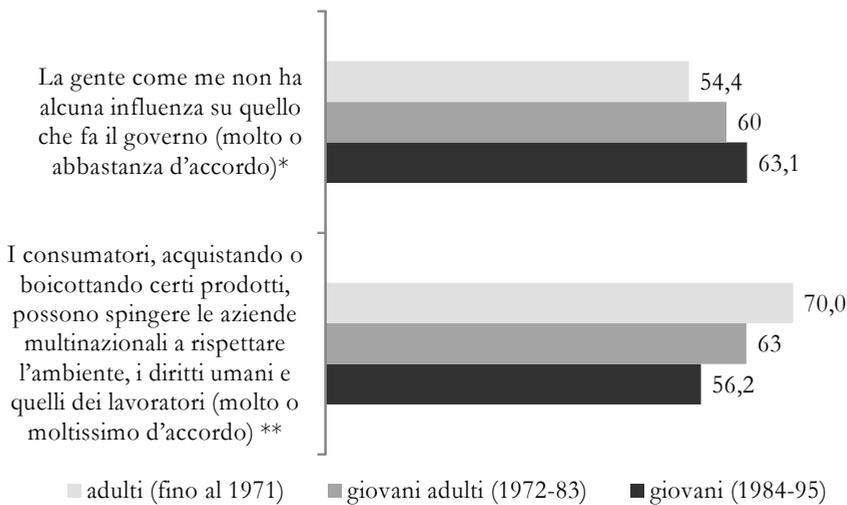
Questo aspetto è prioritario per capire l'approccio alla politica dei giovani. Innanzitutto, rappresenta un ostacolo alla partecipazione, perché mette in crisi il senso di *efficacia* politica²⁰. Appaiono convinti

¹⁹ La cui importanza è stata evidenziata in particolare da Pizzorno (1966).

²⁰ Senza per questo, naturalmente, impedire ai giovani di partecipare. In quest'ottica, le forme di impegno che coinvolgono i giovani (spesso a fianco di fasce più adulte della popolazione) – dalle mobilitazioni studentesche al *critical consumerism* (Stolle, Hooghe e Micheletti, 2005; Ceccarini, 2008), o alla *e-participation* (Mosca e Vaccari, 2011; Ceccarini, 2015), fino alle proteste contro impianti o progetti ritenuti lesivi dell'ambiente e della salute, come i NoTav e più recentemente i NoTriv, NoMuos, ecc. – costituiscono esperimenti particolarmente interessanti proprio alla luce della difficoltà a superare il senso di inefficacia e di impossibilità del cambiamento, e al contempo come momenti in cui questi stessi orientamenti vengono rimessi in gioco e si stabiliscono nuovi legami di solidarietà e nuove appartenenze. Questi aspetti sono trattati in maniera più estesa in Lello (2015, pp. 140-145).

che partecipare non serva a nulla, e questa disillusione sembra estendersi alle modalità di coinvolgimento dal basso, spontanee (emblematico il caso del consumo critico, cfr. figura 3). Questo dato rappresenta un elemento di riflessione importante, visto che la letteratura recente è concorde nell'indicare nella vitalità di questo tipo di attivismo una sorta di «compensazione» al crescente distacco tra i giovani e la partecipazione istituzionalizzata²¹. Ma, dall'altra parte, e a livello più generale, essere convinti che sia inutile e illusorio immaginare o progettare un futuro diverso dallo stato di cose presente svuota di significato non solo qualunque ideologia, ma anche qualunque differenza tra culture e identità politiche, che in fondo sono fatte di ideali – per quanto poco definiti – riferiti a un futuro immaginato, sognato. Il rifiuto degli ideali emerge con forza dalle interviste effettuate.

Figura 3 - Qual è il suo grado di accordo con le seguenti affermazioni? (Valori percentuali, in base alla coorte di nascita)



* Fonte: Demos & Pi, Osservatorio di Pavia e Fondazione Unipolis, 2012, n. 2009.

** Fonte: LaPolis - Coop Adriatica, 2010, n. 1195 (giovani) e 332 (adulti).

²¹ Si vedano, per esempio, Cavalli, Cicchelli e Galland (2008); Bontempi e Pocaterra (2007); Pirni, Monti Bragadin e Bettin Lattes (2008), Diamanti (1999). Per una rassegna più generale e aggiornata dell'impegno politico giovanile, si vedano, tra gli altri, Genova (2010), Gozzo (2010), Pirni (2012).

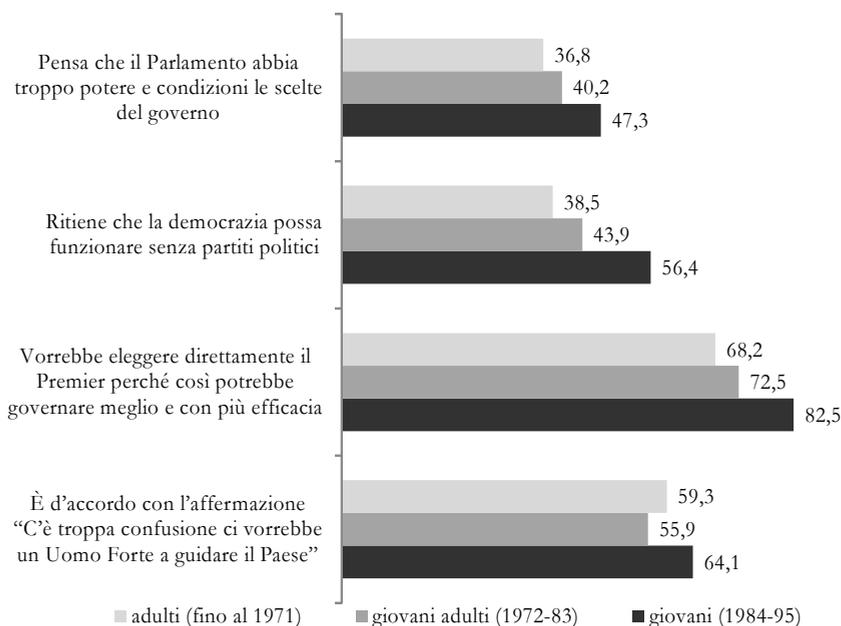
[...] Come si fa ancora ad andare avanti discutendo di ideali? Bisogna affrontare il problema del momento e basta, affrontare il problema uno per uno e solo così si crea una situazione adatta. Alla fine vengono gli ideali, secondo me, mai prima. [...] Non ti aiuta e poi sembra quasi che siamo dei bambini continuando a litigare tra di noi e parlare di ideali. (*int. 44, m, 21 anni*)

RPS

Elisa Lello

Ma, se le differenze tra culture politiche e narrazioni della realtà perdono di senso, si erode anche il significato di tutte quelle procedure che garantiscono *rappresentanza* alle diverse opzioni ideali e punti di vista all'interno dei processi decisionali, ovvero quell'assetto istituzionale complesso che garantisce equilibrio e contro-bilanciamento dei poteri, richiedendo tempi lunghi ma assicurando tempo per il dibattito, la critica, la ricerca del compromesso.

Figura 4 - Opinioni su democrazia, Parlamento, leader e partiti (valori percentuali in base alla coorte di nascita)



Fonte: indagine Demos & Pi, novembre 2010, n. 1300.

Abbiamo infatti ipotizzato che sia riconoscibile un *fil rouge* che collega le diverse evidenze relative all'approccio alla politica dei giovani, partendo dalla disillusione e dal rifiuto degli ideali fino al loro consenso verso ipotesi di semplificazione marcata del sistema politico (figura 4), dove, nel *trade-off* tra governabilità e rappresentanza, la seconda viene nettamente sacrificata sull'altare della prima. Una coerenza di fondo che può essere sintetizzata nella domanda di una politica *tecnica*: cioè, di una politica minima, ricondotta (e ridotta) a *gestione amministrativa dello status quo*, capace al più a *reagire*, con piccoli aggiustamenti, rispetto alle *emergenze* del momento.

Secondo me per fare una buona politica i partiti dovrebbero collaborare: prendere le idee giuste da una parte e dall'altra. (*int. 52, f, 23 anni*)

No, io sono un po' pessimista [...] credo che l'era dei partiti sia finita. Per affrontare i problemi che stiamo vivendo si dovrebbe cercare di abbracciare una linea comune, lottare per il bene del paese e risolvere le emergenze. Le divisioni non servono in questo momento... (*int. 56, m, 28 anni*)

7. Conclusioni

È evidente come, negli elementi che costituiscono il nucleo della politica «sognata» dai giovani, troviamo diversi rimandi allo stile politico incarnato da Matteo Renzi, da una parte, e all'identità del Movimento 5 Stelle, dall'altro. Altrove (Lello, 2015) ci siamo soffermati su quali siano nel dettaglio gli aspetti, nell'offerta di questi due attori politici, più vicini alle aspettative dei giovani. Tuttavia, più che inseguire le preferenze dei giovani – soprattutto là dove la semplificazione e la disintermediazione finiscono per incrinare l'ossatura formale della democrazia, che è però anche condizione della sua dimensione sostanziale – la politica dovrebbe ambire a dare risposta alla disillusione e alla certezza di non poter guardare con fiducia al futuro, da cui, in fondo, scaturiscono quelle preferenze.

Dunque, la prima risposta implica necessariamente un ripensamento del welfare nella direzione di una maggiore attenzione alle esigenze delle giovani generazioni e alla predisposizione di misure atte a sostenere autonomia e possibilità di crescere, dal diritto allo studio alle garanzie necessarie a fronteggiare la flessibilità contrattuale, fino alle politiche e ai servizi di sostegno alla formazione di nuovi nuclei familiari. Restituendo anche alla scuola e all'università quel ruolo di «ascensore sociale» che oggi non funziona più.

Dall'altra, la cupezza delle loro prospettive è il frutto di quella che Benasayag e Schmit (2004) definiscono una pedagogia basata sulla minaccia del peggio. È importante dunque avviare un ripensamento sul piano pedagogico, che miri a coinvolgere tutti i soggetti che a vario titolo (famiglie, scuole, associazioni) intervengono nell'educazione dei più giovani. Partendo dalla consapevolezza che indurre i giovani ad essere *realisti* – cioè a decurtare sogni e ambizioni – comporta un prezzo troppo alto: se evita loro il pericolo della delusione, rischia però di farli cadere nella disillusione. Si tratta invece, riscoprendo l'insegnamento freudiano secondo cui la molla dell'apprendimento è il desiderio, di riportare al centro dell'impianto pedagogico il *desiderio* in sé, e le modalità attraverso cui questo può essere stimolato; e poi si tratta di ricominciare a desiderare il futuro e a incoraggiarne il desiderio. Non per alimentare illusioni pericolose o «irreali», ma perché, a forza di esortare i giovani a ridimensionare i propri sogni, ciò che davvero si rischia è di incoraggiare scelte al ribasso, e per questa via di decurtare il potenziale di creatività, innovazione, cultura, cambiamento e critica di cui i giovani possono essere vettori.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosi E. e Rosina A., 2009, *Non è un Paese per giovani*, Marsilio, Roma.
- Bauman Z., 2003, *La società sotto assedio*, Laterza, Roma-Bari.
- Benasayag M. e Schmit G., 2004, *L'epoca delle passioni tristi*, Feltrinelli, Milano.
- Bettin Lattes G. (a cura di), 2001, *Giovani Jeunes Jovenes. Rapporto di ricerca sulle nuove generazioni e la politica nell'Europa del sud*, Firenze University Press, Firenze.
- Birindelli P., 2014, *Keeping it in the Family: The Absence of Young Italians from the Public Piazza*, «Società Mutamento Politica», vol. 5, n. 10, pp. 147-172.
- Boeri T. e Galasso V., 2007, *Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le nuove generazioni*, Mondadori, Milano.
- Bontempi M. e Pocaterra R. (a cura di), 2007, *I figli del disincanto: Giovani e partecipazione politica in Europa*, Mondadori, Milano.
- Buzzi C., Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 1997, *Giovani verso il Duemila: Quarto rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Buzzi C., Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 2002, *Giovani del nuovo secolo: Quinto rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Buzzi C., Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 2007, *Rapporto giovani: Sesta indagine dell'Istituto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Cavalli A., 2007, *Giovani non protagonisti*, «il Mulino», n. 3, pp. 464-471.

- Cavalli A., Cicchelli V. e Galland O. (a cura di), 2008, *Deux pays, deux junesses? La condition juvénile en France et en Italie*, Presses Universitaires, Rennes.
- Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 1988, *Giovani anni '80: Secondo rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Cavalli A. e de Lillo A. (a cura di), 1993, *Giovani anni '90: Terzo rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ceccarini L., 2008, *Consumare con impegno*, Laterza, Roma-Bari.
- Ceccarini L., 2015, *La cittadinanza online*, il Mulino, Bologna.
- Demos & Pi per la Repubblica, *Gli Italiani e lo Stato*, novembre 2010, disponibile al sito internet: www.demos.it.
- Demos & Pi per la Repubblica, *Gli Italiani e lo Stato*, 2013, disponibile al sito internet: www.demos.it.
- Demos & Pi, Osservatorio di Pavia e Fondazione Unipolis, 2012, *Osservatorio Europeo sulla sicurezza*, disponibile al sito internet: www.demos.it.
- Demos & Pi, Osservatorio di Pavia e Fondazione Unipolis, 2014, *Osservatorio Europeo sulla sicurezza*, disponibile al sito internet: www.demos.it.
- Diamanti I. (a cura di), 1999, *La generazione invisibile*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano.
- Forni L., 2013, *Il peggioramento della condizione economica dei giovani in Italia*, «il Mulino», n. 2, pp. 237-245.
- Genova C., 2010, *Attivamente impolitici. Giovani, politica e partecipazione in Italia*, Aracne, Roma.
- Gozzo S., 2010, *Le giovani generazioni e il declino della partecipazione*, «Società Mutamento Politica», vol. 1, n. 2, pp. 165-181.
- LaPolis - Coop Adriatica, 2010, *Consum-attori*.
- Lello E., 2008, *Mappa degli orientamenti: generazioni a confronto*, rapporto di ricerca nell'ambito di E-Democracy, LaPolis per Regione Marche, poligrafato.
- Lello E., 2015, *La triste gioventù. Ritratto politico di una generazione*, Maggioli, Rimini.
- Livi Bacci M., 2008, *Avanti giovani, alla riscossa*, il Mulino, Bologna.
- Livi Bacci M. e De Santis G., 2007, *Le prerogative perdute dei giovani*, «il Mulino», n. 3, pp. 472-481.
- Mosca L. e Vaccari C., 2011, *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, Milano, Franco Angeli.
- Pastore F., 2014, *I giovani e la crisi economica. Capire per ricostruire la speranza*, Youcanprint.
- Pirni A., 2012, *I giovani italiani, la «non politica» e nuovi cleavages*, «Società Mutamento Politica», vol. 3, n. 5, pp. 157-171.
- Pirni A., Monti Bragadin S. e Bettin Lattes G. (a cura di), 2008, *Tra il Palazzo e la strada: Giovani e democrazia in Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Pizzorno A., 1966, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, «Quaderni di sociologia», n. 3-4, pp. 231-287.
- Recalcati M., 2013, *Il complesso di Telemaco. Genitori e figli dopo il tramonto del padre*, Feltrinelli, Milano.

- Rizza R. e Maestripieri L., 2015, *Giovani al lavoro: i numeri della crisi*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Rosina A., 2015, *Neet. Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, Milano.
- Rosolia A. e Torrini R., 2007, *The Generation Gap: Relative Earnings of Young and Old Workers in Italy*, «Temi di discussione», Working paper Banca d'Italia, n. 639.
- Stolle D., Hooghe M. e Micheletti M., 2005, *Politics in the Supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation*, «International Political Science Review», n. 26, pp. 245-269.
- Tronu P., 2001, *Socializzazione e influenza politica fra le generazioni*, in Bettin Lattes G. (a cura di), 2001, *Giovani Jeunes Jovenes. Rapporto di ricerca sulle nuove generazioni e la politica nell'Europa del sud*, Firenze University Press, Firenze, pp. 73-106.

Il reddito minimo come strumento di intervento su disuguaglianza, povertà, frammentazione del mercato del lavoro

Nicola Giannelli

RPS

Il reddito minimo (o di cittadinanza) è un'idea di politica di sostegno del reddito che può assumere la veste universale di un'erogazione di welfare con effetti redistributivi oppure essere concepita come strumento di lotta alla povertà o infine come strumento di garanzia di fronte al crescente impoverimento e alla frammentazione di ampi segmenti del mercato del lavoro. Tranne Grecia e Italia tutti i paesi della Ue hanno avviato politiche di sostegno universale del reddito, ma quasi tutte

sono condizionate da politiche attive per l'inserimento sul mercato del lavoro. In Italia l'esperimento del Reddito minimo di inserimento (1998) è stato abbandonato ma si è allargata la platea dei beneficiari degli ammortizzatori sociali e dei sussidi di disoccupazione. A livello regionale e comunale le esperienze sono ancora circoscritte e dipendono dalle risorse disponibili, però confermano l'esistenza del desiderio di esplorare questa strada.

1. Le tre sfere del reddito minimo

Ci occupiamo di un'idea che nel tempo e nello spazio ha assunto vari nomi e diverse sfumature di significato. In italiano si è parlato di reddito di cittadinanza, reddito minimo, reddito minimo garantito, tassazione negativa. Nelle altre lingue troviamo ad esempio il *dividend territorial* proposto da Charlier in Belgio (1894), lo *State bonus* di Milner in Gran Bretagna (1932), il *basisinkomen*, proposto dall'economista olandese Tinbergen nel 1934, il *demogrant* di Tobin negli Usa (1967), il *revenu d'existence* di Guitton in Francia (1988) e altri ancora (Van Parijs e Vanderborght, 2005). Il termine che ha avuto maggior fortuna in inglese è *basic income*, proposto dall'economista D.H. Cole nel 1953, traduzione del nome proposto da Tinbergen.

Per quanto riguarda i contenuti materiali possiamo parlare di tre principali aree di intervento tra loro fortemente intersecate: una indennità generalizzata, uno strumento di lotta alla povertà e una politica di welfare per affrontare le conseguenze della disgregazione del mercato del lavoro.

2. Un reddito universale o un sostituto del welfare state?

Il modello puro di *basic income* è una indennità generalizzata a favore di un universo di soggetti, come ad esempio tutti i cittadini o i residenti di un territorio senza distinzioni di status. Nelle proposte più antiche il diritto all'indennizzo era un compenso per la spoliazione degli originari diritti naturali sui beni comuni (Paine, 1796; Fourier, 1836) oppure un dovere di solidarietà tra gli appartenenti a una comunità (Spence, 1797) o un principio di giustizia generale per fornire a tutti il minimo indispensabile di ciò che la natura fornisce agli uomini mentre ogni cosa al di sopra di quel minimo dovrebbe essere acquisita con il merito¹.

Anche la proposta di tassazione negativa di Milton Friedman si traduce in un trasferimento di risorse universale, costante e prevedibile, dallo Stato a ciascun individuo. Nel pensiero liberista un meccanismo di trasferimento automatico può trasferire i vari interventi di sostegno della collettività al campo della scelta individuale, lasciando al mercato il modo di provvedere ai bisogni. Per usare le parole di Friedman: «un tale programma deve essere concepito per aiutare le persone in quanto tali, e non in quanto membri di un certo gruppo professionale [...] in secondo luogo, nei limiti del possibile, pur funzionando tramite il mercato, non dovrebbe falsarlo né ostacolarne il funzionamento» (Friedman, 1962 in Parijs e Vanderborght, 2005, p. 24). Secondo l'economista di Chicago il «welfare iceberg» spreca valanghe di soldi in programmi inefficaci. «L'imposta negativa sarebbe molto superiore a questa collezione di misure di welfare. Concentrerebbe i fondi pubblici nel sostegno ai redditi dei poveri – non distribuirebbe fondi qua e là nella speranza che alcuni riescano ad arrivare fino ai poveri. Li aiuterebbe perché poveri e non perché sono vecchi o disabili, o disoccupati o contadini o beneficiari di alloggi pubblici. Queste caratteristiche sono indubbiamente associate con la povertà, ma l'associazione è tutt'altro che perfetta» (Friedman, 1968 in Parijs e Vanderborght, 2005, p. 24). Questa posizione presuppone la fiducia nella capacità dello Stato di far pagare le tasse a chi davvero ha più soldi, in modo che la tassazione diventi negativa (cioè un indennizzo) per chi effettivamente non ha redditi o ha un reddito molto basso. La struttura delle fasce di tassazione diventa allora cruciale affinché il provvedimento, in linea di principio universale, sia in realtà uno strumento di

¹ Autori citati in Van Parijs e Vanderborght, 2005, pp. 24-30.

aiuto al reddito dei poveri sostitutivo di tutte le diverse forme di welfare. Per usare le categorie di Polanyi sarebbe un meccanismo redistributivo statale che affida al mercato, anziché alla pubblica amministrazione, il sostegno dei più deboli. Infatti al fondo di questa idea c'è un profondo scetticismo nei confronti della capacità dello Stato di produrre politiche di welfare che siano davvero efficienti ed efficaci. Una percezione molto condivisa negli ambienti del conservatorismo americano laddove si ritiene che «nel corso di un processo che dura decenni lo Stato sociale si autodistrugge. Prima degrada la cultura del lavoro, la parsimonia, il buon vicinato che all'inizio faceva funzionare il sistema; infine esso genera problemi che non è capace di risolvere. [...] Lo Stato sociale toglie alla vita gran parte della vita stessa. Lo fa sottraendo alle istituzioni della famiglia e della comunità molte delle loro funzioni e responsabilità. Il reddito garantito riporta queste funzioni e queste responsabilità alle famiglie» (Murray, 2008 in Widerquist e al., 2013, p. 50).

Ma questa idea che un reddito immediato possa dare più frutti redistributivi di un impianto di welfare trova importanti sostenitori anche nella cultura *liberal*. Un certo scetticismo sull'efficacia immediata di quelle che oggi si chiamano, con molto ottimismo, politiche di attivazione, veniva ad esempio già espresso dall'economista James Tobin, che fu consigliere di J.F. Kennedy: «la capacità di guadagno delle prossime generazioni può essere innalzata con misure strutturali. [...] Ma la strategia strutturale richiederà molti anni, probabilmente più di una generazione. E perfino allora il suo successo sarà incompleto; rimarrà sempre un nucleo di famiglie con una capacità di reddito inadeguato a causa di disabilità fisiche, psicologiche o sociali» (Tobin, 1966 in Widerquist e al., 2013, p. 197). «Il sistema di welfare degli Stati Uniti contiene contraddizioni. Una nazione che guarda all'integrità della famiglia nucleare come spina dorsale della sua struttura sociale produce incentivi per la sua dissoluzione» La tassazione negativa «non porterà nessuno stigma di carità o aiuto. Essa sarebbe un diritto di cittadinanza simmetrico all'obbligo di pagare le tasse. [...] Il pagamento del governo non dipenderebbe supposte cause di bisogno (assenza o disabilità del marito, ecc.) ma semplicemente dal fatto di bisogno di una famiglia in base alla grandezza e al reddito. E soprattutto, graduando la tassazione negativa fornirebbe alla famiglia un incentivo a guadagnare di più per sua iniziativa» (*ibidem*).

Il modello universale di welfare state segue un principio analogo a quello del reddito di cittadinanza: eroga a tutti le stesse prestazioni indi-

pendentemente dal contributo che ciascuno dà alle finanze dello Stato. In questo senso il reddito universale può essere visto alternativamente come un sostituto o come un compimento di quell'universalismo delle prestazioni. «Sussiste comunque una differenza tra un reddito minimo universale e un sussidio differenziato in funzione del reddito: al contrario di quest'ultimo l'assegnazione non richiede alcun controllo di risorse e non impone che si distinguano, all'interno della popolazione, le persone bisognose dalle altre» (Van Parijs e Vanderborght, 2005, p. 47). Gli stessi autori, tra i fondatori del *Basic income earth network*, concedono che il reddito di cittadinanza può essere incluso nel reddito da tassare in modo che ciascuno paghi un'imposta marginale proporzionata al reddito mentre chi non ha altro reddito potrebbe essere escluso del tutto dalla tassazione, come nella ipotesi di «imposta negativa».

Il grande pregio del modello universale assoluto è che non divide le persone in una classe di beneficiari e una di finanziatori e quindi dovrebbe attenuare il rischio di quei conflitti redistributivi che ostacolano ogni proposta di indennità incondizionata.

3. Costi ed effetti redistributivi

Uno dei principali argomenti contro il reddito minimo è che sarebbe troppo costoso. Questo costo dipende dai livelli di erogazione e dai sistemi fiscali. Charles M.A. Clark (2005) ha fatto una simulazione sui dati dei cittadini degli Stati Uniti d'America nel 2002. L'ipotesi è di un reddito minimo capace di eliminare la povertà sia adulta che infantile sulla base degli soglie individuali ufficiali americane. Questo significa che l'indennità sarebbe di 3.500 dollari per ogni minore di 18 anni e di 9.359 dollari per ogni adulto. Il costo totale per l'insieme dei cittadini sarebbe di quasi 2 mila miliardi di dollari. Una somma pari al budget del governo federale dovrebbe essere trasferita al governo che pertanto sarebbe raddoppiato, ma per oltre metà tornerebbe ai cittadini sotto forma di trasferimento monetario fisso. Essa sarebbe finanziata con una imposta unica sul reddito, sostitutiva delle attuali, e pari al 35,2% uguale per tutti e dal taglio di 267 miliardi per le spese di sicurezza sociale. L'aliquota sembra alta ma bisogna ricordare che ciascun cittadino maggiorenne avrà un regalo di 9.359 dollari.

Ecco il calcolo effettuato sulla distribuzione del reddito in dollari Usa del 2002 per un nucleo familiare medio:

Tabella 1 - *Redistribuzione con reddito minimo garantito. Simulazione con dati Usa 2002*

Quintile di reddito	Senza reddito minimo	Con reddito minimo	Differenza
Fascia bassa	8.323	14.109	5.786
Secondo quintile	20.859	25.189	4.330
Terzo quintile	35.817	38.946	3.129
Quarto quintile	56.497	60.422	3.925
Fascia alta	113.044	96.005	-17.039

Fonte: Clark, 2005, in Widerquist e al., 2013, p. 257.

«Introdurre negli Stati Uniti un sistema di reddito minimo come quello proposto avrebbe il doppio effetto di sollevare tutti al di sopra della soglia di povertà e di più che eliminare la crescita della disegualianza di reddito degli ultimi tre decenni» (Clark, 2005 in Widerquist e al., 2013, p. 256).

Questa simulazione dimostra che formulata in un certo modo la tassazione negativa ha un potente effetto redistributivo dalle fasce di reddito più alte a quelle più basse della popolazione, ed è un potente strumento di lotta alla povertà.

4. *Il reddito minimo come strumento di lotta alla povertà*

La distribuzione di risorse per il sostentamento delle persone meno abbienti è un'idea antica.

La distribuzione gratuita di grano alle plebe (*frumentationes*) era un provvedimento occasionale nella Roma antica repubblicana e divenne sempre più regolare al tempo dell'Impero (Caretto, 2012). Da tempi antichi la fame è una condizione del dominio. La novità della società di mercato, che mercifica ogni cosa, è che in essa la fame può essere considerata una fonte di comportamento economico. «Intrinsecamente la fame e il profitto non sono più economici dell'amore o dell'odio, dell'orgoglio o del pregiudizio. [...] I morsi della fame non si traducono automaticamente in un incentivo a produrre. La produzione non è un affare individuale, bensì collettivo. [...] Per l'uomo, in quanto animale politico, ogni cosa è determinata non già da circostanze naturali, bensì sociali. Ciò che portò il XIX secolo a concepire la fame e il profitto come "economici" fu semplicemente l'organizzazio-

ne della produzione – altamente artificiale e deliberata, propria di un'economia di mercato. Ma il meccanismo di mercato creò anche l'illusione del determinismo economico come legge naturale» (Polanyi, 1944 in Polanyi, 2013, pp. 60-61). Il reddito di cittadinanza può quindi essere concepito come uno strumento che, sottraendo al mercato una limitata fetta di trasferimento di risorse, riduce il peso del determinismo economico sull'individuo. Questo però è vero per ogni genere di trasferimento economico di beni o servizi sottratto al mercato. La peculiarità di tale provvedimento è la sua universalità, che infatti lo accosta ad altri servizi di welfare come la sanità, l'istruzione, la giustizia, la sicurezza. Ognuno di questi servizi è universale nella misura in cui è il riconoscimento concreto di un diritto alla vita che non può essere negato a nessuno. Per usare le parole di Bertrand Russel: «A certain small income, sufficient for necessities, should be secured for all, whether they work or not» (Russel, 1918 in Widerquist e al., 2013, p. 110). Questa impostazione connette il reddito di cittadinanza alla lotta alla povertà. Nota giustamente Chiara Saraceno che «l'origine lavorista della cittadinanza sociale, non solo sul piano pratico, ma anche su quello concettuale, rimane intatta» (Saraceno, 2005, p. XXVI). Questa origine spiega perché nel modello di welfare che Esping-Andersen (1990) chiama conservatore-bismarkiano la risposta alla disoccupazione sia sempre il lavoro. In questo schema un reddito non collegato al lavoro è visto con sospetto. «Sono soprattutto i poveri (e, in parte, i giovani) a essere rappresentati come a rischio di azzardo morale: non perché si dedicherebbero esclusivamente al proprio piacere ma perché perderebbero ogni incentivo, ogni costrizione a «darsi da fare» (Saraceno, 2005, p. XX). Questo può spiegare il più facile consenso e la maggiore diffusione di politiche di indennità universali alla genitorialità. Esse possono essere concepite come incentivi alla natalità o come strumenti di lotta alla povertà minorile senza che ci sia un rischio di azzardo morale, se non quando l'entità è tale da indurre un sospetto di azzardo morale sui genitori.

5. *Speenhamland e trappola della povertà*

In seguito alla privatizzazione e alle recinzioni delle terre comuni, l'antico equilibrio del villaggio contadino inglese fu devastato e migliaia di nullatenenti affluirono nei piccoli centri urbani vivendo in gravi condizioni di indigenza (Polany, 1944). Nel 1795 i magistrati

della comunità di Speen decisero di accollare alle parrocchie l'erogazione di un contributo ai salari dei più poveri affinché fossero in grado di arrivare a potersi pagare almeno da mangiare. Altre municipalità fecero lo stesso.

Il sistema fu in vigore fino al 1834. Durante quegli anni si svilupparono una serie di critiche. La più importante fu la relazione di una commissione reale che raccoglieva «centinaia di storie di funzionari – soprattutto del clero – che confermavano la degradazione e l'immoralità dei poveri delle campagne. La relazione concludeva che Speenhamland e le vecchie leggi per i poveri erano intrusioni sbagliate dello Stato nei mercati autoregolati. L'aiuto ai poveri creava incentivi perversi che aggravavano la condizione di povertà» (Block e Somers, 2003 in Widerquist e al., 2013, p. 317). Per quanto studi successivi le abbiamo messe in discussione, queste conclusioni sono esemplari perché raccolgono la principale critica che da sempre viene mossa alle forme di sostegno non condizionato al reddito e che prendono i nomi di azzardo morale o di trappola della povertà. Si dice cioè che ogni distribuzione incondizionata sia un incentivo all'ozio e all'inattività quando non addirittura al vizio. I destinatari quindi ne riceverebbero più danno che beneficio reale.

Accanto al problema del reperimento delle risorse necessarie a un provvedimento davvero universale, questa considerazione fa sì che la stragrande maggioranza delle politiche di reddito minimo appartenga alla categoria dei «redditi minimi condizionati» (Busilacchi, 2013), perché l'erogazione è condizionata all'accettazione di un lavoro o di un percorso formativo.

Lo studioso britannico Anthony Atkinson nel 1996 ha proposto un reddito di partecipazione, vale a dire un reddito minimo condizionato non necessariamente allo svolgimento di un lavoro, ma a quello di un'attività di utilità sociale. Vedremo come l'Italia abbia sperimentato il modello dei «lavori di pubblica utilità».

6. *Disoccupazione, inoccupabilità e precarietà*

Le vecchie politiche keynesiane erano esplicitamente orientate al pieno impiego mentre le nuove politiche neoliberiste sono orientate alla stabilità dei mercati. Ne è testimonianza il fatto che per la Federal Reserve il primo obiettivo statutario è il «maximum employment», il secondo la stabilità dei prezzi e il terzo il contenimento dei tassi di inte-

resse², la Banca centrale europea ha come primo obiettivo il contenimento dell'inflazione e «fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il Sistema europeo delle banche centrali sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti nell'articolo 2» e questi sono «un elevato livello di occupazione [...], una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici» (Bce, 2004, p.10)

Questo obiettivo di realizzare un «elevato livello di occupazione» negli ultimi due decenni è stato perseguito in Europa, e in particolare in Italia, attraverso politiche di avvicinamento tra domanda e offerta di lavoro soprattutto introducendo formule contrattuali più flessibili e precarie. «Nel 2013 l'Italia è stata raccomandata di implementare una effettiva riforma del mercato del lavoro del sistema di definizione dei salari, di darsi da fare per incrementare la partecipazione al mercato del lavoro, specialmente di giovani e donne, e di migliorare i servizi per l'impiego. L'Italia è stata anche raccomandata di rafforzare l'educazione professionalizzante e la formazione» (Commissione europea, 2014).

Sembra lontanissimo il tempo in cui si considerava lo Stato come datore di lavoro di ultima istanza. Eppure nei liberali Stati Uniti d'America «negli anni '60 il governo sviluppò un programma di pubblico impiego che mirava a creare 4,3 milioni di impieghi. Questo non fu implementato ma molti programmi su minore scala furono introdotti e infine ricongiunti nell'ambito del *Full Employment and Balanced Growth Act* del 1973» (Atkinson, 2015, p. 141). Il crollo dei regimi comunisti sembra aver tolto ai governi occidentali la preoccupazione riguardo al malcontento di larghe fasce di popolazione disoccupata o sottoccupata (Offe, 1999).

Da due decenni l'ideologia egemone delle politiche pubbliche in Europa sostiene di poter generare occupazione spingendo il lato dell'offerta di lavoro. Il focus è sul matching offerta-domanda e sul concetto di occupabilità che è divenuto la chiave di volta di ogni politica del lavoro e perfino di lotta alla povertà. «Pensare che l'aumento dell'occupazione generi automaticamente una riduzione della povertà può infatti essere un'illusione, se non si considera attentamente di che tipo di occupazione si tratta e chi è più probabile che benefici del-

² Per un approfondimento di rinvia all'indirizzo internet: www.federalreserve.gov/faqs/money_12848.htm.

l'aumento di domanda di lavoro» (Saraceno, 2015, p. 55) Le politiche per l'occupabilità infatti possono aiutare i lavoratori più facilmente occupabili a trovare lavoro e spingere i lavoratori meno occupabili verso impieghi sempre più dequalificati e sottopagati. Questo ha fatto crescere il numero di occupati in alcuni paesi europei, accrescendo però l'estensione del fenomeno dei *working poors*. E in Italia nessuna politica di riforma del mercato del lavoro finora ha fatto aumentare in modo strutturale il numero di occupati (Cnel, 2014). Queste politiche, anche nel modello più virtuoso della *flexicurity* di alcuni paesi, che è stata adottata come paradigma di riferimento della Comunità europea (Isfol, 2011), propongono sempre ai disoccupati sostegni economici condizionati all'accettazione di impieghi anche poco desiderati o a percorsi di formazione destinati a promuoverne l'occupabilità più che altro a breve termine. «Il problema di molte forme diffuse, pubbliche e private, di addestramento e perfezionamento permanente è che spesso esse interessano coloro che sono già formati, mentre trascurano (o comunque non riescono a inserire fattivamente in un contesto lavorativo) coloro che maggiormente necessitano di un affinamento delle loro capacità professionali». (Offe, 1999, p. 222). «La formazione professionale è, dopo tutto, una tecnologia sfocata [...]. Le offensive di qualificazione generano tanti perdenti (o fallimenti) quanti vincenti e avvantaggiano in genere soprattutto chi ne ha meno bisogno» (*ivi*, 1999, p. 227).

7. Il reddito minimo come risposta alla fine del pieno impiego

Nella sua terza accezione il reddito minimo può essere uno strumento per affrontare i drammi individuali in una società nella quale per ragioni di rapidità dello sviluppo tecnologico (che lascia sempre larghe fette di lavoratori ai margini), di finanziarizzazione dell'economia (che sposta il capitale dal profitto alla rendita) e divisione internazionale del lavoro (che lascia ampie aree in condizioni di sottoimpiego), un numero sempre più vasto di persone hanno con il lavoro un rapporto precario, intermittente o di esclusione non rimarginabile. Anche la crescente parcellizzazione, individualizzazione e polarizzazione dei rapporti di lavoro è un motore di crescente diseguaglianza ed esclusione (Franzini e Pianta, 2016).

«Non si riesce a togliere dalla testa della élite dell'economia e della politica l'idea del lavoro per tutti. [...] Tanto i partiti di sinistra quanto

quelli di destra, i nuovi e i vecchi social democratici, i neoliberalisti e i nostalgici dello Stato sociale, non vogliono riconoscere che da tempo il lavoro si è trasformato da “grande integratore” a “meccanismo di emarginazione sociale”» (Beck, 2006 in Bin Italia, 2012, p. 27).

Purtroppo le persone cresciute in una cultura lavorista vivono l'esclusione dal lavoro in modo drammatico. Eppure i governi non perseguono davvero politiche di pieno impiego.

«I responsabili della politica economica hanno imparato che il protezionismo può essere e sarà punito dai mercati globali. Non c'è altresì alcuna motivazione razionale plausibile di carattere morale per la quale ai paesi di vecchia industrializzazione dovrebbe essere consentito ostacolare con manovre protezionistiche gli sforzi di industrializzazione dei paesi» in via di sviluppo (Offe, 1999, p. 222). Più giusto ed efficace sarebbe condizionare l'apertura dei mercati al rispetto dei diritti dei lavoratori per affiancare alla globalizzazione economica quella dei diritti. Invece si assiste a un regresso dei diritti nei paesi di prima industrializzazione. In questa situazione «una politica di crescita attiva della domanda del lavoro è virtualmente impossibile da realizzare in economie aperte esposte alla globalizzazione; anche se fosse possibile i suoi frutti sotto il profilo dell'occupazione rimangono incerti e comunque molti limitati» (*ivi*, p. 223). Infatti oggi nell'Unione europea «politiche occupazionali dall'esito positivo in singoli paesi o regioni vengono portate a compimento solo a prezzo di un incremento della disoccupazione in altri paesi» (*ivi*, p. 220).

Nel frattempo da noi crescono la precarietà e l'intermittenza delle occasioni di lavoro. «Occorrerà abituarsi con umiltà all'evidenza che un'ampia quota della popolazione adulta [...] non troverà collocazione e sussistenza in occupazioni “normali”, cioè ragionevolmente sicure, adeguatamente tutelate e retribuite in modo accettabile» (*ivi*, p. 225). Gli esperimenti di riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, come in Francia, non hanno dato gli esiti sperati e nel frattempo «a causa della mancanza di condizioni adeguate di domanda molti lavoratori, spesso indicati come “inoccupabili” non saranno mai in grado di essere permanentemente integrati nel mercato del lavoro, seppur a salari estremamente bassi. Non ha senso fingere il contrario, e assoggettarli a una duratura, umiliante, esperienza di fallimento» (*ivi*, p. 223). Ecco dunque che l'istituzione di un sostegno al reddito, inteso come diritto e non come elargizione condizionata, potrebbe dare sollievo a queste persone.

La contrarietà lavorista a questi argomenti è ben espressa da Koen

Raes: «Gli schemi di sicurezza sociale sono, in un modo o nell'altro, collegati alla solidarietà strutturale interna a una classe sociale, a un gruppo di persone collocate all'interno di relazioni di produzione [...]. Il reddito universale manca di ogni fondazione di potere sociale. Esso mette lo Stato in una (perfino maggiore) posizione centrale trasformando i programmi di sicurezza sociale in relazioni fiscali e creando un segmento di popolazione permanentemente dipendente dallo Stato e dal suo apparato repressivo. [...] Pensiamo che sia assolutamente improbabile che, sotto le presenti condizioni capitalistiche, un reddito minimo possa essere qualcosa più che un'elemosina (neo-liberista)» (Raes, 1988, in Widerquist e al., 2013, p. 253).

RPS

Nicola Giannelli

8. La disparità dei punti di partenza

La disuguaglianza patrimoniale era la principale fonte di disuguaglianza nelle società nazionali europee fino alla prima guerra mondiale: nel 1910 il 10% della popolazione possedeva il 90% del patrimonio in Francia (Piketty, 2013, p. 548). Già nel 1796 Thomas Paine proponeva «di creare un fondo nazionale per pagare a ciascuno, quando arriva a 21 anni, una somma di 15 sterline per compensare la perdita dell'eredità nazionale causata dall'introduzione della proprietà della terra» (Paine, 1796 in Parijs e Vanderborght, 2005, p. 14). La differenza delle condizioni di partenza viola il principio del merito nell'accesso alla ricchezza. Perciò dovrebbe essere terreno d'incontro tra destra e sinistra la costituzione di un fondo derivato dalla tassazione (in Italia abolita) delle successioni ereditarie per dare a ogni persona, a una certa età, una dotazione di capitale da investire (o spendere) per il proprio futuro. «La controparte moderna della proposta di Paine la troviamo in schemi di eguaglianza dei patrimoni proposte negli Stati Uniti da Bruce Ackerman e Anne Astott» (Atkinson, 2015, p. 171). Si tratta della modesta cifra di 80 mila dollari, insufficiente per comprare una casa ma sufficiente, negli Usa, a pagarsi gli studi superiori o ad avviare un'attività in proprio.

9. Il reddito minimo condizionato in Europa

Nell'ultimo decennio il modello della *flexicurity* è divenuto il paradigma di riferimento delle politiche del lavoro dentro l'Unione europea (Isfol, 2011). È un modello di welfare che, in cambio di minori garanzie relative al posto di lavoro, offre importanti strumenti di sostegno del

reddito a chi è senza lavoro condizionandoli all'adesione del beneficiario a programmi di orientamento, attivazione e accettazione di nuovo lavoro. Lo spostamento delle garanzie dal posto di lavoro alla persona lo avvicina alle politiche di reddito minimo. Quanto più queste garanzie vengono generalizzate rispetto alla categoria di base del lavoro dipendente standard, tanto più si estende il principio di un diritto connesso con la cittadinanza. Negli ultimi anni si fa strada nella discussione europea l'idea che una politica comunitaria potrebbe essere la base di un fattore di coesione tra i paesi membri. «Un sistema europeo di base di assicurazione contro la disoccupazione fornirebbe uno stimolo fiscale limitato e prevedibile a breve termine per le economie in una fase di flessione del ciclo economico, [...] una solidificazione dell'unione monetaria attraverso la creazione di una capacità fiscale comune che ridurrebbe l'incertezza sulla solvibilità dei singoli paesi, sia nel breve che nel lungo periodo» (Lazlo, 2014)³.

Negli ultimi due decenni tutti i paesi membri, tranne Italia e Grecia, hanno dato vita a misure di sostegno del reddito rivolte alla generalità della popolazione con grave disagio economico.

Su 26 provvedimenti attivi di reddito minimo europei passati in rassegna da Gianluca Busilacchi (2013) 25 sono condizionati a un comportamento attivo del beneficiario e una, la *Supplementary welfare allowance* irlandese (186 sterline al mese), alla sola dimostrazione della condizione di povertà. Nessuna è perciò un reddito minimo universale. «L'efficienza del *targeting* è sicuramente una delle ragioni che giocano a favore di questo genere di strumenti, insieme alla sostenibilità finanziaria» (ivi, p. 39). Infatti grazie alla condizionalità si riduce la platea dei beneficiari e la si spinge ad avere comportamenti attivi. La maggior parte di queste misure infatti non si disattiva del tutto ma riduce il suo importo al crescere del reddito da lavoro in misura tale da risultare comunque conveniente lavorare. Così funziona, ad esempio, il *Revenue de solidarité active* francese, che eroga da 524 euro per una persona sola a 1100 euro per una coppia con 2 figli in affitto e ha beneficiato 2,3 milioni di persone, con un costo per lo Stato di meno di 10 miliardi di euro⁴. Gli importi delle diverse misure variano dalle po-

³ Andor Lazlo è stato commissario europeo per l'Occupazione, gli Affari sociali e l'Integrazione nella Commissione Barroso II dal 2010 al 2014.

⁴ Per un approfondimento si rinvia al sito internet: www.lagazettedescommunes.com. È una cifra analoga a quella che è stata impiegata dal governo italiano per finanziare per un anno gli 80 euro in busta paga ai lavoratori dipendenti.

che decine di euro della Bulgaria agli oltre mille euro della Danimarca. Le differenze possono indurre il turismo da welfare. Le condizionalità mutano da paese a paese e vengono modificate spesso dai differenti governi (Bin Italia, 2012).

La condizionalità dell'erogazione in base a prova dei mezzi e proattività del comportamento richiede un sistema dei servizi per il lavoro che sia in grado di valutare, orientare, offrire percorsi di formazione e sanzionare. Negli ultimi due decenni perciò i paesi europei più attivi hanno molto rafforzato i loro servizi per l'impiego. Riguardo all'efficacia dei programmi offerti ai disoccupati sembra valere la regola dei tre terzi: «la letteratura empirica ha dimostrato che solo un terzo dei beneficiari ha caratteristiche adeguate per poter beneficiare pienamente dei programmi di integrazione con buone probabilità di successo» (Busilacchi, 2013, p. 41). Per il secondo terzo molto dipende dalla qualità dei programmi e dalle dinamicità del mercato del lavoro di riferimento, mentre per l'ultimo terzo la condizione di emarginazione è così avanzata da non poter essere superata.

Un meccanismo più automatico è invece il credito d'imposta per i redditi più bassi (*Working Families Tax Credit*), introdotto in Gran Bretagna dal Governo Blair sul modello degli Stati Uniti, che beneficia i lavoratori meno remunerati ma non aiuta i disoccupati e gli emarginati.

10. L'esperienza italiana

Il primo provvedimento universale condizionato alla prova dei mezzi in Italia è stato la pensione sociale (l. 153/1969), destinato a persone che hanno terminato l'età lavorativa. Il più importante esperimento di reddito minimo condizionato finalizzato a ridurre il disagio sociale è stato il reddito minimo di inserimento (Rmi) introdotto con d.l. 237/1998. La prima sperimentazione riguardò 39 comuni di cui 24 al Sud, e 35.000 famiglie alle quali furono erogati 220 milioni di euro (Sacchi, 2006). I programmi di inserimento lavorativo furono meno del 15% mentre la stragrande maggioranza furono programmi di inserimento sociale, soprattutto a Napoli, e perciò accomunati ai «lavori socialmente utili» che erano stati pensati per i cassintegrati nel 1993. La legge di riforma dei servizi sociali, l. 328/2000, aveva incluso questo tra gli strumenti di lotta all'emarginazione. Ma i costi di una sperimentazione nazionale furono poi giudicati eccessivi dal successivo

governo e lo strumento rimase inattivato. «Al tempo stesso, venivano introdotti degli interventi di riduzione dell'Irpef il cui costo ammontava a 8,5 miliardi di euro, a fronte di un costo per la generalizzazione dell'Rmi a tutto il territorio nazionale stimato in circa 3 miliardi di euro» (*ivi*, p. 876).

Negli ultimi anni la gravità della crisi ha indotto a prolungare i vecchi ammortizzatori sociali e a estenderli, come anche i sussidi di disoccupazione, a nuove categorie di lavoratori, ma ancora non è stato introdotto uno strumento universale. Il primo febbraio 2016 il ministro del lavoro Poletti ha proposto un «sostegno al reddito pari a circa 320 euro al mese per un milione di poveri accompagnato da un piano per la loro inclusione sociale» (Mania, 2016).

A livello regionale invece si conta una pluralità di iniziative, talvolta ristrette ad ambiti comunali specifici e spesso rivolte a specifiche categorie di soggetti. In Campania, Friuli Venezia Giulia, Basilicata e Veneto (Rovigo) hanno assunto la forma di un aiuto a un pubblico selezionato solo in base alla prova dei mezzi. Ma a causa delle poche risorse questa universalità è andata spesso perduta. A Napoli, ad esempio, solo il 10% (3.469 famiglie) di coloro che avevano i requisiti ha potuto godere del pur modesto aiuto (Lumino, 2013). La modesta entità delle somme erogate garantisce contro il rischio che scattino trappole della povertà. Però la storica difficoltà dello Stato italiano di certificare in modo affidabile il reale stato di bisogno delle famiglie indebolisce la legittimità sociale di queste politiche soprattutto nelle aree dove è maggiore il bisogno ma è anche più grande la porzione di economia sommersa.

Il caso campano è assai simile e dimostra inoltre quanto sia importante e al contempo fragile la rete dei servizi sociali. «L'esperienza del Rdc può essere in parte letta come un esempio di quanto il coinvolgimento degli enti di Terzo settore più territorialmente radicati permetta di costruire relazioni di fiducia con il beneficiario, pilastro di ogni azione di accompagnamento sociale, ma anche di quanto sia debole il riconoscimento del ruolo dello stesso operatore sociale nella rete istituzionale, cui occorre fare riferimento per il lavoro sul caso» (Gabardella, 2013).

Misure più consistenti sono state approvate in regioni a statuto speciale come il Friuli Venezia Giulia e la Valle d'Aosta o la Provincia di Bolzano. Regioni ordinarie quali il Lazio o l'Emilia Romagna confermano come l'attenzione a questo strumento di intervento sia sempre più viva.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B., 2015, *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press, Cambridge.
- Atkinson A.B., 1996, *Participation Income*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk, pp. 435-438.
- Banca centrale europea, 2004, *La politica monetaria della Bce*, Bce, Francoforte.
- Beck U., 2006, *I giovani superflui delle periferie*, «La Repubblica», 3 gennaio, in Bin Italia, 2012, *Reddito minimo garantito*, Provincia di Roma - Edizioni Gruppo Abele, Roma.
- Bin Italia, 2012, *Reddito minimo garantito*, Provincia di Roma - Edizioni Gruppo Abele, Roma.
- Block F. e Somers M., 2003, *The Shadow of Speenhamland*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk.
- Busilacchi G., 2013, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Roma.
- Clark C.M.A., 2005, *Cost Estimates for a Basic Income in the United States*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, UK, pp. 255-258.
- Commissione europea, 2014, *Assessment of the 2014 National Reform Programme and Stability Programme for Italy*, Swd 413 final, Bruxelles.
- Caretto E., 2012, *Il welfare State nell'antica Roma*, Editori internazionali riuniti, Roma.
- Cnel, 2014, *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-14*, Cnel, Roma.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Franzini M. e Pianta M., 2016, *Explaining Inequality*, Routledge, Londra.
- Friedman M., 1962, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago (trad. it.: 1995, *Capitalismo e libertà*, Studio Tesi, Pordenone) in Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *L'allocation universelle*, La Decouvertes, Parigi.
- Friedman M., 1968, *The Case for Negative Income Tax: A View from the Right*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk, pp. 11-16.
- Gabardella D., 2013, *Sbagliando s'impara. Lezioni dalla sperimentazione del reddito di cittadinanza campano*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 2, pp. 223-234.
- Fourier C., 1836, *La Fausse industrie*, Bossange père, Parigi (1967, Anthropos, Parigi).

- Isfol, 2011, *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, Isfol, Roma.
- Lazlo A., 2014, *Designing an European Unemployment Insurance Scheme*, «Inter-economics», n. 4, pp. 184-189.
- Lumino R., 2013, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, «Autonomie locali e servizi sociali», 2, pp. 235-248.
- Mania R., 2016, *Reddito minimo di 320 euro al mese per un milione di poveri con minori*, «La Repubblica», 1 febbraio.
- Murray C., 2013, *Guaranteed Income as a Replacement for Welfare State*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk, pp. 49-51.
- Paine T., 1796, *Agrarian Justice*, in Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *L'allocation universelle*, La Decouvertes, Parigi.
- Polanyi K., *La scienza economica e la libertà di forgiare il nostro destino sociale*, Conferenza non datata antecedente al 1947, in Polanyi K., 2013, *Per un nuovo Occidente. Scritti 1918-1958* (a cura di Resta G. e Catanzariti M.), Il Saggiatore, Milano.
- Offe C., 1999, *Reddito di cittadinanza: una strategia inevitabile per contrastare la disoccupazione*, «Stato e Mercato», n. 56, pp. 213-241.
- Polanyi K., 1944, *The Great Transformation*, Farrar & Rinehart, New York (trad. it.: 2000, *La Grande Trasformazione*, Einaudi, Torino).
- Piketty T., 2013, *Le capital au XXI^e siècle*, Éditions du Seuil, Parigi (trad. it.: 2014, *Il capitale nel XXI secolo*, Il Saggiatore, Milano).
- Raes K., 1988, *Basic Income and Social Power*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk.
- Russell B., 1918 *Proposed Roads to Freedom*, Blue Ribbon Book, New York, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk.
- Sacchi S., 2006, *Che fine ha fatto il reddito di inserimento*, «il Mulino», n. 5, pp. 870-880.
- Saraceno C., 2005, prefazione alla prima edizione di Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *L'allocation universelle*, La Decouvertes, Parigi.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Spance T., 2004, *The Rights of Infants. 1797*, in Cunliffe J. E Erreygers G., *The Origins of Universal Grants*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, pp. 81-91.
- Tobin J., 1966, *The Case for an Income Guarantee*, «The Public Interest», n. 15, pp. 31-41, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, UK, pp. 195-199.
- Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *L'allocation universelle*, La Decouvertes,

- Parigi (trad. it: 2006, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi Editore, Milano).
- Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk.

RPS

Nicola Giannelli

Quanto è locale il welfare locale? Spunti per lo studio comparato della territorializzazione del welfare italiano

Eduardo Barberis

RPS

L'attenzione sulla regionalizzazione del welfare, specie in Italia, ha portato alla costruzione di diverse tipologie di welfare locale, che spesso vengono lette come forme «bonsai» dei regimi di welfare à la Esping-Andersen. Tramite una contestualizzazione sulla ristrutturazione dei rapporti territoriali nel welfare e un'analisi della letteratura italiana e internazionale dell'ultimo decennio sulla regionalizzazione del welfare, questo articolo intende evidenziare

le criticità emergenti nella classificazione dei welfare regionali in Italia. In particolare, si noterà come un'inadeguata considerazione del frame nazionale nello strutturare la variazione locale costituisca una carenza significativa. L'articolo si conclude proponendo un'agenda di ricerca che, considerando la dimensione scalare, congiunga comparazione intranazionale e internazionale per contestualizzare il «regime di decentramento» italiano.

1. Le trasformazioni del welfare e la dimensione territoriale delle politiche sociali

Anche se con tempistiche, caratteristiche ed esiti diversi, l'affermarsi di nuovi bisogni sociali e modelli organizzativi ha cambiato l'erogazione delle prestazioni di welfare (Crouch, 1999; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2007; Hemerijck, 2012). Il cambiamento della domanda e dell'offerta di protezione sociale, inoltre, si è inserito nel quadro di una riduzione delle risorse disponibili per il welfare, in coincidenza con le misure di austerità che penalizzano la spesa pubblica: questo rende difficile attuare le tradizionali politiche nazionali di stampo keynesiano. In questo contesto, tutti i paesi europei hanno dovuto riformare il proprio welfare in due direzioni: tagliare i costi e aumentare l'efficienza; rispondere efficacemente ai nuovi bisogni sociali (Ranci, 2010). Si sono sviluppati nuovi modi di regolare la materia sociale, in cui spesso viene ridefinito il ruolo dello Stato, che viene affiancato dalla crescente importanza di reti, partenariati e competizione di mercato (Meuleman, 2008): questo ha modificato sia i rapporti verticali (la

dimensione territoriale delle politiche sociali), sia quelli orizzontali (crescita del numero delle parti interessate coinvolte nella programmazione ed erogazione di misure di welfare; cfr. Kazepov, 2008).

Specie nell'erogazione di servizi *in-kind* e di interventi monetari di natura non previdenziale, le tradizionali misure di welfare a regolazione nazionale sono state considerate sempre meno adatte ad affrontare i nuovi rischi sociali: da un lato, il decentramento è parso una risposta funzionale (Gidlund e Jerneck, 2000; Hopkins, 2002), dall'altro, istituzioni sovranazionali (come la Ue) hanno guadagnato spazio (Hooghe e Marks, 2001; Graziano, 2004; Moreno e Palier, 2005).

Questa doppia tensione cui i sistemi nazionali di welfare sono sottoposti ha creato nella pratica modelli di governance complessi (Jessop, 1999; Le Galès, 2002; Bache e Flinders, 2004; Brenner, 2004; Keating, 2009; Héritier e Rhodes, 2011), intrecciati con i nuovi modelli organizzativi: forme di esternalizzazione e privatizzazione, ma anche di partecipazione locale e individualizzazione, hanno cambiato l'equilibrio fra attori anche a livello orizzontale (Dixon e Hyde, 2001; Ranci, 2006; Paci e Pugliese, 2011).

L'esito generale di molti di questi processi è stato quello di incrementare il ruolo della dimensione locale delle politiche sociali, secondo il principio di sussidiarietà (Kazepov, 2008): gli attori locali avrebbero una maggior presa sui bisogni del proprio territorio e potrebbero indirizzare al meglio le risorse.

Il locale diventa il luogo dove si affrontano le sfide per la coesione sociale e dove si devono sperimentare nuove forme di coordinamento volte a combinare interessi e obiettivi plurali e siti a livelli diversi; a evitare buchi e sovrapposizioni nei sistemi di protezione; a definire spazi di complementarità per affrontare rischi multidimensionali.

Questo non comporta necessariamente e automaticamente uno svuotamento del livello decisionale nazionale, ma piuttosto una sua ristrutturazione. Le forme di coordinamento emergenti richiedono nuovi processi decisionali e gestionali, che probabilmente il tradizionale modello burocratico-gerarchico non interpreta efficacemente. La natura sempre più complessa dei rapporti orizzontali e verticali richiede arene decisionali e strumenti di governo che problematizzino sempre più il tema del coordinamento (Powell, 2007; Øverbye e al., 2010): l'identificazione di adeguati collegamenti interistituzionali e di sistemi di gestione del conflitto richiede una riflessività istituzionale che si concretizza in uno specifico campo di *governance* della *governance* (o *meta-governance*, come la definisce Meuleman, 2008).

2. Trasformazioni del welfare e dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia

In Italia, l'impatto di questi processi sembra più complesso che altrove a causa di alcune caratteristiche istituzionali e socio-economiche. Un sistema di welfare occupazionale e familista messo di fronte a nuove sfide sembra rafforzare i suoi vecchi difetti: per esempio, la distanza fra *insiders* e *outsiders*; il radicamento delle disuguaglianze regionali con una politicizzazione ostile e colpevolizzante delle questioni territoriali.

L'impatto dei nuovi bisogni e dei nuovi processi organizzativi sembra dunque particolarmente significativo nei sistemi di welfare meno maturi, caratterizzati da serie disuguaglianze di accesso (Kazepov, 2010; Ascoli e al., 2015). Riassumendo in breve le evidenze emerse negli ultimi anni in merito alla riorganizzazione territoriale di alcune politiche (Kazepov, 2009, 2010, 2011; Kazepov e Barberis, 2013), l'esito più evidente sembra essere il rafforzamento di una rilevante frammentazione istituzionale e la carenza di meccanismi di coordinamento efficaci. Vediamo qualche esempio.

L'assistenza sociale ha assunto un ruolo di rilievo nell'affrontare i nuovi rischi sociali: come servizio a bassa soglia, infatti, affronta forme di deprivazione e di rischio non categorizzate, non standard e multidimensionali. Tanto più che si tratta di una politica dove la dimensione territoriale è importante, dato che l'intersezione di rischi multipli non di rado è legata a specifiche caratteristiche di contesto (Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014). Nel caso italiano le nuove forme di assistenza si sono formate su una tradizione residuale e localista: lo sforzo di generalizzare e istituzionalizzare buone pratiche (a partire dagli esperimenti sul reddito minimo) si è incagliato nel taglio dei trasferimenti, negli ostacoli al coordinamento nazionale delle politiche dopo la riforma della Costituzione nel 2001, nella bassa priorità della questione nell'agenda politica.

Un discorso simile può essere fatto per le politiche attive del lavoro. A livello europeo, aumentare l'occupabilità è considerata una misura fondamentale di contrasto ai nuovi rischi sociali. Tuttavia tali politiche richiedono un forte coordinamento fra politiche del lavoro e socio-assistenziali e fra attori pubblici e privati. Il Pacchetto Treu aveva aumentato il ruolo degli enti territoriali e demonopolizzato i servizi per l'impiego: all'allungamento della lista dei soggetti coinvolti non sono seguiti chiari meccanismi di coordinamento e anzi la variabilità locale

è stata rafforzata dalla mancanza di meccanismi di compensazione, dalle differenze fra economie e società locali e fra performance istituzionali.

L'assistenza agli anziani è un terzo caso di particolare interesse, in quanto interviene su rilevanti cambiamenti socio-demografici: l'aumento della speranza di vita e delle malattie età-correlate hanno un duplice impatto sul welfare: sui sistemi socio-sanitari e su quelli pensionistici. Ancora una volta, il coordinamento multilivello fra diverse aree di *policy* (previdenza, assistenza sociale e sanitaria) sarebbe opportuno. In Italia, tale questione è particolarmente critica per l'alta percentuale di popolazione anziana in alcuni comparti territoriali e per la difficoltà di coordinare le risposte istituzionali a causa di combinazioni estremamente variabili di interventi per politica e regione. Il controllo statale si esercita per lo più sulle erogazioni monetarie, mentre i servizi sono sottoposti a un'alta frammentazione territoriale.

Infine, le politiche di integrazione degli immigrati si situano in un contesto in cui le recenti trasformazioni sociodemografiche sfidano i confini dei welfare state europei in un settore ad alta politicizzazione. Gli immigrati possono cumulare svantaggi sociali anche senza essere strettamente «marginali»: per esempio, possono sussistere forme di esclusione anche nei casi di positivo inserimento lavorativo). Le politiche dovrebbero prevenire l'esclusione sociale e favorire la partecipazione sociale – ancora una volta con un'attenzione alla dimensione locale, dato che i processi di insediamento e i rischi di segregazione sono distribuiti disegualmente sul territorio. L'Italia presenta un particolare sistema insediativo diffuso con una regolazione statale debole, spesso bilanciata dall'attivismo locale pubblico e privato (Barberis e Boccagni, 2014). Gli esiti che ne discendono sono piuttosto variabili, a seconda dell'orientamento e delle priorità politiche, delle risorse disponibili e dell'adeguatezza della *policy network* locale (Campomori, 2008). Il localismo dei diritti ne è una conseguenza (Zincone, 2004).

La riforma dello Stato in senso regionalista è stata variamente considerata da decisori politici ed esperti come la soluzione a una inadeguata allocazione delle risorse pubbliche. Anche se in maniera non limpida, la riforma costituzionale del 2001 era pensata in questa direzione e aveva fornito alle Regioni un ruolo centrale nelle politiche di welfare. Tuttavia, a più di dieci anni di distanza l'analisi delle pratiche di intervento ci mostra un panorama ben diverso, con criticità significative in molte aree di *policy*, al punto che la debolezza degli attori regionali sembra accomunare l'analisi di molti settori del sociale (Kazepov e Barberis, 2013).

Dal basso, per gli operatori sociali, lo Stato in sostanza scompare (se non per alcune erogazioni economiche – non abbastanza per costituire un ruolo di coordinamento che difenda l'interesse nazionale e perequi le disuguaglianze), mentre le Regioni risultano assenti o velleitarie: tendono a riprodurre una versione in scala del centralismo burocratico-gerarchico o a delegare a terzi, senza riuscire in genere a tenere assieme standard di intervento, diritti, programmazione e coordinamento. Quel che ne esita è una riproduzione delle disuguaglianze a livello intra- e inter-regionale, senza che la diversità di modelli organizzativi produca risposte calibrate sui bisogni localizzati. La limitata autonomia finanziaria degli enti territoriali, lo scarso contributo che la spesa regionale in welfare dà a quella locale (e quindi alle priorità degli attori territoriali) anche in Regioni con capacità di spesa superiore alla media sono elementi significativi (Arlotti, 2012).

Ne risulta un regionalismo forte sulla carta, incapace di superare debolezze storiche. Anche se il potere regolativo regionale è aumentato, le evidenze raccolte in Kazepov e Barberis (2013) rendono arduo parlare di «modelli regionali». Spesso, infatti, la differenza nelle misure attuate è superiore *dentro* alle Regioni che *fra* Regioni.

3. La ricerca sui welfare regionali in Italia

È opinione consolidata fra gli studiosi che le generalizzazioni a livello nazionale e i dati medi siano inadeguati a descrivere la complessità del welfare italiano. L'eterogeneità costituisce un punto di accesso privilegiato per capire il modello di welfare italiano (Gualmini, 2013; Pavolini, 2011; Kazepov, 2009), dato che l'Italia è uno dei paesi europei con la maggior variabilità interna di condizioni socio-economiche (e quindi di bisogni) e di risposte istituzionali (Kazepov, 2009, 2010; Pavolini, 2008, 2011). Questo dibattito va inquadrato nel crescente interesse per la regionalizzazione del welfare (Ferrera, 2005; Keating, 1998), con una letteratura che ha teso anche a superare una visione Statocentrica dei regimi di welfare (Caltabiano, 2004).

In questo paragrafo intendiamo analizzare la letteratura sul welfare regionale in Italia e collocarla in un quadro europeo. Noteremo che molte ricerche si indirizzano sulle istituzioni regionali o sul welfare municipale – in particolare a seguito della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (328/2000) e della riforma costituzionale del 2001 – mentre un approccio scalare al

welfare permetterebbe di rileggere la dimensione territoriale delle politiche in modo più dinamico rispetto a un semplice focus sui confini istituzionali (Kazepov, 2010).

Tenendo conto che «the current configuration of many welfare systems can no longer be seen only in terms of the national system, but must also be seen as a mix of central and sub-national policies» (Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012, p. 1926), dal punto di vista di chi scrive sarebbe opportuno leggere i modelli di welfare considerando diversi tipi di rapporto centro-periferia piuttosto che immaginare «modelli regionali».

Come sopra accennato, nella riorganizzazione istituzionale italiana degli ultimi decenni le Regioni sono diventate protagoniste di regolazione, coordinamento, finanziamento, programmazione e organizzazione degli interventi sociali. In un paese caratterizzato da radicati *cleavage* territoriali, lo studio della regionalizzazione ha richiesto di lavorare sulla comparazione subnazionale, che del resto ha una sua ragion d'essere in diversi paesi, specie federalisti o regionalisti (Obinger, Leibfried e Castles, 2005; McEwen e Moreno, 2005; Ferrera, 2005).

Un buon numero di studi ha cercato di identificare le differenze regionali (Formez, 2003; Caltabiano, 2004; Mirabile, 2005; Mapelli, 2007; Maretti, 2008; Mirabile e Pavolini, 2008; Kazepov, 2009; Madama, 2010; Bertin, 2012; Ciarini, 2012; Fargion e Gualmini, 2013; Kazepov e Barberis, 2013). Qui si vuole evidenziare come spesso ne sia riuscito sovrastimato il ruolo delle Regioni, specie ove si siano applicati regimi di welfare nazionali per la descrizione dei livelli subnazionali (con la definizione, cioè, di regioni italiane con welfare «universalista», «residuale» e così via). Evidenziamo qui di seguito le principali criticità.

3.1 *L'eccezionalismo italiano? La mancanza di una cornice internazionale*

Un buon numero degli studi menzionati sopra non posiziona l'Italia in una prospettiva comparata. Eppure, abbiamo studi che evidenziano come anche paesi considerati più omogenei e meno frammentati, nel quadro di comuni processi di ridefinizione territoriale, mostrino importanti differenziazioni intranazionali (Saraceno, 2002; Kazepov, 2010; Minas e al., 2014; Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014). Da questo punto di vista, l'idea di un'eccezione italiana non è stata costruita nella necessaria prospettiva di più ampi processi scalari, che poi impattano diversamente su diversi contesti.

3.2 Oltre i discorsi. Le pratiche

In diversi casi, il legame fra dimensione istituzionale e organizzativa ed esiti delle politiche è sottovalutato. Di fatto, il focus sui modelli regionali si limita a un'analisi istituzionale (strutturazione delle istituzioni e dei loro rapporti; *output* in termini di norme, discorsi e priorità): l'analisi dell'efficacia e degli esiti è più rara – un aspetto che potrebbe mostrare un impatto piuttosto limitato delle Regioni sugli effettivi risultati delle politiche (Kazepov e Barberis, 2013), in quanto l'effettivo ruolo di programmazione e la capacità di orientare le misure locali sembrano piuttosto limitati (Bertin, 2012).

Insomma, non considerare l'impatto sugli utenti a favore di una prospettiva centrata sulla macchina istituzionale potrebbe aumentare la percezione di una grande variabilità interregionale e sottostimare le comuni deficienze nell'affrontare i bisogni emergenti.

3.3 La frammentazione della frammentazione? La variabilità intraregionale

L'attenzione alle Regioni come attore principale sottovaluta l'evidenza di significative differenziazioni intraregionali. In Kazepov e Barberis (2013) si è mostrato come questo sia un aspetto ancora rilevante. Al di là delle ben note differenze fra macroregioni settentrionali e meridionali (Ascoli, 2011), si nota una microframmentazione persistente e dilagante.

A parere di chi scrive, è dunque necessario recuperare una visione nazionale sui percorsi di frammentazione, in quanto a tale livello si potrebbero strutturare gradi e spazi di diversificazione territoriale.

3.4 Indorare la pillola? L'ingannevole apprezzamento del welfare settentrionale

Concentrarsi solo sulle variazioni intranazionali può indurre a una sopravvalutazione delle regioni italiane più performanti. Questo però non toglie che anche le regioni di successo siano inquadrare in un welfare familistico e residuale. La comparazione internazionale fra città e regioni (Saraceno, 2002; Kazepov, 2010; Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014) ha evidenziato che anche aree con dotazioni istituzionali ed economiche di rilievo (come la Lombardia e l'Emilia-Romagna) presentano elementi tipici di un welfare mediterraneo.

L'esercizio di modellizzazione regionale finisce dunque per fornire rappresentazioni indorate del welfare del Nord Italia, sottovalutando

significative criticità (che rispecchiano debolezze nazionali e locali di regolazione) (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012; Sgritta, 2010; Kazepov e Barberis, 2013). Per questo motivo, si considera eccessiva, immotivata e inappropriata l'etichetta di «welfare universalistico» utilizzata per descrivere alcuni sistemi regionali (ad esempio Bertin, 2012), in quanto non tiene in conto il *frame* nazionale e la pluralità di modelli organizzativi in diversi settori (Colombo e Regini, 2009).

3.5 Il presentismo

La frammentazione territoriale ha una dimensione di lungo periodo spesso trascurata. La differenza fra regioni è aumentata o diminuita nel tempo? E che relazione tale differenza ha con il retaggio dei precedenti modelli di *policy*, la loro evoluzione e il cambiamento della questione sociale? C'è stata convergenza o divergenza fra le performance istituzionali degli enti territoriali? Molti studi si concentrano solo sulla situazione odierna e sugli effetti delle riforme più recenti come se la diversificazione territoriale esitasse dai recenti cambiamenti normativi (Ciarini, 2012); serie storiche lunghe evidenziano sia le radici storiche della differenza, sia i processi di convergenza presenti in alcune fasi (cfr. Felice, 2007; Neri, 2008; Iuzzolino, Pellegrini e Viesti, 2011).

Una maggior attenzione a tali questioni richiede un'analisi neoistituzionalista storica, già avviata per l'analisi del welfare italiano (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012), ma che richiede un ulteriore affinamento per considerare la dimensione territoriale (Fargion e Gualmini, 2013; Kazepov, 2010): sono ancora da ricostruire i percorsi di strutturazione delle forme di coordinamento, frammentazione, flussi di risorse e distribuzione delle competenze, che pesano sul panorama istituzionale odierno.

3.6 Cause e fattori della frammentazione

In qualche caso, la frammentazione regionale è semplicemente descritta, senza attenzione ai complessi fattori causali che le stanno dietro. Recentemente, si sono visti sviluppi interessanti (Fargion e Gualmini, 2013; Pavolini, 2011) e la ricerca sta accumulando conoscenze sulle complesse relazioni fra contesti, governance ed esiti: Pavolini (2011) sottolinea come i fattori locali non bastino a spiegare le differenze interregionali, mentre Mapelli (2007) studia i sistemi sanitari pe-

sando contesti generali e specifici nell'influenzarne la capacità di governo e l'efficacia. Altri, notano come i modelli di governance influenzino processi ed esiti (cfr. anche Bertin, 2012).

4. Modelli comparativi ed elementi mancanti

Dal punto di vista di chi scrive, i rischi e i limiti sopra menzionati potrebbero essere gestiti con una prospettiva attenta ai processi scalari (Brenner, 2004). Da questo punto di vista, gli studi sopra analizzati sembrano spesso «dimenticare» la dimensione nazionale e quasi sempre quella internazionale.

Per sollevare questo punto, è necessario guardare brevemente a come si è sviluppata la ricerca comparativa su welfare e territori. Possiamo elencare quattro tipi di modelli su base comparativa:

- ♦ la comparazione internazionale di dati e casi nazionali – per esempio nel classico lavoro di Esping-Andersen (1990) e di chi lo ha seguito integrando criteri e regimi;
- ♦ la comparazione internazionale basata su casi infranazionali selezionati – città e/o regioni (Saraceno, 2002; Kazepov, 2010; Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014). In questo caso, i paesi sono comparati a partire dai loro attori locali; ciò richiede una particolare attenzione alla scelta dei casi, ma aumenta anche il numero di quelli considerati, garantendo maggior attenzione all'eterogeneità interna e permettendo di contestualizzare i casi territoriali in un quadro più ampio (Snyder, 2001; Barberis, 2010);
- ♦ la comparazione intranazionale basata su dati regionali, in genere utilizzando fonti quantitative secondarie (a partire da Caltabiano, 2004);
- ♦ la comparazione intranazionale basata su casi regionali selezionati, con dati qualitativi o misti (per es. Kazepov e Barberis, 2013; Fargion e Gualmini, 2013).

Pochi studi collocano chiaramente le differenze intranazionali nel contesto internazionale, con la parziale eccezione di Pavolini (2011), che delinea una comparazione internazionale sui gradi di variazione, e il fondamentale lavoro di Saraceno (2002), che ha ispirato anche Kazepov (2010): tuttavia, il primo non tiene realmente in considerazione le regioni, mentre gli ultimi utilizzano un numero di casi intranazionali relativamente limitato, con tutti i vantaggi e gli svantaggi della comparazione su piccoli *n*.

Quello che manca, dunque, è una prospettiva comparativa internazionale basata su un ampio numero di casi regionali (ancora meglio: su tutte le regioni di un certo numero di paesi). Questa mancanza è legata anche ad alcuni problemi metodologici:

- a) la definizione e le caratteristiche delle regioni. I dati comparabili sono in genere raccolti per aggregati statistici che contengono contesti istituzionali piuttosto diversi in termini di funzioni, autonomia, relazioni interistituzionali, numero e dimensione (Barberis, 2010);
- b) la disponibilità di dati. Nel complesso, le basi dati che permettono di raggruppare le regioni d'Europa in cluster in base ai bisogni sociali e alle risposte istituzionali sembrano piuttosto limitati. Ci sono buoni punti di partenza nelle statistiche regionali di Eurostat e Ocse, su demografia, economia, mercato del lavoro e povertà, così come sull'esito e sulla spesa di alcune misure (per es. salute e istruzione). La gran parte delle indagini non forniscono dati affidabili a livello regionale e – più in particolare – abbiamo pochi dati per valutare il peso specifico delle istituzioni regionali nel welfare¹.

5. Un'agenda di ricerca per il caso italiano

Una prospettiva di ricerca come quella sopra ipotizzata per il caso italiano potrebbe mettere in discussione la validità dei modelli regionali intranazionali e il loro utilizzo come se si trattasse di regimi di welfare. Mentre l'attenzione crescente per il welfare territoriale sembra legarsi a un interesse calante per l'inquadramento nazionale del welfare, è opportuno evidenziare che i livelli intermedi di analisi non possono essere scollegati, in una prospettiva scalare, dai livelli superiori (Kazepov, 2010; Ciarini, 2012). Un inquadramento di più ampio respiro permetterebbe un'analisi della posizione scalare della regolazione regionale: di fatto, in diversi contesti nazionali, possiamo trovare gradi di variabilità nelle forme di residualità, familismo, particolarismo, clientelismo, ecc. ma questo significa che la differenza fra Regioni è così ampia da spacchettare un modello nazionale anche quando si considera un confronto internazionale? Le Regioni del Nord Italia, in una comparazione internazionale, presentano un sistema di welfare più simile a quello del Sud o più simile a quello di altre regioni conti-

¹ In diversi casi, infatti, è possibile identificare dati su quello che accade in una regione, ma non è pacifico inferire cosa accade *a causa di* una regione.

nentali appartenenti ad altri Stati-nazione? E nel caso i cluster di modelli regionali tagliassero i confini nazionali, questo avviene solo per l'Italia (ipotesi dell'eccezionalismo) o avviene anche per altri paesi?

Se notiamo gradi di variazione anche in politiche ampiamente regolate dal livello centrale (per es. istruzione e immigrazione, cfr. Pavolini, 2011; Barberis e Violante, 2013; Polizzi, Vitale e Nardo, 2004), dovremmo in primo luogo parlare di gradi di libertà/variazione/fragmentazione resi possibili da regole e pratiche nazionali più che dalla presenza di regimi regionali autonomi.

C'è da chiedersi, dunque, se l'uso esorbitante del concetto di «modello» adottato per i casi regionali non costituisca un eccesso di generalizzazione delle specificità locali senza considerare adeguatamente il contesto nazionale e la collocazione del sistema paese nel quadro internazionale come fattore di strutturazione delle variazioni e delle disuguaglianze.

A parere di chi scrive, l'inquadramento nazionale dovrebbe essere considerato ancora centrale nella strutturazione di qualcosa che dovremmo chiamare regimi nazionali di cittadinanza territorializzata più che modelli regionali (Kazepov e Barberis, in corso di pubblicazione): in questa prospettiva, le abituali etichette usate per classificare il welfare italiano («particolarismo», «clientelismo», «mediterraneo», «familismo», «residualità») dovrebbero essere intersecate con la dimensione territoriale. Questo non significa tanto concentrarsi sulla quantità che diversi ingredienti di welfare hanno nelle regioni, quanto utilizzarli per capire quale sia la differenziazione (disuguaglianza) territoriale resa possibile da un modello nazionale di cittadinanza segmentata. Si tratta di un tentativo le cui basi sono state poste dagli studi di Jessop (1999), McEwen e Moreno (2005), Sellers e Lidström (2007) e Kazepov (2010), dove i gradi di libertà, di disuguaglianza tollerata e le finestre di opportunità territorializzate sono parte di modelli nazionali.

Questo chiarimento è necessario perché il punto non è la diversificazione in sé (che può avere un senso se diventa individualizzazione dei servizi e sussidiarizzazione per rispondere in modo più efficace e efficiente a bisogni localizzati), ma il tipo di diversificazione. La diversificazione, infatti, riguarda anche gli esiti (copertura, titolarità dei diritti) e non solo le modalità per raggiungere un esito comune: ciò significa che la diversificazione diventa disuguaglianza. Questo è stato un esito importante del progetto Esopo, che ha mostrato come risposte differenziate non seguano la differenziazione dei bisogni, ma producano un accesso ineguale ai diritti di cittadinanza (Saraceno, 2002). Con-

ferme su questo punto sono venute in seguito, in differenti settori (Ascoli, 2011; Bertin, 2012; Zincone, 2004; Kazepov e Barberis, 2013). Un'analisi della territorializzazione del regime di cittadinanza, dunque, non comporterebbe una minimizzazione della frammentazione, ma una sua contestualizzazione in processi scalari che situano le aree del paese in diverse dinamiche e posizioni socio-economiche, analizzando come le strutture di welfare intersechino i rapporti fra livello nazionale e altri livelli. Contribuirebbe, insomma, a una comprensione dei meccanismi che governano la frammentazione territoriale.

Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, «Urban Studies», vol. 48, n. 9, pp. 1925-1940.
- Arlotti M., 2012, *Tagli al welfare*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 301-319.
- Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B. (a cura di), 2015, *Investire nel sociale*, il Mulino, Bologna.
- Bache I. e Flinders M. (a cura di), 2004, *Perspectives on Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Barberis E., 2010, *Methods and Contexts in the Study of Rescaling*, in Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham, pp. 431-449.
- Barberis E. e Boccagni P., 2014, *Blurred Rights, Local practices: Social Work and Immigration in Italy*, «British Journal of Social Work», vol. 44, n. 1, pp. i70-i87.
- Barberis E. e Violante A., 2013, *Rescaling, governance e frammentazione territoriale delle politiche dell'immigrazione: il caso della segregazione scolastica*, in Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), 2013, *Il welfare frammentato*, Carocci, Roma, pp. 163-181.
- Bertin G. (a cura di), 2012, *Welfare regionale in Italia*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia.
- Bonoli G., 2007, *Time Matters: Postindustrialisation, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, «Comparative Political Studies», vol. 40, n. 5, pp. 495-520.
- Brenner N., 2004, *New State Spaces*, Oxford University Press, Oxford.
- Caltabiano C., 2004, *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane*, Iref, Roma.
- Campomori F., 2008, *Immigrazione e cittadinanza locale*, Carocci, Roma.
- Ciarini A., 2012, *Le politiche sociali nelle regioni italiane*, il Mulino, Bologna.

- Colombo S. e Regini M., 2009, *Quanti modelli sociali coesistono in Italia?*, «Stato e Mercato», n. 86, pp. 235-261.
- Crouch C., 1999, *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Dixon J. e Hyde M., 2001, *The Marketization of Social Security*, Quorum Books, Westport, Ct.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Fargion V. e Gualmini E. (a cura di), 2013, *Tra l'incudine e il martello*, il Mulino, Bologna.
- Felice E., 2007, *I divari regionali in Italia sulla base degli indicatori sociali (1871-2001)*, «Rivista di Politica Economica», vol. 97, n. 3/4, pp. 359-405.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M., 2012, *Alle radici del welfare all'italiana*, Marsilio, Venezia.
- Formez, 2003, *L'attuazione della riforma del welfare locale. Rapporto di ricerca*, Formez, Roma.
- Gidlund J. e Jerneck M., 2000, *Local and Regional Governance in Europe*, Elgar, Cheltenham.
- Graziano P., 2004, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, il Mulino, Bologna.
- Gualmini E., 2013, *Introduzione*, in Fargion V. e Gualmini E. (a cura di), 2013, *Tra l'incudine e il martello*, il Mulino, Bologna, pp. 7-35.
- Hemerijck A., 2012, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Heritier A. e Rhodes M. (a cura di), 2011, *New Modes of Governance in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Hooghe L. e Marks G., 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Hopkins W. J., 2002, *Devolution in Context*, Cavendish, Londra.
- Iuzzolino G., Pellegrini G. e Viesti G., 2011, *Convergence among Italian regions*, «Bank of Italy - Economic History Working Papers», n. 22.
- Jessop B., 1999, *The Changing Governance of Welfare*, «Social Policy & Administration», vol. 33, n. 4, pp. 348-359.
- Kazepov Y., 2008, *The Subsidiarisation of Social Policies*, «European Societies», vol. 10, n. 2, pp. 247-273.
- Kazepov Y. (a cura di), 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.
- Kazepov Y., 2011, *Le politiche socioassistenziali*, in Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 103-145.
- Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), 2013, *Il welfare frammentato*, Carocci, Roma.

- Kazepov Y. e Barberis E. (in corso di pubblicazione), *The Territorial Dimension of Social Policies and the New Role of Cities*, in Kenneth P. e Lendvai N. (a cura di) *Handbook of European Social Policy*, Elgar, Cheltenham.
- Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe*, Elgar, Northampton.
- Keating M., 2009, *Rescaling Europe*, «Perspectives on European Politics and Society», vol. 10, n. 1, pp. 32-48.
- Le Galès P., 2002, *European Societies*, Oxford University Press, Oxford.
- Madama I., 2010, *Le politiche di assistenza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Mapelli V., 2007, *I sistemi di governance dei servizi sanitari regionali*, Formez, Roma.
- Maretti M., 2008, *Welfare locali. Studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle regioni italiane*, Franco Angeli, Milano.
- McEwen N. e Moreno L. (a cura di), 2005, *The Territorial Politics of Welfare*, Routledge, Londra.
- Meuleman L., 2008, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Minas R., Backman O., Jakobsen V., Korpi T., Lorentzen T. e Kauppinen T., 2014, *Rescaling inequality?*, «Working Papers/Department of Social Work - Stockholm University», n. 2.
- Mirabile M.L. (a cura di), 2005, *Italie sociali*, Donzelli, Roma.
- Mirabile M.L. e Pavolini E. (a cura di), 2008, *L'Europa e le Regioni*, numero monografico de «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3.
- Moreno L. e Palier B., 2005, *The Europeanisation of Welfare*, in P. Taylor-Gooby (a cura di), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 145-175.
- Neri S., 2008, *Italia. La costruzione dei servizi sanitari regionali e la governance del sistema sanitario*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 97-113.
- Obinger H., Leibfried S. e Castles F. G. (a cura di), 2005, *Federalism and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Øverbye E., Strohmeier Navarro Smith R., Karjalainen V. e Stremlow J., 2010, *The Coordination Challenge*, in Kazepov Y. (a cura di), 2010, *Rescaling Social Policies*, Ashgate, Farnham, pp. 389-414.
- Paci M. e Pugliese E. (a cura di), 2011, *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., 2008, *Governance regionali: modelli e stime di performance*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 149-177.
- Pavolini E., 2011, *Welfare e dualizzazione dei diritti sociali*, in Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 257-281.
- Polizzi E., Vitale T. e Nardo S., 2004, *Promozione della permanenza legale e dell'istituto della Carta di Soggiorno, Rapporto di ricerca finale della ricerca valutativa «L'implementazione delle carte di soggiorno in Lombardia»*, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Regione Lombardia, Ismu, Milano.
- Powell M. (a cura di), 2007, *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Policy Press, Bristol.

- Ranci C., 2006, *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, «la Rivista delle Politiche sociali», n. 1, pp. 127-135.
- Ranci C. (a cura di), 2010, *Social Vulnerability in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Ranci C., Brandsen T. e Sabatinelli S. (a cura di), 2014, *Social Vulnerability in European Cities*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Saraceno C. (a cura di), 2002, *Social Assistance Dynamics in Europe*, Policy Press, Bristol.
- Sellers J. e Lidström A., 2007, *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*, «Governance», vol. 20, n. 4, pp. 609-632.
- Sgritta G.B. (a cura di), 2010, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli, Milano.
- Snyder R., 2001, *Scaling Down: The Subnational Comparative Method*, «Studies in Comparative International Development», vol. 36, n. 1, pp. 93-110.
- Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press, Oxford.
- Zincione G., 2004, *Uno schermo contro il razzismo*, Donzelli, Roma.

Differenze di governance e disuguaglianze istituzionali nelle politiche di *long-term care*

Angela Genova

RPS

La crisi economica finanziaria con le relative politiche di austerità ha acuito i processi di differenziazione regionale delle politiche sociali e sanitarie. Focalizzandosi sulle politiche di long-term care, lo studio analizza le esperienze di governance regionali attraverso l'esame dei piani di programmazione regionale di Veneto, Emilia-Romagna e Marche. Le regioni presentano contesti regolativi molto eterogenei,

caratterizzati da differenti livelli di integrazione tra le varie politiche di welfare, ma anche tra i servizi territoriali all'interno delle stesse aree di intervento, e di integrazione tra cure formali offerte dai servizi e cure informali della famiglia. Differenze nelle esperienze di governance dell'integrazione nelle politiche di long-term care si trasformano in disuguaglianze istituzionali nelle risposte ad analoghi bisogni.

1. Introduzione

La crisi economica finanziaria e le relative scelte di policy hanno sferato un grave colpo al sistema di welfare italiano già segnato da consolidate criticità. La percentuale di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale è aumentata da poco meno del 25% del 2009 a quasi il 30% nel 2012 (Eurostat, 2016a). Mentre il numero delle persone che vivono in povertà assoluta è più che raddoppiato negli ultimi 7 anni, passando dal 1,8 milioni nel 2007 a 4,1 milioni nel 2014 (Istat, 2015a).

Il processo di riorganizzazione territoriale delle politiche di welfare, legittimato dall'assetto istituzionale sancito quindici anni fa dalla riforma del titolo V della Costituzione, ha reso le regioni e i comuni, singoli o associati, i protagonisti del sistema di assistenza sociale. Il principio di sussidiarietà verticale ne ha aumentato in maniera esponenziale le responsabilità nel fornire risposte a bisogni crescenti, a fronte di ridotti trasferimenti monetari statali. Le politiche di austerità hanno, infatti, portato a una contrazione del Fondo nazionale per le politiche sociali che è passato da poco più di 1 miliardo e 500 milioni

di euro nel 2007 a 12 milioni nel 2015 (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2016). Il processo di regionalizzazione aveva già coinvolto anche l'area delle politiche sanitarie, con le riforme degli anni novanta, trasformando di fatto il sistema sanitario nazionale in sistemi sanitari a carattere regionale con assetti regolativi differenziati, ma uniti dall'obiettivo di garantire pari implementazione ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (Lea).

All'interno di questo contesto, l'ultimo decennio si è caratterizzato per un aumento della popolazione al di sopra dei 65 anni di poco più di 1 punto percentuale (da 19,5% nel 2005 al 21,7% nel 2015), mentre le previsioni demografiche delineano uno scenario in cui la percentuale di ultrasessantacinquenni sarà superiore al 32% della popolazione nel 2043 (Istat, 2011). Le trasformazioni demografiche e quelle di carattere epidemiologico, con l'aumento delle malattie cronico degenerative, rappresentano una delle principali sfide strutturali ai sistemi di welfare europei. A fronte di una piramide demografica rovesciata, le riforme nel sistema di welfare diventano indispensabili per poter permettere il mantenimento di una gestione collettiva dei rischi individuali legati all'invecchiamento e alla non autosufficienza. Il sistema italiano, al pari di quello inglese, si è, invece, caratterizzato per l'assenza di politiche di riforma e riorganizzazione strutturali negli ultimi decenni, al contrario di quanto fatto dagli altri paesi europei (Ranci e Pavolini, 2013).

La crisi economica finanziaria si è quindi innestata in un sistema di politiche per la popolazione anziana e in particolare per quella non autosufficiente già caratterizzate da lacune strutturali. Un sistema sbilanciato a favore di prestazioni economiche più che di servizi. Nel 2008, l'Italia ha dedicato alle spese di cura per gli anziani lo 0,14% del Pil a fronte dell'1,68 della Danimarca e dello 0,45% della Spagna. Nel 2013 ha investito il 16,5% del suo Pil in pensioni, mentre la Danimarca il 13,9% e la Spagna il 12,6% (Eurostat, 2016b). Il Fondo per la non autosufficienza ha presentato oscillazioni molto marcate: 400 mila euro nel 2009, 100 mila euro nel 2011 e completo annullamento nell'anno successivo, mentre è al momento ritornato a quota 400 mila euro per il 2015 (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2016).

Processi di regionalizzazione delle politiche sociali e sanitarie sono stati quindi accompagnati da un immobilismo istituzionale a livello nazionale. Esempio emblematico ne è la mancata riforma dell'indennità di accompagnamento, una misura la cui universalità rischia di

minarne l'efficacia e l'efficienza. Le singole Regioni sono state chiamate a elaborare risposte originali ed efficaci, per competere direttamente nell'arena mondiale, in uno scenario di diffuso neoliberalismo. Una volta riconosciuto il fallimento del modello di un sistema sanitario nazionale unico, caratterizzato da isomorfismo istituzionale, e una volta dato il via libera alle regioni di ricercare la ricetta regionale e il modello di governance più efficace, le Regioni hanno fatto appello alle proprie capacità istituzionali e culture politiche per sviluppare esperienze all'insegna del polimorfismo istituzionale in campo sia sanitario che sociale.

In questo lavoro analizziamo le politiche regionali per il *long-term care*, e quindi la non autosufficienza, concentrandoci sulle esperienze di governance regionali. Lo studio si basa sull'analisi comparata dei principali documenti regolativi nel campo delle politiche sociali e sanitarie: i piani sociali e sanitari regionali. Il carattere programmatico di questi documenti li rende particolarmente interessanti perché rappresenta la *vision*, la prospettiva di sviluppo dei welfare regionali e quindi l'orizzonte al cui interno le singole decisioni di policy vengono o dovrebbero essere prese. Riconosciamo proprio in questo aspetto non solo il punto di forza ma anche di debolezza dello studio: non sempre, infatti, gli obiettivi definiti e le azioni annunciate sono implementate negli anni seguenti. Lo studio si focalizza quindi sull'analisi delle politiche enunciate e desiderate più che su quelle realizzate nel campo del *long-term care*.

2. La complessità assistenziale nel long-term care e il bisogno di integrazione nelle risposte

I dati Istat (2015b) delineano uno scenario in cui la presenza di limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi interessa una persona su quattro, al di sopra dei 15 anni di età, circa 13 milioni di cittadini. Tra questi il 23% riferisce di limitazioni gravi, con elevati livelli di difficoltà in almeno una tra le funzioni motorie, sensoriali o nelle attività essenziali della vita quotidiana, con una marcata percentuale di persone anziane che rappresentano il 61%. L'interazione tra le condizioni di salute di queste persone e il loro contesto ambientale genera diverse opportunità o limitazioni al processo di inclusione sociale e lavorativa, segnando diversi livelli di dipendenza.

Il sistema di welfare «familistico» (Saraceno, 1998) italiano rispecchia e

consolida un sistema sociale patriarcale in cui i processi di emancipazione delle donne trovano una barriera strutturale nelle difficoltà ad accedere al mondo del lavoro e a mantenerne una posizione, ma nello stesso tempo un pozzo senza fondo per quanto attiene ai bisogni di cura domestica e familiare in assenza di adeguati servizi pubblici. All'interno della trappola di un lavoro domestico e di cura non retribuito, le donne mantengono la loro subordinazione e l'ordine in un sistema che non fa mistero del suo maschilismo discriminatorio. Il tasso di occupazione femminile è del 47% a livello nazionale, con marcate differenze regionali.

Il termine *governance* rimanda alle relazioni tra i diversi attori chiamati a rispondere ai bisogni sociali e di cura della popolazione. Per analizzare le esperienze di *governance* delle politiche di *long-term care* nei piani di programmazione regionale abbiamo messo a punto una griglia di lettura articolata su tre principali dimensioni: l'integrazione *verticale*, *orizzontale* e *trasversale* (Froland, 1980; Whittaker, 1986; Billups, 1988; Leichsenring, 2004). Il focus sul tema dell'integrazione deriva dalla constatazione dei limiti di un sistema frammentato e dalla necessità di rispondere in maniera coordinata ai bisogni unici della persona. Tuttavia, la complessità del tema ha richiesto di sviluppare una chiave di lettura capace di tener conto di diverse variabili che in maniera combinata contribuiscono alla definizione di specifici assetti regolativi nelle politiche di *long-term care* e di fatto a risposte più o meno eterogenee agli stessi bisogni della popolazione.

La dimensione verticale punta a cogliere le relazioni tra soggetti istituzionali che all'interno della medesima filiera ricoprono funzioni e livelli differenti. Per esempio all'interno dell'area sanitaria si focalizza sui rapporti tra livello ospedaliero e quello territoriale.

La dimensione orizzontale si rivolge alle relazioni tra diverse aree di welfare, quindi alle relazioni tra soggetti all'interno di filiere differenti. Analizza quindi i rapporti tra politiche e servizi sociali con quelli sanitari e con tutte le altre aree del welfare.

L'ultimo focus è invece sulle relazioni tra gli attori protagonisti del sistema di welfare, la dimensione dell'integrazione trasversale studia, infatti, le relazioni tra i soggetti istituzionali chiamati a rispondere ai bisogni di cura e assistenza, focalizzando l'attenzione sulle relazioni tra i quattro principali attori del welfare: Stato, mercato, famiglia e terzo settore, come delineati nel diamante del welfare (Ferrera, 2006). Promuovere l'integrazione tra le cure formali e informali significa, quindi, riconoscere e valorizzare le famiglie nel ruolo di *carer*, inserendole nel-

la rete delle risposte ai bisogni di cura che un territorio offre, in una prospettiva integrata di rete delle cure (Triantafyllou e al., 2011; Lopez-Hartmann e al., 2012; Vicarelli, 2009). In che maniera le cure formali del sistema sanitario e sociale sono poste in relazione con le cure informali della famiglia e del mercato (assistenti familiari) alle quali la famiglia ricorre? Le relazioni tra i *care giver*, che sono in maniera dominante le donne della famiglia, e il sistema dei servizi in una prospettiva di analisi dell'integrazione verticale e orizzontale delinea contesti istituzionali e risposte ai bisogni di cura e assistenza diversi.

3. Esperienze di governance regionale

Lo studio ha interessato tre Regioni del Centro e Nord Italia: Veneto, Emilia-Romagna e Marche. La scelta di focalizzare l'attenzione su queste esperienze regionali risiede nell'eterogeneità dei modelli organizzativi sviluppati e nell'essere considerate tra le esperienze più virtuose in Italia. L'integrazione tra le politiche e tra gli attori appare un tema comune ai piani di programmazione delle tre Regioni analizzate, ma un'attenta lettura dei documenti regolativi delinea uno scenario caratterizzato da prospettive e da proposte molto differenti.

Nel documento di programmazione della Regione Veneto (2012) il tema delle risposte integrate ai bisogni di assistenza delle persone in *long-term care* si inserisce in un modello istituzionale caratterizzato da una storia decennale di costruzione di politiche integrate sociali e sanitarie. Negli anni settanta, infatti, furono istituiti i consorzi socio-sanitari, e nel 1982 le Unità sanitarie locali (Usl) furono trasformate in Unità locali socio-sanitarie (Ulss; l.r. 55/82). La dimensione dell'integrazione tra sociale e sanitario fu inoltre ulteriormente rafforzata sia nella definizione delle nuove Ulss (l.r. 56/94) che con il piano socio-sanitario del 1996 (l.r. 5/96). Elemento cruciale nelle politiche del Veneto è stata quindi la delega dei Comuni nei confronti delle Ulss in merito ai servizi sociali. Questo ha permesso in una fase di vuoto legislativo nazionale nel campo delle politiche sociali di garantire risposte strutturate e ancorate alle più salde e finanziate politiche sanitarie.

Il piano socio-sanitario del Veneto tratta il tema delle risposte ai bisogni di assistenza di *long-term care* all'interno di una prospettiva consolidata di integrazione tra le politiche sociali e sanitarie, mentre appare immatura la prospettiva di integrazione con le altre politiche di welfare. Il Piano (*ivi*, p. 48) infatti esplicita la necessità di maggiore integra-

zione con le politiche formative, abitative e occupazionali, ma delega i processi di costruzione dell'integrazione a livello di Piano di zona, e quindi di fatto non delinea un contesto regionale di integrazione tra le politiche.

L'analisi dell'integrazione verticale nel piano di programmazione della Regione Veneto mette in luce un modello altamente integrato, sviluppatosi su protocolli operativi di presa in carico e che pone il *case manager* come responsabile dell'integrazione tra servizi territoriali e ospedalieri. La prospettiva sanitaria domina nell'esperienza di integrazione di questa Regione, con l'attribuzione del ruolo di *case manager* alla figura professionale dell'infermiere (*ivi*, p. 46).

L'aspetto delle relazioni tra gli attori formali e informali protagonisti dei processi di cura e assistenza è esplicitamente trattato anche attraverso la realizzazione di *partnership di comunità* per il coinvolgimento dei soggetti non istituzionali con una particolare attenzione al volontariato (*ivi*, p. 47). Il sostegno alle famiglie impegnate in azioni di cura e assistenza nei casi di *long-term care* è promosso attraverso il rafforzamento dell'assistenza domiciliare e degli assegni di cura, e la creazione di *reti di buon vicinato* tra le famiglie anche per la collaborazione nella gestione dei tempi di cura (es. figli, genitori anziani, *housing* sociale, ecc.). Supporto psicologico, servizi di sollievo e centri diurni fanno parte dei servizi rivolti al supporto delle famiglie.

Contrariamente all'esperienza del Veneto definita di «delega» (Genova e Ricci, 2008), la Regione Marche (2011) ha perseguito un modello istituzionale di integrazione tra politiche sociali e sanitarie caratterizzato dalla separazione delle competenze: gli aspetti sociali gestiti dai Comuni, mentre quelli sanitari dalle Aziende sanitarie. Un modello, definito «quadrato» (Genova e Ricci, 2008), che più che l'integrazione ha promosso la multiprofessionalità ma all'interno di istituzioni diverse. Un esempio emblematico è rappresentato dalle Unità multidisciplinari dell'età adulta (Umea) e dell'età evolutiva (Umee) che sono responsabili della presa in carico delle persone con disabilità ma non anziane. Queste pur prevedendo il coinvolgimento dell'assistente sociale, non prevedono però il coinvolgimento di figure professionali che lavorano nei Comuni o negli Ambiti territoriali sociali. L'assistente sociale coinvolta è infatti quella dei servizi sanitari, dei distretti. All'interno di una politica orientata a costruire risposte integrate, ma istituzionalmente separate, il Piano socio-sanitario regionale 2012-2014 rappresenta già di per sé una innovazione e un passo in avanti verso il consolidarsi di una risposta integrata. Il Piano delle Marche, infatti, per la

prima volta unisce la programmazione sociale e quella sanitaria all'interno di un unico documento. Delinea inoltre un assetto istituzionale innovativo con la costituzione di Unità operative sociali e sanitarie (U.O. Ses; Arlotti, Catena e Genova, 2015), come *luogo* della progettazione, organizzazione e gestione dell'integrazione socio-sanitaria, con responsabilità congiunte tra il coordinatore di ambito territoriale sociale e il direttore del Distretto. Le figure professionali coinvolte sono: gli operatori dell'ufficio di Piano (responsabili dei servizi sociali dei Comuni appartenenti all'Ambito territoriale sociale), dell'ufficio di coordinamento per le attività distrettuali, i rispettivi coordinatori di Ambito territoriale sociale, i direttori dei Distretti, e i responsabili dei dipartimenti che si occupano di integrazione sociale e sanitaria (dipendenze patologiche, salute mentale, ecc.), i rappresentanti dei medici di medicina generale (Mmg) e dei pediatri di libera scelta (Pls). Nel documento di programmazione della Regione Marche, il tema dell'integrazione tra le diverse aree di policy del welfare regionale è solo annunciato, con un generico rimando a un coordinamento con la programmazione per lo sviluppo industriale, le politiche attive del lavoro e della casa, la formazione professionale, la scuola, le politiche giovanili, la tutela ambientale, la cooperazione internazionale e l'economia solidale (Regione Marche, 2011, p. 183). Per quanto attiene alla dimensione verticale dell'integrazione, il coordinamento tra servizi ospedalieri e territoriali è in prospettiva presentato come un obiettivo da realizzarsi attraverso la costituzione delle Case della salute legate alle esperienze avviate a livello regionale degli ospedali di comunità (*ivi*, p. 116). Un sistema quindi in cui l'assetto istituzionale che possa garantire l'integrazione verticale rimane una dichiarazione di intenti in assenza di una strategia operativa con obiettivi e indicatori chiari.

Altro grande assente nella programmazione delle Marche è il tema dell'integrazione trasversale. Pur ricoprendo un ruolo centrale nella risposta ai bisogni di cura e assistenza nei casi di *long-term care*, la famiglia rimane infatti assente nella rete delle relazioni tra gli attori protagonisti di queste politiche. O meglio, l'unica modalità proposta di sostegno alla famiglia nei suoi compiti di cura è quella del supporto economico, tramite gli assegni di cura, e viene fatto un generico riferimento all'integrazione degli attori del terzo settore nella rete dei servizi (*ivi*, p. 169). L'unica area in cui vengono esplicitati altri interventi di supporto è quella della demenza con azioni di formazione periodica alle famiglie, ma anche in questo caso non sono esplicitati gli obiettivi né gli indicatori di questi interventi.

Analogamente all'esperienza delle Marche, la governance dell'integrazione tra politiche sociali e sanitarie in Emilia-Romagna (Regione Emilia-Romagna, 2013) si caratterizza per un modello organizzativo in cui le competenze sociali e sanitarie sono distinte, trovando però un punto di coordinamento all'interno delle Case della salute il cui potenziamento è uno degli obiettivi del piano. Le Case della salute, avviate dal 2010, rappresentano i luoghi della continuità assistenziale e della gestione delle patologie croniche, di conseguenza sono il modello organizzativo in cui professionalità diverse confluiscono per garantire risposte coordinate, integrate.

Il Piano sociale e sanitario regionale dell'Emilia-Romagna (*ivi*, p. 15) sostiene sin dalle sue prime pagine il superamento di visioni riduttive e settoriali, promuovendo un approccio integrato alle questioni sociali e sanitarie che coinvolga anche tutte le diverse aree del welfare. In particolare intende favorire l'integrazione con le politiche ambientali, urbanistiche, abitative, formative, occupazionali e culturali. L'attenzione a politiche abitative di sostegno alla domiciliarità delle persone in *long-term care* è realizzata attraverso servizi specifici di adeguamento dell'ambiente domestico ai bisogni delle persone sui quali la Regione ha investito sin dalla fine degli anni novanta (vedi l.r. 29/1997, d.g.r. 2248/2003 in merito ai Centri per l'adattamento dell'ambiente domestico e d.g.r. 1161/2004 sui contributi di cui agli artt. 9 e 10 della l.r. 29/1997). Il piano sociale e sanitario dell'Emilia-Romagna, inoltre, è l'unico tra quelli analizzati a fare un esplicito riferimento alla valutazione di impatto di genere delle politiche. Punto, quest'ultimo, esplicitamente menzionato nella legge 328/2000, che rimane uno degli aspetti più disattesi nei documenti di programmazione analizzati.

Nel Piano di programmazione dell'Emilia-Romagna la dimensione dell'integrazione verticale si declina nel consolidamento dei Dipartimenti e dei Nuclei delle cure primarie. All'interno di queste organizzazioni territoriali viene garantita l'integrazione tra servizi territoriali e ospedalieri, ma anche il coinvolgimento e il supporto alla famiglia e ai servizi domiciliari. Contrariamente a quanto presente nei Piani di programmazione del Veneto e delle Marche, in Emilia-Romagna, infatti, la famiglia viene integrata nella rete del sistema di cura, ne viene riconosciuto, valorizzato e soprattutto supportato il suo ruolo.

La dimensione della governance in prospettiva trasversale è curata nel Piano della Regione Emilia-Romagna (*ivi*, pp. 41-42) con grande attenzione. La famiglia e le cure informali hanno un ruolo di particolare rilievo e il loro supporto ai compiti di cura e assistenza è esplicitato

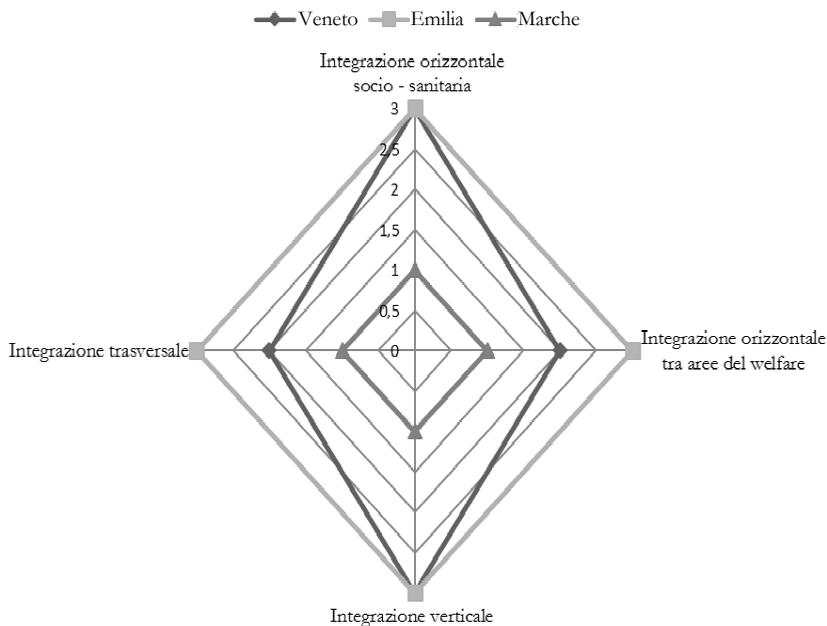
nella programmazione del fondo regionale non autosufficienza tramite servizi specifici di dimissioni protette e di ricoveri temporanei e di sollievo. Inoltre il Piano promuove il potenziamento delle reti informali di solidarietà sociale attraverso le sperimentazioni del custode sociale o del portierato, capaci di intervenire tempestivamente in caso di emergenza all'interno di una rete dei servizi integrati tra cure formali e informali. Il supporto al *care giver* è uno degli aspetti centrali delle esperienze di governance che traspaiono dal documento di programmazione dell'Emilia-Romagna. Le relazioni tra cure formali e informali sono promosse anche attraverso servizi di informazione, ascolto, consulenza e aggiornamento sia per i familiari che per le assistenti familiari, attraverso la costituzione di servizi di *tutoring* per piccoli gruppi «con l'obiettivo di mettere e integrare questa importante e diffusa realtà nella rete dei servizi» (*ivi*, p. 86).

4. Differenze regolative e disuguaglianze istituzionali

Nel processo di analisi comparato regionale abbiamo considerato l'integrazione nelle quattro dimensioni (orizzontale socio-sanitaria e con altre politiche di welfare, verticale e trasversale) come un indicatore di sviluppo delle politiche regionali di *long-term care*, e abbiamo attribuito una valutazione con corrispettivo valore numerico al grado di sviluppo della governance dell'integrazione delle politiche di *long-term care*, come emerso dall'analisi dei singoli documenti regolativi. L'analisi comparata è stata riportata graficamente (figura 1) assegnando un punteggio compreso tra 1, nei casi di minore attenzione e maturazione nelle forme di integrazione, e 3 nei casi di maggiore sviluppo nelle esperienze di governance. Al centro del grafico sono posti i bisogni di assistenza e cura nelle situazioni di *long-term care*, mentre le linee tracciate rappresentano le valutazioni comparate assegnate ai documenti regolativi analizzati.

Il Piano dell'Emilia-Romagna si caratterizza per un'attenzione marcata alla governance dell'integrazione in tutte le quattro aree analizzate con un punteggio pari a 3 in tutte le dimensioni prese in considerazione, graficamente rappresentato nel quadrato maggiore. Il Piano delle Marche è quello che, invece, presenta un minore livello di attenzione per strategie di governance integrate, delineando un quadrato di dimensioni molto contenute.

Figura 1 - Esperienze regionali comparate: la governance dell'integrazione nelle politiche di long-term care



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice.

Il Veneto si pone in una via di mezzo, con elevata attenzione per l'integrazione orizzontale tra politiche sanitarie e sociali e per quella verticale facilitata da un modello istituzionale di delega del sociale all'organizzazione sanitaria. Un consolidato assetto integrato socio-sanitario sembra rappresentare il punto di forza dell'esperienza veneta, ma nello stesso tempo ne sembra limitare lo sviluppo della governance tra diverse aree del welfare e della governance trasversale alle quali abbiamo infatti assegnato un punteggio medio.

La posizione di svantaggio che caratterizza il Piano di programmazione delle Marche mostra che questa Regione occupa una posizione di particolare immaturità nelle forme di governance dell'integrazione.

All'interno del sistema di welfare italiano di stampo familistico, bassi livelli di integrazione nelle risposte ai bisogni di assistenza e cura di *long-term care* implicano bassi livelli di efficacia ed efficienza del sistema

di welfare regionale. Un elevato livello di integrazione tra politiche formali e informali, così come tra le diverse aree del welfare sembra infatti un requisito indispensabile per lo sviluppo dei sistemi di welfare regionali e per la loro stessa sostenibilità. Il mancato sviluppo di una governance matura dell'integrazione nelle sue diverse dimensioni, orizzontale, verticale e trasversale ha un impatto duplice, da una parte sui servizi offerti direttamente alla persona in *long-term care*, ma anche sul suo relativo *care giver*, vincolando risorse preziose, fondamentalmente di genere femminile, in compiti di cura e assistenza non retribuita e scarsamente riconosciuti socialmente; generando una situazione che, nel linguaggio delle politiche europee, assumerebbe i tratti di un evidente spreco di talenti, con il relativo impatto sulle capacità di innovazione e sviluppo socio-economico delle regioni stesse.

Quello che sorprende è la limitata capacità imitativa e di apprendimento istituzionale che sembra scaturire da esperienze di atomismo regionale schizofrenico in cui l'assenza di politiche nazionali ha determinato una legittimazione delle differenze nelle esperienze regionali, senza una valutazione del loro potenziale impatto.

La presenza all'interno dei piani di programmazione socio-sanitari di strategie di governance dell'integrazione così eterogenee, tra regioni caratterizzate da prossimità territoriale, mette in luce la differenza nella tipologia di politiche e servizi offerti di fronte alle situazioni di *long-term care*. L'elevata eterogeneità nei modelli istituzionali di governance dell'integrazione evidenziati solleva un serio problema di disuguaglianze perché, a fronte di analoghi bisogni, le risposte sono talmente diverse da trasformare le differenze in disuguaglianze.

Nonostante un quadro regolativo nazionale in cui la definizione dei livelli essenziali di assistenza dovrebbe garantire l'uniformità dell'offerta dei servizi sanitari e socio-sanitari, l'analisi delle esperienze di governance dell'integrazione nelle politiche di *long-term care* mostra risultati profondamente differenti che delineano orizzonti diversi nei servizi offerti, eterogenei diritti di cittadinanza. Il polimorfismo istituzionale regionale, legittimato dalla riforma del titolo V della Costituzione, definisce politiche molto diverse in cui il tema dell'integrazione viene declinato in modalità eterogenee. Differenze nelle esperienze di governance dell'integrazione si trasformano in disuguaglianze istituzionali nelle risposte ai bisogni. Case della salute, Nuclei delle cure primarie, Unità operative socio-sanitarie sono etichette diverse per esperienze di governance territoriale molto eterogenee e quindi per risposte disuguali agli stessi bisogni di assistenza di *long-term care*.

Lo sviluppo della governance dell'integrazione nelle sue tre dimensioni orizzontale, verticale e trasversale segnerà la crescita o la riduzione dei gap tra le regioni, tra le disuguaglianze istituzionali, sancite negli assetti regolativi. L'assenza di una regia nazionale rende sempre più necessarie le iniziative delle singole Regioni per stimolare processi innovativi e di apprendimento istituzionale a partire dal conoscere, riconoscere e valutare le esperienze delle Regioni vicine.

Le esperienze territoriali di governance dell'integrazione nelle politiche di *long-term care* definiranno il livello con cui i bisogni di assistenza e cura di fronte alla non autosufficienza saranno gestiti in maniera collettiva da un sistema integrato o quanto rimarranno rischi individuali sulle spalle delle singole famiglie, o meglio delle donne della famiglia, in uno scenario di marcato aumento delle disuguaglianze (Franzini e Pianta, 2016). In un contesto in cui il retrocedere della politica, il potenziamento dell'individualismo e il trionfo dell'oligarchia finanziaria dominano il sistema capitalistico, accentuandone le disuguaglianze sociali, sono e saranno proprio le donne le più penalizzate dall'assenza di adeguati processi di riforma dei sistemi di welfare regionali.

Riferimenti bibliografici

- Arlotti M., Catena L. e Genova A., 2015, *La dimensione territoriale dell'integrazione. Non autosufficienze e politiche socio-sanitarie in Italia*, Carocci, Roma.
- Billups J.O., 1988, *Caring for the Carers in a Laggard Welfare State: Crises and Alternatives*, «International Social Work», n. 31, pp. 23-32.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2016, *Politiche sociali: ricognizione sui fondi dopo la legge di stabilità*, disponibile all'indirizzo internet: www.regioni.it/newsletter/n-2642/del-16-01-2015/politiche-sociali-ricognizione-sui-fondi-dopo-la-legge-di-stabilita-13406/.
- Eurostat, 2016a, *Income and Living Conditions*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/main-tables>
- Eurostat, 2016b, *Social Protection*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/main-tables>.
- Ferrera M., 2006, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Franzini M. e Pianta M., 2016, *Explaining Inequality*, Routledge, Londra.
- Froland C., 1980, *Formal and Informal Care: Discontinuities in a Continuum*, «Social Service Review», vol. 54, n. 4, pp. 572-587.
- Genova A. e Ricci S., 2008, *Le sfide dell'integrazione sociale e sanitaria*, in Genova A. e Palazzo F. (a cura di), 2008, *Il welfare nelle Marche*, Carocci, Roma, pp. 309-324.

- Istat, 2011, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2011/12/futuro-demografico.pdf?title=Il+futuro+demografico+del+Paese+-+28%2Fdic%2F2011+-+Testo+integrale.pdf.
- Istat, 2015a, *La povertà in Italia, Anno 2014*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2015/07/Povert%C3%A0_2014.pdf?title=La+pove+rt%C3%A0+in+Italia+-+15%2Flug%2F2015+-+Testo+integrale.pdf.
- Istat, 2015b, *Inclusione sociale delle persone con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi. Anno 2013*.
- Leichsenring K., 2004, *Developing Integrated Health and Social Care Services for Older Persons in Europe*, «International Journal of Integrated Care», n. 4, disponibile all'indirizzo internet: www.ijic.org/index.php/ijic/article/view/107/213.
- Lopez-Hartmann M., Wens J., Verhoeven V. e Remmen R., 2012, *The Effect of Caregiver Support Interventions for Informal Caregivers of Community-dwelling Frail Elderly: A Systematic Review*, «International Journal of Integrated Care», n. 12, disponibile all'indirizzo internet: www.ijic.org/index.php/ijic/article/view/845/1777.
- Ranci C. e Pavolini E. (a cura di), 2013, *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe. Investigating Institutional Change and Social Impacts*, Springer, New York.
- Regione Emilia-Romagna, 2013, *Piano sociale e sanitario della regione Emilia-Romagna 2008-2010, prorogato per gli anni 2013-2014* (d.c.r. n. 175/2008: Piano sociale e sanitario 2008-2010 e d.c.r. n. 117/2013: Indicazioni attuative del Piano sociale e sanitario regionale per il biennio 2013-2014, di proroga della validità del Piano per gli anni 2013 e 2014).
- Regione Marche, 2011, *Piano socio-sanitario regionale 2012-2014. Sostenibilità, appropriatezza, innovazione e sviluppo* (d.c.r. n. 38/2011).
- Regione Veneto, 2012, *Piano socio-sanitario regionale 2012-2016* (l.r. 29 giugno 2012, n. 23: Norme in materia di programmazione socio-sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016).
- Saraceno C., 1998, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Triantafyllou J., Naiditch M., Repkova K., Stiehr K., Carretero S., Emilsson T., Di Santo P., Bednarik R., Brichtova L., Ceruzzi F., Cordero L., Mastroiannakis T., Ferrando M., Mingot K., Ritter J. e Vlantoni D., 2011, *Informal Care in the Long-term Care System – A European Overview – Executive Summary*, Commissione europea, Athens-Paris-Wien, disponibile all'indirizzo internet: http://interlinks.euro.centre.org/sites/default/files/WP5%20Informal%20care_ExecutiveSummary_FINAL.pdf.
- Vicarelli M.G., 2009, *Verso nuovi orizzonti del Welfare*, in Bronzini M. (a cura di), *In balia delle onde. La Grave Cerebrosione Acquisita raccontata dai pazienti e dalle loro famiglie*, Affinità Elettive, Ancona, pp. 177-185.
- Whittaker J., 1986, *Integrating Formal and Informal Social Care: A Conceptual Framework*, «British Journal of Social Work», n. 16, pp. 39-62.

Migranti e cittadinanza al tempo delle crisi globali

Fabio Bordignon, Luigi Ceccarini e Fabio Turato

RPS

Il lavoro ha come oggetto il tema dell'immigrazione a partire dalla più ampia problematica della cittadinanza, nelle sue diverse concezioni: giuridica, culturale, democratica. Il processo di inclusione degli immigrati viene inserito nella cornice delle diverse crisi – non solo quella economica e finanziaria – che segnano il mondo globale. Dopo un'analisi dei fenomeni migratori e delle procedure di acquisizione della cittadinanza in alcuni paesi europei, l'articolo si focalizza sul caso nazionale. Attraverso serie storiche di inchieste campionarie viene studiata la percezione dello «straniero»,

chiedendosi se la fase di crisi economica abbia minato le basi culturali e di atteggiamento del processo di inclusione in Italia. Nelle considerazioni conclusive si sottolinea la necessità di governare, attraverso politiche adeguate e lungimiranti, la questione dell'immigrazione e la più ampia tematica della cittadinanza alle quali si intrecciano gli andamenti dell'opinione pubblica. Le crisi della democrazia rappresentativa, dell'economia e della finanza, insieme alle implicazioni della società del rischio, definiscono lo scenario nel quale si inseriscono queste dinamiche.

1. Introduzione

Il tema dell'inclusione dei cittadini nella comunità politica è da sempre al centro della riflessione di varie discipline. Il concetto di *cittadinanza* rimanda a una nozione polisemica che, a sua volta, si colloca al centro di questo incrocio di prospettive. Richiama tematiche fondamentali come la costruzione della democrazia, l'obiettivo dell'uguaglianza sociale, ma anche le condizioni per l'integrazione e la coesione di una comunità di individui. Rimanda, inoltre, ad aspetti più delimitati, ma non meno importanti: le garanzie di protezione sociale offerte dai sistemi di welfare, le differenze nello sviluppo territoriale, le disuguaglianze di genere e le pari opportunità, la problematica dell'immigrazione, per citare ambiti classici nei quali prendono forma i processi di inclusione, ed esclusione, dei cittadini.

La società globale, in questa fase storica, sperimenta situazioni di

crisi su fronti diversi ma connessi. Lo scenario nel quale collochiamo la riflessione sul tema dell'inclusione dei migranti si caratterizza, infatti, per la presenza di crisi sul piano sociale e identitario, su quello politico e istituzionale, ma anche nell'ambito economico e dello sviluppo.

- 1) Il primo scenario critico riguarda l'incertezza del cittadino globale. La *seconda modernità* implica una perdita di riferimenti che ha messo in crisi il senso di sicurezza, nella sua accezione di *certainty* (Giddens, 1994). Nella mondo *liquido* del tempo attuale i modelli tradizionali di identificazione hanno perso di significato. Questo apre alla società dell'incertezza; uno spazio combinato al rischio che segna le percezioni dei cittadini. La questione migratoria, con le sue implicazioni sul piano identitario e della sicurezza, si inserisce in questo quadro di crisi.
- 2) Sul fronte politico e istituzionale, le democrazie rappresentative vivono un momento di diffusa delegittimazione. Non tanto nei principi democratici, che restano largamente condivisi, ma in riferimento all'insoddisfazione e al disincanto dei cittadini verso il funzionamento e l'efficacia stessa delle moderne democrazie. La sfiducia, ma anche un sentimento critico e talvolta *anti-politico*, si indirizza verso gli attori principali della mediazione politica. Il fenomeno populista, la volatilità e l'astensione elettorale, le spinte neo-nazionaliste e i dubbi sul progetto europeo lasciano trasparire una più generale crisi politica e istituzionale. Si tratta di indicatori che testimoniano come le moderne democrazie vadano nella direzione diversa dall'integrazione politica. In questo scenario la questione dei migranti intreccia direttamente le tre facce della politica: la *politics*, la *policy* e la *polity*.
- 3) La dimensione economica della crisi, innescata dalle vicende dei *subprime* americani nel 2008, ha prodotto conseguenze globali, mettendo in discussione un modello di sviluppo consolidato. Le forti ripercussioni nelle politiche dei governi nazionali e in quelle comunitarie, improntate alla logica dell'*austerità*, toccano direttamente non solo il grado di benessere ma anche le percezioni sociali. In una situazione di risorse limitate la questione immigrazione e il processo di integrazione vengono visti sotto una luce diversa, finendo per segnare le opinioni pubbliche dei paesi ospitanti.

Questi tre fronti di crisi – complicati dalla più recente instabilità di aree da sempre problematiche come il Medio Oriente e l'Africa – sono strettamente connessi, interagiscono e producono effetti, a livello

globale, comunitario e nei singoli ambiti nazionali. In uno scenario di questo genere diventa importante verificare se e come il nesso immigrazione e cittadinanza abbia risentito della crisi economica. Questa domanda sarà affrontata nelle tre sezioni del lavoro. La prima prenderà in considerazione il concetto stesso di cittadinanza e le sue sfaccettature, allargandone il significato oltre la prospettiva giuridica. La seconda entra nel merito della questione migratoria, fornendo uno sguardo a livello europeo e nazionale. La terza mira a indagare la percezione degli italiani rispetto agli immigrati, chiedendosi nello specifico se la fase di crisi abbia minato le basi, culturali e di atteggiamento, del processo di inclusione degli stranieri nel contesto italiano. Infine, il paragrafo conclusivo traccia un bilancio degli elementi emersi nel percorso di analisi.

2. Tra crisi e inclusione. L'importanza della cittadinanza

La cittadinanza è un concetto aperto e prismatico, soggetto a una continua precisazione dei suoi contorni semantici (Ceccarini, 2015). È complesso al punto da essere descritto come «un tema infinito e sfuggente» (Zincone, 1992, p. 22). Per sua natura ha a che fare con piani e prospettive di vario tipo e finisce per intrecciare questioni diverse. Si tratta di una nozione interdisciplinare, che assume diversi significati secondo la prospettiva dalla quale si osserva. Ha una sua natura giuridica, ma anche un profilo culturale e identitario.

La cittadinanza, infatti, è anche prassi di inclusione nel senso ampio del termine. È in stretto rapporto con l'ideale della democrazia nel cui alveo nasce e si sviluppa e al quale resta inestricabilmente legato. Intreccia, inoltre, la concezione procedurale della democrazia e l'inclusione dei cittadini nella comunità politica di appartenenza.

Parlare di «diritti di cittadinanza» crea però qualche confusione anche dal punto di vista lessicale. Rimanda, infatti, ai requisiti necessari per diventare *cittadino* di un determinato paese; quindi alla cittadinanza in senso *giuridico*. Questo è sicuramente un punto importante ma non esaustivo del concetto. Un soggetto, infatti, può godere, almeno in parte, di diritti di cittadinanza anche se non è cittadino del paese in cui vive. In alcuni casi anche essendo straniero è prevista la possibilità, ad esempio, di esercitare il diritto di voto alle elezioni amministrative. O è possibile fruire di specifici servizi e garanzie di welfare – istruzione, sanità, protezione sociale – anche vivendo in un paese diverso dal *pro-*

prio, e del quale non si dispone del passaporto. Cioè, quel documento che fornisce il riconoscimento formale di appartenenza a un determinato Stato.

I diritti di cittadinanza vanno oltre la dimensione giuridica, si inscrivono nel quadro degli orientamenti di valore e nella cultura politica di una comunità. Sono direttamente connessi al processo di integrazione, il quale si sviluppa su piani diversi: sociale, politico, culturale. Le diverse *policy* variano anche in base alle tradizioni e alle esperienze migratorie vissute dalle singole comunità nazionali e alla cultura dell'immigrazione che è maturata nel tempo.

A ciò corrisponde la costruzione di modelli diversi di concessione della cittadinanza. La quale, come è noto, ruota intorno a due principi di base: lo *ius soli* e lo *ius sanguinis*, e avviene mediante formule «corrette». Il primo è riconducibile a un'idea più «inclusiva» di cittadinanza e il secondo, invece, viene adottato in paesi che hanno una concezione più «esclusiva» rispetto all'esperienza migratoria. L'idea di apertura e chiusura si riflette sulle strategie di integrazione sviluppate all'interno di una comunità. Anche in questo caso vi sono due modelli principali: quello *assimilazionista* e quello *multiculturale*. Entrambi hanno a che fare con i tratti della cultura, con i «confini» della laicità e della sfera religiosa del contesto di riferimento. Questo per sottolineare che i percorsi della cittadinanza non si limitano alle regole procedurali. Ma investono il sistema di valori e quindi la sfera culturale di una comunità.

La *cittadinanza* si configura dunque come un elemento fondamentale dell'organizzazione politico-sociale e del vivere insieme. Nel caso dell'immigrazione riguarda direttamente sia i membri ospitanti che i soggetti ospitati, e dà forma al modello di integrazione perseguito. L'idea di cittadinanza va dunque oltre il concetto di nazionalità. Del resto il nesso cittadinanza-nazionalità è stato definito un'equazione «essenzialmente precaria», in quanto la forma nazione è soltanto una delle espressioni della comunità dei cittadini (Balibar, 2012, p. 51).

La cittadinanza va quindi considerata anche come appartenenza, in termini *affettivi*, a una collettività politica di natura democratica, non necessariamente uno Stato-nazionale (Bellamy, 2008, p. 3). La cittadinanza democratica si sviluppa parallelamente al riconoscimento di un insieme di diritti e di doveri, alle garanzie di libertà, alla titolarità di benefici e di protezione sociale, nel quadro del sistema di tutele proprie di un regime democratico. La sua dimensione culturale – *affective citizenship* (Coleman e Blumer, 2009) – è altrettanto importante. Rimanda al senso di appartenenza alla comunità di riferimento, quindi al

tipo di legame con gli attori del sistema politico, con le istituzioni che la strutturano e con i cittadini che la compongono. Questo processo, oggi, per gli immigrati, subisce le conseguenze di uno scenario difficile attraversato dalle crisi richiamate sopra.

3. Uno sguardo all'Europa e all'Italia

I mutamenti sociali e politici degli ultimi anni in Africa e Medio Oriente hanno contribuito a cambiare i tradizionali equilibri interni al continente europeo. Per oltre cinquant'anni l'Ue ha rappresentato un'area geopolitica sostanzialmente chiusa, dove le politiche comunitarie erano tese anzitutto ad accelerare il movimento interno di merci e persone. Tuttavia, il graduale afflusso di migranti verso i paesi con un passato coloniale (Francia e Regno Unito) e verso quelli a maggiore crescita economica (Germania) ha consolidato una presenza straniera divenuta importante per la crescita dell'Ue. I dati elaborati da Eurostat mostrano che in Germania i residenti stranieri nel 2014 superavano ormai i sette milioni, toccando il 9% della popolazione, mentre in Italia gli immigrati erano più di cinque milioni (l'8%), con una crescita di circa 1,5 milioni di presenze rispetto alla fase iniziale della crisi economica. Anche nel Regno Unito e in Francia si è registrato un incremento delle presenze nel periodo di osservazione considerato (tabella 1). Gli oltre cinque milioni di residenti stranieri nel Regno Unito (8%) e i quattro milioni in Francia (6%) si collocano in prossimità della media europea (7%).

Tabella 1 - I residenti stranieri in alcuni paesi Ue, confronto tra 2008 e 2014

	Valori assoluti		Valori % su popolazione	
	2008	2014	2008	2014
Germania	7.255.0000	7.011.800	90	9
Regno Unito	4.021.0000	5.047.700	70	8
Italia	3.433.0000	4.922.100	60	8
Francia	3.674.0000	4.157.500	60	6
Unione europea (28)	30.779.900*	33.893.500	6*	7

* Dati riferiti a 27 paesi Ue

Fonte: Eurostat.

È anche interessante considerare le differenze nelle percezioni delle opinioni pubbliche rispetto alla immigrazione. Una ricerca Ipsos-Mori del 2014 condotta in vari paesi del mondo fa osservare, in tutte le 14 realtà nazionali indagate, una sovrastima, da parte dei cittadini, del peso degli immigrati presenti nei rispettivi paesi. Ma è in Italia che si registra la distorsione più elevata, tra percezione e dato reale: +23 punti percentuali. Ovvero, gli italiani ritengono che gli immigrati presenti sul territorio nazionale siano circa il 30% della popolazione. Seguono i francesi che sovrastimano di +18 punti (al pari circa degli Usa), i tedeschi e gli inglesi rispettivamente +10 e +11 (come la Spagna e un po' più di Giappone, Svezia e Australia). Questo lascia intendere come le rappresentazioni sociali nei diversi paesi seguano logiche nazionali e riflettano il modo in cui la tematica viene trattata nel dibattito pubblico interno.

L'inclusione della popolazione non autoctona in Francia e in Gran Bretagna, iniziata molti anni prima che in Germania e in Italia, fa sì che il grado di interculturalità risulti oggi decisamente superiore rispetto agli altri paesi dell'Ue. Le modalità di attribuzione della cittadinanza segnano in modo diverso Francia e Regno Unito. Lo *ius soli* francese e il modello ibrido britannico hanno cercato in anticipo, rispetto a quanto avvenuto in Germania e in Italia, di affrontare l'inclusione sociale degli «stranieri», spesso già percepiti come cittadini britannici e francesi a tutti gli effetti, in quanto provenienti dalle ex colonie. Germania e soprattutto Italia giungono invece più tardi a contatto con i numeri che caratterizzano l'attuale presenza migratoria. I tedeschi vedono una graduale crescita degli stranieri residenti a partire dalla fine degli anni sessanta. Differente è il caso italiano. Per una lunga fase il paese è stato, infatti, un luogo di transito verso le aree del Nord Europa, vedendo poi un'inattesa crescita della presenza straniera residente solo in anni recenti, che ha raggiunto i 5.014.437 nel 2015, pari all'8,2% (Istat, 2015).

Nel corso del 2015, inoltre, sono arrivate nell'Ue circa un milione di persone provenienti dalle aree di crisi africana e mediorientale, approdate soprattutto in Grecia e Italia. È, in modo particolare, l'afflusso di siriani e iracheni giunti sulle coste greche (845.000 persone) a segnare il profilo della migrazione più recente, causata dall'aggravarsi degli scontri nella regione. Un'analisi dello Iom (International Organization for Migrations) riporta come nel 2014 avessero invece trovato riparo in Grecia appena 38.000 persone. Nonostante l'enfasi sulla «invasione» presente nella retorica mediatica di alcuni leader politici. In Italia,

nello stesso periodo, sono giunti poco più di 150.000 migranti, circa 20.000 in meno rispetto al 2014 (Unhcr, 2015; Iom, 2015).

La tematica dell'immigrazione negli anni ha finito per assumere centralità nel dibattito pubblico europeo, entrando nell'agenda politica degli Stati comunitari. I flussi hanno messo in discussione i tradizionali paradigmi per l'assegnazione dello status di rifugiato e della stessa della cittadinanza. Come nel caso italiano, dove si è avviata la riforma di questa procedura insieme al dibattito sul reato di clandestinità. Progettare l'integrazione in maniera sinergica, e non sull'onda emotiva cavalcata da leader e partiti populistici, rappresenta una sfida fondamentale per le istituzioni comunitarie.

Le resistenze mostrate dai paesi dell'Europa orientale e la sostanziale crisi degli accordi di Schengen sulla libera circolazione dei cittadini rappresentano solo l'ultima manifestazione che mette in discussione la logica dei confini in ambito europeo, sia in termini di confini *interni* che rispetto a quelli *esterni*. E, al contempo, sollecita anche la stessa idea di *polity*, quindi la questione dell'identità che si costruisce simbolicamente all'interno del perimetro tracciato dal *limes*. Inoltre, i limiti dell'azione di regia di Bruxelles sul tema immigrazione trovano nelle cancellerie dei paesi dell'Ue una controparte importante. Spesso, infatti, i governi non sono disposti a perdere prerogative che caratterizzano il tradizionale Stato-nazione a favore di un'entità politica sovra-statuale.

A questo corrisponde, nel dibattito politico interno nei singoli paesi, l'intreccio tra la questione immigrazione, il sentimento anti-Euro(pa), il problema della (in)sicurezza, l'efficacia delle politiche comunitarie e la stessa concezione delle frontiere. Il tutto sembra evolvere verso forme di neo-nazionalismo di cui vari attori politici diventano interpreti nello spazio del dibattito pubblico. Basti pensare alla condotta politica di Marine Le Pen in Francia, Nigel Farage nel Regno Unito, Matteo Salvini in Italia, o alle proteste ricorrenti del movimento germanico anti Islam, Pegida e la sua propaggine politica: *Alternative für Deutschland*. Non vanno poi dimenticate le forze populiste attive nei paesi dell'Europa orientale, che hanno reagito ai flussi più recenti con una totale chiusura al passaggio dei profughi durante l'estate 2015¹. Si tratta di posizioni che si collocano su tutt'altro fronte rispetto a quanto ricorda William L. Swing, direttore dell'Iom, il quale sostiene che il

¹ In modo particolare, l'Unione civica ungherese (Fidesz), il Partito popolare slovacco (Sns), Diritto e giustizia polacco (Pis).

primo passo dovrebbe essere quello di un diverso *storytelling* della tematica. Esorta, infatti, a cambiare il tono dell'attuale narrazione pubblica sulle migrazioni, poiché – sostiene – è ampiamente dimostrato che non si tratta di un fenomeno negativo, ma positivo in diversi ambiti². Tuttavia, migliorare la *narrazione* è sicuramente non sufficiente per garantire una migliore integrazione. Infatti, le accezioni negative, riconducibili a fonti mediatiche e politiche, si associano ai problemi di funzionamento del Regolamento di Dublino³ e del correttivo proposto dalla Commissione europea nel settembre 2015 per l'organizzazione dell'accoglienza e la ricollocazione dei civili in fuga da guerre e persecuzioni.

Tutto questo contribuisce a trasformare una *problematica* reale, come quella dell'immigrazione – che porta con sé difficoltà concrete rispetto alla convivenza, a problemi di sicurezza, a domande e risposte di accoglienza e integrazione – in un vero e proprio *problema*, di sempre più difficile soluzione. Sul quale, inoltre, si innestano poi scontri ideologici e una retorica populista, in un contesto di «campagna elettorale permanente» (Blumenthal, 1980), che finiscono poi per incrociare, e alimentare, i timori delle opinioni pubbliche e avere conseguenze sul processo stesso di integrazione.

Le modalità di riconoscimento della cittadinanza nei principali paesi europei riportano differenze, talvolta profonde, tra le singole legislazioni nazionali verso cui l'Ue periodicamente cerca di proporre soluzioni condivise. A tutt'oggi, i principali paesi di destinazione del flusso di migranti evidenziano tre approcci diversi fra loro. Se la Francia continua a proporre un modello vicino alla formula dello *ius soli*, la Germania, invece, rimanda a quello dello *ius sanguinis*, mentre il Regno Unito combina queste due diverse prospettive, sfruttando le prerogative di un sistema giuridico *Common Law*.

Se poi consideriamo la possibilità per i cittadini extracomunitari residenti in questi paesi di votare alle elezioni generali, essa è prevista solo nel Regno Unito limitatamente ai cittadini del Commonwealth. Mentre, Francia, Germania e Italia non prevedono questa forma di cittadinanza politica. Un discorso a parte riguarda invece il voto alle elezioni

² In particolare per la produzione di ricchezza e per l'influenza sui tassi di natalità. Per un approfondimento si rinvia al sito internet: www.iom.int/director-general.

³ Regolamento Dublino II. Per un approfondimento si rinvia al sito internet: <http://eur-lex.europa.eu>.

comunali per i cittadini dell'Ue residenti in uno Stato comunitario differente dal proprio. L'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue sancisce che ogni cittadino dell'Ue ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato.

Rispetto al caso italiano si è detto che, almeno fino alla metà degli anni ottanta, viveva la presenza migratoria sul territorio come fenomeno di passaggio verso paesi con benessere socioeconomico e opportunità di lavoro più elevati. Successivamente la situazione è invece sensibilmente mutata. L'incremento della presenza di immigrati è stata rapida e soprattutto sul fronte della politica si è osservata una certa difficoltà nel dare risposte adeguate e in tempi contenuti all'evolversi del fenomeno. Un esempio di queste difficoltà riguarda la legge per acquisire la cittadinanza italiana, ancora centrata su un'interpretazione piuttosto restrittiva dello *ius sanguinis*. In linea con i principali paesi dell'Ue, la legislazione nazionale vincola la richiesta di cittadinanza a una residenza stabile nel territorio documentata dal Permesso e dalla Carta di soggiorno.

Per gli extracomunitari il periodo di dimora regolare richiesto raggiunge anche i dieci anni. L'intervallo di attesa cala sensibilmente qualora si compri una discendenza italiana⁴. Si tratta solo di uno degli aspetti più evidenti che lega la cittadinanza italiana allo *ius sanguinis* come principio cardine, considerando invece lo *ius soli* come ipotesi residuale⁵. Ne discende che per i nati in Italia la possibilità di avviare le pratiche di naturalizzazione scatti al compimento del diciottesimo anno di età. Infine, anche in Italia l'attribuzione della cittadinanza prevede percorsi che includano il matrimonio con chi gode della cittadinanza italiana, pur con alcuni vincoli⁶.

Inoltre, le principali modalità descritte scontano gli effetti di inefficienze burocratiche, meno frequenti in altri paesi europei, che ne allungano il percorso. Mentre scriviamo la legge sullo *ius soli temperato*, approvata nell'ottobre 2015 alla Camera, attende di essere discussa al Senato. Questa nuova procedura mira a facilitare l'acquisizione della

⁴ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: <http://sportelloimmigrazione.it/Cittadinanza-Italiana-per-Residenza>.

⁵ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: www.esteri.it/mae/it/italiani_nel_mondo/serviziconsolari/cittadinanza.html.

⁶ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: <http://sportelloimmigrazione.it/Cittadinanza-Italiana-per-Matrimonio>.

cittadinanza per nascita, introducendo soprattutto il principio dello «*ius culturae*» per i minori che abbiano compiuto uno o più cicli di studio nel nostro paese. Ma i tempi di questa riforma non paiono brevi. Si tratterebbe di un passaggio che modifica radicalmente la legge n. 91/1992 che regola l'acquisizione della cittadinanza ancorandola allo *ius sanguinis* e alla discendenza.

Un esempio della lentezza e del ritardo con cui la legislazione nazionale guarda al tema dell'attribuzione della cittadinanza italiana è confermata dalla recente approvazione, da parte del Senato, del cosiddetto «*ius soli sportivo*» (14 gennaio 2016). Pur impedendone ancora l'impiego nelle formazioni che rappresentano la squadra nazionale italiana, la norma rende possibile il tesseramento alle società sportive per i minori di 18 anni non italiani, ma regolarmente residenti in Italia dal compimento dei 10 anni. Il tesseramento resta, peraltro, valido anche dopo la maggiore età, fino al completamento di eventuali procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di potenziali soggetti richiedenti⁷. Tuttavia, questo provvedimento, più che essere uno stimolo alla ridefinizione complessiva delle procedure per la cittadinanza e all'approvazione della legge sullo *ius soli temperato*, sembra orientato a sanare una situazione circoscritta e problematica per le società sportive e quindi specifiche categorie di giovani. Sempre più spesso queste società contano tra le loro fila ragazzi e ragazze stranieri, nati e cresciuti in Italia, non ancora naturalizzati quindi esclusi dalla possibilità di essere schierati, come i coetanei *italiani*, nelle competizioni sportive. Nonostante l'apertura verso il processo di inclusione, misure di questo genere evidenziano però due aspetti critici: 1) i limiti delle soluzioni *ad hoc* in rapporto ad una problematica più ampia e complessa; 2) la necessità di una riforma dell'impianto generale per l'acquisizione della cittadinanza italiana.

3. Opinione pubblica e politiche di integrazione

Da quando l'Italia, da terra di emigrazione, è divenuta meta (o, comunque, tappa intermedia) dei flussi migratori, la presenza straniera è stata, a più riprese, oggetto di tensioni. Tema centrale nel dibattito pubblico – mediatico e politico – e, ovviamente, in campagna elettorale, utilizzato dagli attori politici al fine di acquisire consenso. Motivo

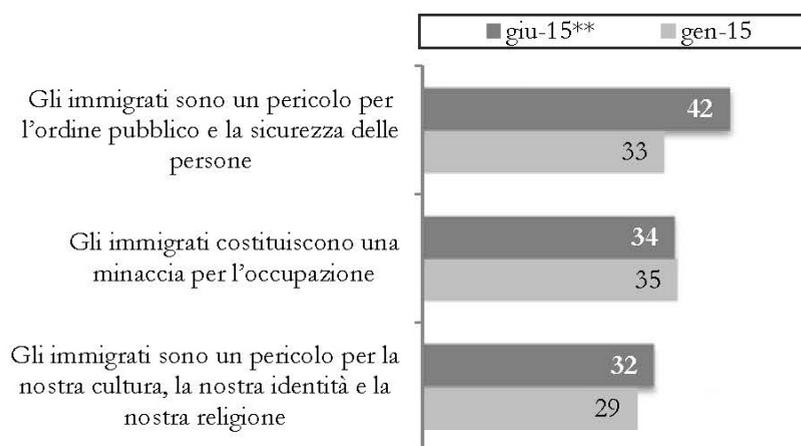
⁷ www.senato.it, seduta n. 560 del 14/1/2016.

per cui è diventato ancor più difficile intervenire implementando politiche che accelerino il processo di inclusione.

Il contatto con gli altri genera sospetto, inquietudine, paure, a volte intolleranza. Sentimenti cui gli attori politici offrono rappresentanza e, per calcolo, contribuiscono talora ad alimentare, diventando veri e propri *imprenditori politici* della paura (quindi della dis-integrazione). In effetti, da quando gli studi demoscopici hanno iniziato a rilevare le reazioni degli italiani su la presenza straniera, la gestione dei flussi migratori, le modalità di accoglienza e integrazione dei nuovi arrivati, gli indicatori hanno mostrato significative variazioni, anche in periodi piuttosto brevi, sull'onda emotiva di specifici eventi.

L'aspetto che, tradizionalmente, preoccupa maggiormente gli italiani, quando si parla di immigrazione, è quello relativo alla sicurezza. La crisi economica ha cambiato il quadro, senza tuttavia stravolgerlo. In particolare, si sono allargati i timori di matrice economica, che in alcune fasi hanno pareggiato quelli connessi al possibile impatto sulla criminalità. Questi ultimi continuano, tuttavia, a essere più diffusi (figura 1).

Figura 1 - L'immigrazione e le paure (valori percentuali di persone che si dicono «molto» o «moltissimo» d'accordo con ciascuna affermazione*)



* Testo della domanda: Ora le illustrerò alcune opinioni su temi molto attuali. Mi può dire quanto si sente d'accordo con esse?

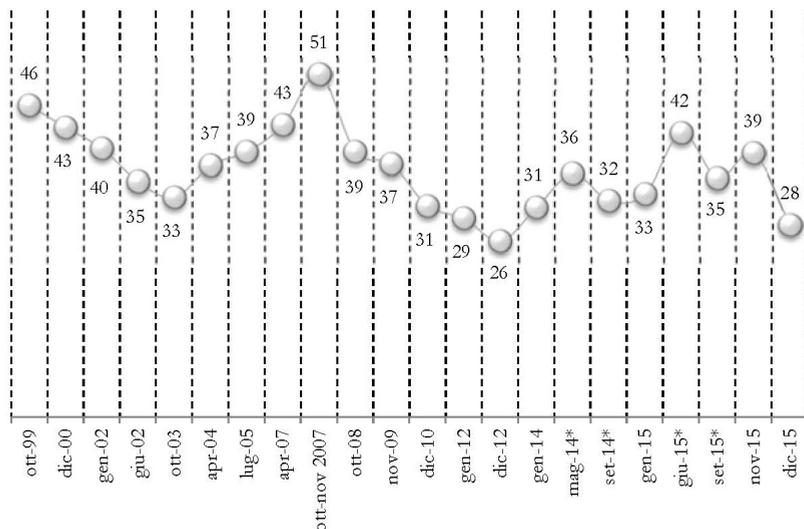
** Popolazione di 18 anni e più.

Fonte: Demos&Pi - Atlante Politico, giugno 2015 (base: 1.327 casi).

RPS

MIGRANTI E CITTADINANZA AL TEMPO DELLE CRISI GLOBALI

Figura 2 - Lo «straniero» come minaccia per la sicurezza (valori percentuali di persone che si dicono «molto» o «moltissimo» d'accordo con l'affermazione «Gli immigrati sono un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone»)



* Popolazione di 18 anni e più.

Fonte: Survey Demos&Pi.

Alla metà del 2015, i sondaggi realizzati da Demos&Pi⁸ stimano intorno al 34% la quota di persone che vedono nello «straniero» un concorrente per il posto di lavoro. Superano invece il 40% quanti ritengono gli immigrati un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza. Questo indicatore, nella serie storica analizzata, ha toccato il punto massimo tra il 2007 e il 2008 (figura 2): allora, circa una persona su due condivideva questo tipo di timore. Si tratta di una fase nella quale

⁸ Le analisi riportate in questo paragrafo si basano su *survey* realizzate da Demos&Pi su campioni rappresentativi, per i caratteri socio-demografici e la distribuzione territoriale, della popolazione italiana di 15 anni e più (in alcuni casi, precisati nei grafici, i dati si riferiscono alla popolazione di 18 anni e più). Le rilevazioni 2015 sono state realizzate da Demetra con metodo mixed-mode Cati-Cami. Per le note metodologiche di ciascuna indagine si rimanda al sito internet www.demos.it.

il nesso tra immigrazione e sicurezza è al centro del dibattito pubblico. Alcuni episodi di violenza, con protagoniste persone straniere, ottengono grande risalto sui mezzi di informazione, pur in assenza di significative variazioni nel numero complessivo di reati⁹.

Le forze politiche di centro-destra, in particolare la Lega Nord, puntano a capitalizzare, sotto il profilo elettorale, l'insicurezza che si diffonde tra i cittadini. Percezione e rappresentazione del tema dell'immigrazione, nei mesi che precedono le Elezioni politiche del 2008, tendono a condizionarsi reciprocamente. Aggressioni, rapine, furti in appartamento – il tipo di reato che preoccupa maggiormente le persone – occupano le prime pagine dei giornali e le dichiarazioni dei politici, innescando un'onda di «panico morale» nella popolazione (Maineri, 2001). Una dinamica non nuova per il contesto italiano. Un effetto analogo, nel circuito opinione pubblica-media-partiti, si era avuto già qualche anno prima: nel periodo 1999-2001 (Diamanti e Bordinon, 2001). Un periodo simile, per quanto attiene al quadro politico: con un esecutivo uscente di centro-sinistra e i leader del centro-destra impegnati nella riconquista del governo.

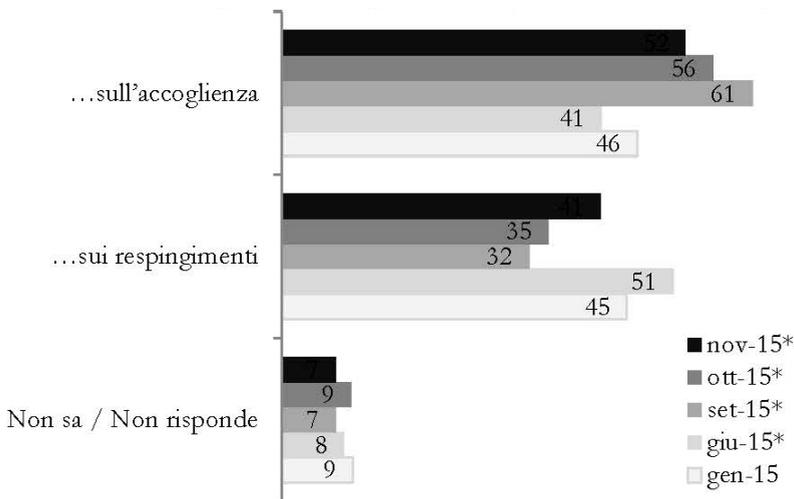
La fase più recente mostra una parziale *normalizzazione* degli atteggiamenti dei cittadini italiani. La presenza straniera, con il carico di diffidenza che si porta dietro, non è più una novità, o lo è molto meno rispetto a venti o anche solo dieci anni fa, nonostante la crisi. L'abitudine al fenomeno e la consuetudine con lo «straniero» – nei rapporti di vicinato, nei luoghi di lavoro, tra i banchi di scuola, all'interno delle stesse famiglie, attraverso la formazione di coppie miste – favorisce una tendenziale attenuazione della paura che tuttavia rimane, soprattutto come riflesso di un quadro geopolitico internazionale sempre più instabile. I conflitti in Africa e in Medio Oriente alimentano un nuovo esodo di profughi, mentre a Parigi, per ben due volte nel corso del 2015, vanno in scena atti terroristici di matrice islamica. La paura cresce, ma poi si attenua rapidamente nei sondaggi, restando comunque lontano dai picchi registrati in passato.

La narrazione proposta da giornali e televisioni, rispetto alle onde emotive del 2007-2008 e del 1999-2001, appare meno allarmistica, anzi, è orientata esplicitamente alla solidarietà e alla pietà, nella gestione

⁹ Si vedano, a questo proposito le indagini dell'Osservatorio europeo sulla sicurezza, curato da Demos&Pi, Osservatorio di Pavia e Fondazione Unipolis disponibili all'indirizzo internet: www.demos.it/indagini_europee.php.

dell'emergenza nel Mediterraneo (Diamanti, 2015). Forse anche per questo, il dato non sale ulteriormente e viceversa si inverte nell'arco di poche settimane. Una svolta d'opinione che interessa non solo l'Italia e può essere fatta coincidere con un singolo evento e una singola immagine: la foto di Aylan, piccolo migrante siriano in fuga, del suo corpo adagiato su una spiaggia turca. Nell'arco di pochi giorni, cambia l'atteggiamento dell'opinione pubblica. La quota di persone preoccupate dall'immigrazione, a settembre, scende al 35%. Posti di fronte all'alternativa – secca – tra accoglienza e respingimenti (figura 3), il 61% degli italiani predilige la logica della solidarietà, quando, pochi mesi prima, la maggioranza chiudeva le porte a possibili ingressi via mare (51%). Cambia anche l'atteggiamento dell'Europa, quanto meno di una parte di essa e del suo paese leader, la Germania, che fino a quel momento aveva mostrato poche aperture verso le richieste, dei paesi del Mediterraneo, di collaborazione nella gestione dell'emergenza profughi.

Figura 3 - Come affrontare la questione degli sbarchi? Secondo lei, rispetto alle navi di immigrati e profughi dirette verso le coste italiane, è meglio puntare soprattutto... (valori % - Serie storica)



* Popolazione di 18 anni e più.

Fonte: Survey Demos&Pi, Novembre 2015 (base: 1010 casi).

Pochi mesi più tardi, una nuova scossa proviene, ancora una volta, da Parigi: il teatro Bataclan, lo Stade de France, le vie del centro sono oggetto di un nuovo massacro. A essere investite sono la cultura, le abitudini, lo stile di vita dei francesi. E non solo: anche gli italiani si sentono toccati in prima persona. L'81%, intervistato (a caldo) da Demos&Pi, ritiene che l'attacco riguardi «anche l'Italia e gli italiani». Sale la paura di attentati, che coinvolge più di una persona su due: il 51%, contro il 37% registrato a inizio anno. Anche le paure legate all'immigrazione si allargano. Tornano a lambire il 40%, nei giorni immediatamente successivi all'attacco. Si tratta di una nuova onda emotiva, alla quale segue, però, un rapido riflusso. Già nelle ultime settimane dell'anno, l'indice che collega immigrazione e criminalità scende nuovamente al 28%.

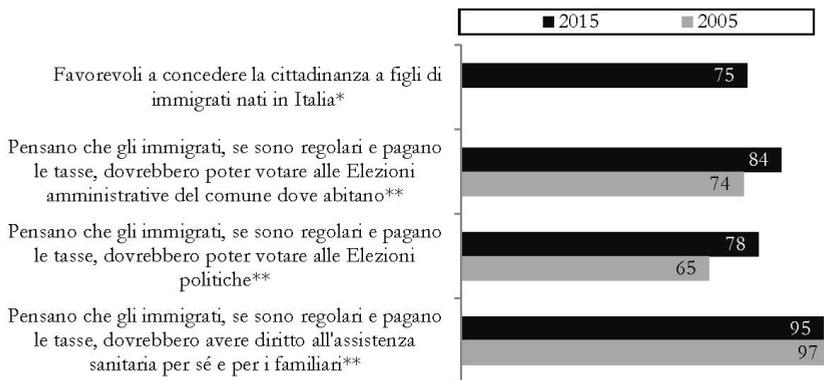
Lo stesso governo italiano sembra muoversi proprio – quantomeno, anche – in funzione dell'opinione pubblica e delle sue «reazioni previste». Alcuni suoi esponenti arrivano a dichiararlo esplicitamente. L'abolizione del reato di immigrazione clandestina (introdotto nel 2009 dal governo di centro-destra) viene rinviata perché – spiega il ministro dell'Interno Alfano (2016) – «da gente non capirebbe». «In questa specifica fase – precisa il ministro per le Riforme costituzionali Boschi (2016) – per poter depenalizzare i reati di immigrazione clandestina occorre preparare prima l'opinione pubblica». Le logiche dell'opinione – e del consenso – sembrano dunque contare quanto i «dati», le valutazioni di merito (e di principio). Del resto, anche il maggiore partito di opposizione, il M5S, aveva reso esplicito, diversi mesi prima, il cortocircuito tra realtà, percezione e «ragion politica». Quando, nell'ottobre del 2013, i senatori del Movimento si erano mobilitati per la depenalizzazione del medesimo reato, i leader Grillo e Casaleggio si erano fermamente opposti, in quanto una iniziativa di questo tipo avrebbe portato a «percentuali da prefisso telefonico» (2013).

La politica, in sintesi, sembra muoversi con grande circospezione, in materia di immigrazione, a spese dei processi di inclusione. Timorosa del giudizio dei cittadini, attenta a rappresentare la «volontà popolare», con il rischio di (in)seguire l'opinione pubblica, di esserne ostaggio, piuttosto che provare a guidarla e orientarla.

C'è tuttavia un aspetto, cruciale, in merito alla gestione dei fenomeni migratori, sul quale la politica non sembra tenere conto degli orientamenti dei cittadini, o quantomeno muoversi con maggiore lentezza rispetto alla società. Orientamenti, in questo caso, che i sondaggi registrano, con poche variazioni, ormai da diversi anni. Si tratta del tema

dei diritti – civili e politici – da riconoscere a chi, da altri paesi, si stabilisce in Italia. È una delle questioni sulle quali la politica si divide da tempo, ma, sulla quale, le opinioni degli italiani sembrano essere piuttosto nette.

Figura 4 - Immigrazione e diritti (valori % - Serie storica)



* Fonte: Demos&Pi - Atlante politico, giugno 2015 (base: 1327 casi); Popolazione di 18 anni e più.

** Fonte: Demos & Pi per Fondazione Unipolis - Osservatorio europeo sulla sicurezza, gennaio 2015 (base: 2056 casi).

Circa tre persone su quattro, nel 2015, si dicono favorevoli a concedere la cittadinanza ai figli di immigrati nati in Italia (figura 4). Ancor più elevata la disponibilità a concedere il diritto di voto. L'84% degli intervistati pensa che gli immigrati regolari dovrebbero poter votare alle consultazioni amministrative, nel comune in cui risiedono. Il 78% concederebbe il diritto di voto anche per le elezioni politiche. Una posizione – quest'ultima – indubbiamente cresciuta nel tempo: da oltre dieci anni mette d'accordo la maggioranza assoluta degli italiani. Segno, forse, della sfiducia nelle istituzioni che caratterizza il paese, dello scarso valore attribuito al voto, ma anche di una perdurante apertura, sul fronte dei diritti di cittadinanza, che la crisi – anzi *le crisi* – e la paura non sembrano in grado di intaccare. Anche sul fronte del welfare, infine, non si rilevano indizi di uno «scontro di civiltà». La quasi totalità degli italiani, ad esempio, si schiera a favore della concessione dell'assistenza sanitaria per gli immigrati e le loro famiglie (95%).

4. Conclusioni

La questione della cittadinanza si intreccia alla democrazia reale, alle dinamiche del potere e alla produzione delle politiche. Oggi, forse più che in passato, tutto questo, ruota intorno all'opinione pubblica. E l'opinione pubblica è per definizione volatile. Sollecitata dagli eventi che acquisiscono risonanza mediatica, anche per la loro tragica realtà. Questo finisce con il condizionare le scelte della politica, attente invece al consenso, in un orizzonte di breve periodo. Tuttavia, se processi fondamentali per il futuro e il bene comune, come quello dell'inclusione, non vengono governati, il rischio è che i leader diventino dei *follower*, della paura e di visioni a corto raggio. Un'inversione di ruolo pericolosa per la tenuta di una comunità.

I trend registrati nel 2015, anno esemplare per certi versi, mostrano come esista un «nocciolo duro» della popolazione caratterizzato da maggiore inquietudine: per questo, sensibile a proposte politiche orientate alla chiusura, alimentata non di rado da una strumentalizzazione retorica, che prende forma nei talk show politici, nei tweet e più in generale nel dibattito pubblico.

Si osserva, però, anche una componente sociale che muta i propri atteggiamenti nei confronti del fenomeno migratorio in funzione di eventi specifici, generando oscillazioni talvolta rilevanti nell'orientamento complessivo dell'opinione pubblica. Non di rado, queste fluttuazioni condizionano in modo significativo il corso della politica, l'atteggiamento e le scelte dei suoi attori e dunque le politiche.

Si registrano tuttavia anche componenti, ampie e stabili nel tempo – nonostante le crisi, tuttora aperte, sul fronte economico e della democrazia, cui si aggiungono le conseguenze dell'instabilità internazionale e l'escalation del *terrore* – che hanno individuato in specifici principi di cittadinanza un valore. Un riferimento, cioè, per la costruzione della comunità del futuro, che inevitabilmente avrà negli immigrati una parte costitutiva.

Le scelte della politica e, in generale, le istituzioni svolgono una funzione socializzativa producendo e trasmettendo valori, norme, visioni del mondo (March e Olsen, 1992). Sollecitano sentimenti, strutturano le identità individuali dentro una comunità. La questione della cittadinanza, nella sua accezione polisemica, è l'essenza del processo di inclusione: *l'essere parte*. E va oltre una serie di *entitlements*, di diritti di natura *civile, politica e sociale*; la classica tripartizione proposta da Marshall (2002). Tocca la sfera culturale, la comprensione e l'accettazione delle

differenze. Il riconoscersi intorno a un nucleo condiviso di riferimenti comuni evita lo smarrimento del soggetto in una collettività più ampia di cittadini.

In questo quadro, la riforma della legge sulla cittadinanza intende ampliarne le possibilità di acquisizione, soprattutto per i più giovani attraverso lo «*ius culturae*». Ma sui tempi effettivi di applicazione della nuova procedura, in fase di approvazione, è al momento difficile fare previsioni. Altrettanto complicato è capire quali saranno gli effetti, in termini simbolici e sostanziali, di questa misura una volta implementata. Si tratta di un problema non di poco conto, poiché l'inclusione sociale, nel senso ampio del termine, dei giovani figli di immigrati è un percorso importante da avviare su più fronti, compreso (ma non solo) quello della cittadinanza giuridica.

La marginalità sociale dei migranti, oltre a essere una questione di *civiltà*, rappresenta un potenziale problema. Il risentimento si può trasformare in sostegno culturale (o peggio affiliazione) a gruppi e minoranze pericolose, che attraggono principalmente soggetti di giovane età (Bauman, 2015). Queste situazioni di marginalità possono, infatti, andare incontro a processi di *radicalizzazione* usando talvolta la religione come alibi.

La ricerca di senso che segna il tempo postmoderno passa anche attraverso questo tipo di esperienza. Di conseguenza, la costruzione di un rapporto fiduciario con i nuovi arrivati e gli stranieri residenti diviene prioritario per la coesione sociale. Gruppi di stranieri sempre meno auto-referenziali garantiscono maggiori possibilità di controllo sociale sulle derive che possono minare le basi della sicurezza e di una reale convivenza. Le basi, cioè, di una comunità.

Riferimenti bibliografici

- Alfano A., 2016, *Alfano: clandestinità, una norma sbagliata, ma ora deve restare*, intervista di F. Bei, «la Repubblica», 10 gennaio.
- Balibar E., 2012, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Bauman, Z., 2015, *Walls against Migrants are a Victory of Terrorism*, 27 dicembre, disponibile al sito internet: www.openmigration.com.
- Blumenthal S., 1980, *The Permanent Campaign*, Simon & Schuster, New York.
- Boschi M.E., 2016, *Boschi e le unioni civili: «Io dico sì alla norma sulle adozioni»*, intervista di M.T. Meli, «Corriere della Sera», 10 gennaio.
- Bellamy R., 2008, *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.

- Ceccarini L., 2015, *La cittadinanza online*, il Mulino, Bologna.
- Coleman S. e Blumer J.G., 2009, *Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Diamanti D., 2015, *Oltre l'immigrato mediale*, in P. Barretta (a cura di), *Notizie di Confine. Terzo rapporto Carta di Roma*, disponibile al sito internet: www.cartadiroma.org.
- Diamanti I. e Bordignon F., 2001, *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 115-135.
- Grillo G. e Casaleggio G., 2013, *Reato di clandestinità*, post sul blog www.beppegrillo.it, 10 ottobre.
- Giddens A., 1994, *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna (ed. orig.: 1991, *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford).
- Unhcr, 2015, *Over One Million Sea arrivals Reach Europe in 2015*, 22 dicembre, disponibile al sito internet: www.unhcr.org.
- Iom, 2015, *Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015*, 30 dicembre, disponibile al sito internet: www.iom.int.
- Ipsos-Mori, 2014, *Perceptions are not Reality: Things the World gets Wrong*, disponibile al sito internet: www.ipsos-mori.com.
- Istat, 2015, *Bilancio demografico nazionale*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/162251.
- Maneri M., 2001, *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 5-40.
- Marshall T.H., 2002, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, (ed. orig.: 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essay*, Cambridge University Press, Cambridge).
- March J.G. e Olsen J.P., 1992, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, il Mulino, Bologna (ed. orig.: 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York).
- Zincone G., 1992, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, il Mulino, Bologna.

Ascesa e declino del benessere sostenibile in Italia, 1960-2013

Mirko Armiento

RPS

Questo articolo presenta un nuovo indicatore alternativo al Pil – l'Indice di benessere sostenibile (Ibs) – una versione modificata dell'Isew sviluppato da Daly e Cobb (1989). Si propone una misura sintetica di flussi che approssima in termini monetari il livello di benessere aggregato, inglobando i principali aspetti economici, ambientali e sociali in un'ottica di sostenibilità. Calcolato per l'Italia per il periodo 1960-2013, l'Ibs descrive l'ascesa

e il declino del benessere sostenibile nazionale. I risultati empirici mostrano che nelle prime tre decadi il Pil pro-capite e l'Ibs pro-capite sono cresciuti in parallelo. Laddove il primo ha continuato a crescere fino al 2007, l'Ibs pro-capite ha raggiunto il picco massimo nel 1991, dopo si è stabilizzato con alcune oscillazioni rilevanti e infine dall'inizio della crisi economico-finanziaria del 2008 è diminuito in maniera preoccupante.

1. Introduzione¹

Il benessere rappresenta un concetto complesso e spesso controverso dal punto di vista semantico e, di conseguenza, dal punto di vista della sua misurazione. A differenza di quanto avviene per altri fenomeni sociali, economici e ambientali, per il benessere non esistono né una definizione condivisa, né una metodologia univoca di misurazione, né tanto meno degli standard consolidati.

All'origine di tutte le difficoltà vi è la natura multidimensionale di un concetto chiamato a prendere in considerazione aspetti della vita delle persone, della società e dell'ambiente diversi tra loro e spesso di diffi-

¹ Questo articolo è parte della tesi di dottorato che sarà discussa dall'autore nel corso del 2016 presso l'Università di Roma «Sapienza» e ha beneficiato dei suggerimenti da parte dei membri del programma dottorale Socio-Economic and Statistical Studies (Sess-EuroPhD). L'autore è particolarmente grato al professor Mario Pianta (Università di Urbino «Carlo Bo»), a Tommaso Rondinella (Istat) e a Elisabetta Segre (Istat) per i loro utili commenti e suggerimenti.

cile conciliazione. I caratteri rilevanti che compongono tale multi-dimensionalità variano nel tempo, nei luoghi e tra culture differenti, fino ad arrivare, per quanto riguarda le priorità individuali, a differenze sensibili da persona a persona. Inoltre, quando si affronta il tema della misurazione, si accavallano aspetti oggettivi (come il reddito pro-capite, il livello di formazione e istruzione, le condizioni di salute, ecc.) con aspetti che dipendono essenzialmente dalla percezione individuale² (come il livello di soddisfazione, la sicurezza percepita o le relazioni sociali), ampliando la complessità del risultato finale.

Nonostante queste difficoltà, vi è stato un crescente interesse sul tema della misurazione del benessere che ha visto coinvolti anche i più alti livelli istituzionali: negli ultimi anni, l'Ocse (2013) con il progetto *Better Life Index* e numerosi istituti nazionali di statistica, tra cui l'Istat con il rapporto Bes (Istat e Cnel, 2013), hanno proposto set di indicatori con i quali misurare le variazioni delle diverse componenti di benessere dei cittadini. Tuttavia la scelta di non racchiudere in un unico numero tutte le informazioni fornite dai diversi indicatori, pur permettendo di evitare le controversie metodologiche legate alla procedura di sintesi, non consente alle misure proposte di beneficiare di quella comunicabilità e comparabilità che hanno aiutato il Prodotto interno lordo (Pil) a diventare lo strumento guida per le politiche, anche se spesso in maniera inappropriata.

A tale riguardo, va rilevato che il Pil non ha mai rappresentato un indicatore di benessere, quanto una misura del livello di produzione di beni e servizi. Come ribadito nel Rapporto della Commissione sulla Misurazione della performance economica e del progresso sociale – presieduta da Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi – un indicatore di benessere dovrebbe partire dal consumo e dal reddito/ricchezza piuttosto che dall'*output*; tuttavia, la prospettiva delle famiglie, la distribuzione del reddito, il livello di disuguaglianze e alcune importanti attività al di fuori del mercato dovrebbero essere tenute maggiormente in considerazione e incluse all'interno di una nuova misura di benessere (Stiglitz e al., 2009).

Difatti, la crescita della produzione non garantisce in alcun modo che le condizioni economiche, sociali e ambientali migliorino; in altre parole, c'è una distanza abissale tra quello che dicono le statistiche economiche ufficiali e ciò che le persone realmente percepiscono: la lun-

² Per un approfondimento sul benessere soggettivo e le sue dinamiche in Europa si rinvia a Saturnino (2015).

ga stagnazione economica iniziata nel 2008 ha causato un pericoloso peggioramento delle condizioni economiche e sociali che è scarsamente rilevato dalle piccole contrazioni del Pil. Nonostante ciò, ancora pochi progressi sono stati fatti nel processo di ridimensionamento del Pil come indicatore di riferimento per le decisioni politiche e nello sviluppo di una credibile e valida alternativa.

È utile ricordare che a partire dagli anni settanta si è sviluppato un filone di ricerca avente come obiettivo quello di correggere il Pil, creando una misura in grado di approssimare meglio il benessere economico aggregato. I precursori sono stati Nordhaus e Tobin (1972) proponendo due indicatori monetari, una misura del benessere economico attuale e una del benessere economico sostenibile. Sottraendo al consumo privato aggregato alcuni costi che diminuiscono il benessere (come il costo del pendolarismo e altre spese strumentali) e aggiungendo altri elementi che, pur rappresentando contributi importanti, sono al di fuori del mercato (ad esempio il lavoro domestico non retribuito) è possibile ottenere una migliore approssimazione del livello di benessere, rispetto al Pil.

Nel 1989 Herman Daly e John B. Cobb hanno introdotto l'Indice di benessere economico sostenibile (Isew, *Index of sustainable economic welfare*), una misura che inglobava i principali aspetti economici, ambientali e sociali in un'ottica di sostenibilità. Un indice sintetico, dunque, espresso in termini monetari, comparabile con il Pil stesso ma scevro di tutte quelle storture metodologiche e di quei problemi teorici che rendono il Pil un pessimo indicatore di benessere.

L'indice, la cui versione aggiornata è conosciuta anche come Indicatore di progresso genuino (Gpi, *Genuine progress indicator*), è stato calcolato in serie storica per diversi paesi³, regioni⁴ e città⁵, mostrando che anche nei paesi più industrializzati si è da tempo arrivati a un livello di progresso socio-economico non più sostenibile e spesso decrescente. Dal punto di vista del suo impatto, l'indicatore ha riscosso un discreto successo e anche per questo da qualche anno quasi la metà degli Stati

³ Diefenbacher (1994); Jackson e Stymne (1996); Guenno e Tiezzi (1996); Jackson e al. (1997); Stockhammer e al. (1997); Castaneda (1999); Hanley (1999); Gil e Sleszynski (2003); Clarke e Islam (2005); Bleys (2008); Nourry (2008); Carta e Porcu (2010); Gigliarano e al. (2014).

⁴ Jackson e al. (2006); Bagstad e Ceroni (2007); Jackson e al. (2008); Gigliarano e al. (2014).

⁵ Pulselli e al. (2006); Posner e Costanza (2011).

Usa (20 su 50) ha adottato il Gpi come indicatore ufficiale. Tuttavia, a differenza di altri indicatori monetari più consolidati, nel caso dell'Isew/Gpi mancano completamente standard internazionali e metodologie statistiche condivise, che ne aumenterebbero sicuramente la diffusione e l'utilizzo come indicatore alternativo al Pil. Naturalmente il dibattito in ambito scientifico e accademico è tutt'altro che concluso, in particolare sui metodi di stima di molte componenti per le quali non esistendo un mercato non esiste un prezzo da usare per definirne il valore monetario.

L'articolo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo, partendo dall'Isew e dall'analisi delle sue principali criticità, proporremo alcuni cambiamenti metodologici e concettuali, presentando un nuovo indice sintetico, il cui obiettivo è approssimare il benessere sostenibile aggregato, in maniera più appropriata e veritiera rispetto al Pil. Nella terza sezione saranno illustrate le componenti dell'indicatore proposto, mentre nel quarto paragrafo mostreremo i risultati della sua applicazione all'Italia durante il periodo 1960-2013. Dalla nostra analisi emergerà che l'ascesa del benessere sostenibile nazionale si arresta nel 1991 e che la successiva caduta è principalmente indotta da un aumento della disuguaglianza reddituale e da un peggioramento della sostenibilità economica.

2. *Concetti e metodi*

Nel 1994 Clifford W. Cobb e John B. Cobb hanno pubblicato una selezione di saggi riguardanti le opinioni e i consigli di alcuni economisti per migliorare l'Isew, proponendo alcune modifiche metodologiche all'indice originale. In seguito, altri studiosi come Neumayer (1999, 2000) hanno criticato la metodologia e i fondamenti teorici dell'Isew. Innanzitutto, è stato messo in discussione il fatto di combinare all'interno di unico indicatore le misure di benessere attuale e futuro. Qualche anno più tardi Lawn (2003) ha risposto a questa critica affermando che l'Isew misura la percezione di reddito «psichico» o utilità di Fisher (1906), concetto che tiene conto anche della sostenibilità e quindi può ritenersi superiore a livello teorico rispetto al concetto di reddito di Hicks (1946) basato sulle quantità, che invece è alla base del Pil.

Neumayer (1999, 2000) aveva anche asserito che l'Isew non è un indicatore di sostenibilità «forte», in quanto alcune forme di capitale non sono sostituibili. A tale riguardo, va sottolineato che l'ipotesi di soste-

nibilità «forte» (Pearce e Atkinson, 1993) non è applicabile agli indicatori monetari di benessere in quanto è necessario assegnare un valore monetario ad alcune forme di capitale naturale che, sotto tale ipotesi, non possono avere un prezzo o un costo. Tuttavia i diversi tipi di capitale (naturale, prodotto dall'uomo, ecc.) possono essere considerati sostituibili tra loro sotto l'ipotesi di sostenibilità «debole»; difatti, questa prevede che un'economia sia sostenibile a condizione che il benessere potenziale complessivo derivante dal capitale totale rimanga intatto nel tempo (Pearce e Atkinson, 1993). Per questo motivo, l'Isew rappresenta una misura di sostenibilità «debole».

Altre critiche sono legate alla presunta arbitrarietà delle scelte riguardanti i fenomeni da includere nell'indice (Neumayer, 1999) e riguardo cosa considerare (o non considerare) una forma di spesa «difensiva» (Neumayer, 2000; Dietz e Neumayer, 2006). Ci sono poi studi (Un Statistical Division, 1993; Neumayer, 2000; Dietz e Neumayer, 2006) che mettono in dubbio alcune metodologie di stima e le tecniche utilizzate per determinare il valore monetario di alcuni aspetti del benessere al di fuori del mercato. Infatti, molto spesso la mancanza di dati appropriati o l'esigenza di stimare alcuni aspetti del benessere conduce a un problema d'inconsistenza, che potrebbe essere ridotto qualora sia presa in considerazione la creazione di una metodologia standardizzata a livello internazionale e di un set uniforme di tecniche per le valutazioni monetarie (Lawn, 2006).

Infine, va rilevato che l'Isew e il Gpi sono stati criticati per la simultanea inclusione di misure di flusso e di stock e la loro comparazione con il Pil. A tale riguardo, sebbene vi sia coerenza con il concetto di reddito di Fisher, per un confronto diretto con il Pil, è necessario distinguere i flussi dei servizi dagli stock di capitale che li creano (Beça e Rui Santos, 2010). Di conseguenza, sostituendo o eliminando alcuni aspetti del benessere che sono stimati conteggiando valori cumulati, l'Isew può prontamente essere trasformato in una misura di flussi. Partendo da questa idea e con l'obiettivo di trovare soluzioni ad alcune delle problematiche sopra descritte, si propone l'Indice di benessere sostenibile (Ibs), un indicatore che può essere efficacemente e direttamente comparato con il Pil.

Dal punto di vista teorico, la principale innovazione dell'Ibs rispetto all'Isew è il fatto di includere soltanto le esternalità che possono esse-

⁶ Spesa finalizzata a evitare, ridurre o compensare i danni derivanti da esternalità negative provocate da attività di consumo o produzione.

re misurate come flusso, mentre quelle espresse necessariamente in termini di stock non sono considerate. La versione originale dell'Isew (Daly e Cobb, 1989) stima i seguenti stock: il valore di strade e autostrade, la perdita dei servizi prodotti dalle zone umide e dalle aree agricole, i danni di lungo periodo provocati dai combustibili fossili; invece di queste ultime, il Gpi (Talberth e al., 2007) considera direttamente il costo dello stock dell'anidride carbonica emessa dai combustibili fossili. In aggiunta, sono considerati anche il costo dell'esaurimento dello strato di ozono e la perdita di foreste primarie, ovvero i danni del disboscamento (Talberth e al., 2007). Al contrario, l'Ibs non include nessuna di queste componenti che è necessario valutare in termini di stock. Fa eccezione il costo dell'anidride carbonica per cui è inclusa una stima del danno marginale delle emissioni annuali al posto del costo cumulato; in particolare, si ipotizza un costo sociale marginale crescente con l'aumentare delle emissioni, senza considerare però il costo dello stock ma del flusso. Si include poi una stima del costo dell'urbanizzazione, basata sul costo di ripristino dei terreni agricoli persi rispetto all'anno precedente.

Inoltre, al fine di non sollevare dubbi di arbitrarietà, nell'Ibs si è preferito non considerare alcune spese «difensive» che erano sottratte dal benessere aggregato nell'Isew o nel Gpi. Si tratta di una porzione di spese private in istruzione e salute, delle spese in pubblicità nazionale (Daly e Cobb, 1989), delle spese legate ai divorzi e agli altri cambiamenti familiari, del costo per abbattere l'inquinamento casalingo (filtri per l'acqua, ecc.) e delle spese per la sicurezza (Talberth e al., 2007). Al contrario, il costo sociale degli incidenti stradali e il costo del pendolarismo sono stati inseriti poiché rappresentano grandi costi per la società e hanno caratteristiche meno opinabili rispetto ai precedenti.

Parallelamente, anche altre componenti incluse nel Gpi come i servizi prodotti dal lavoro volontario, la perdita di tempo libero e il costo della sottoccupazione non sono conteggiate nell'Ibs dato che la loro percezione è abbastanza soggettiva e cambia molto a seconda delle persone e pertanto determinarne il valore monetario sarebbe arduo e facilmente contestabile. D'altra parte, a differenza dell'Isew e del Gpi, tra gli aspetti positivi che aumentano il benessere sostenibile sono aggiunti anche gli investimenti in ricerca e sviluppo (R&S).

Infine, invece di considerare separatamente la crescita del capitale netto rispetto ai cambiamenti nella forza lavoro e il valore netto dei beni durevoli (servizi prodotti dallo stock di beni durevoli durante l'anno meno la spesa per i beni durevoli acquistati nell'anno), nell'Ibs

è introdotta la formazione netta annuale di capitale fisso, che comprende anche il valore dei beni durevoli.

3. *L'Indice di benessere sostenibile: metodologia e componenti*

L'Indice di benessere sostenibile (Ibs) è ottenuto dalla somma algebrica di 14 componenti: i benefici e i costi dell'attività economica rispetto al benessere socio-economico sostenibile sono stimati secondo la metodologia seguente, che prende spunto dall'Isew e/o dal Gpi. L'Ibs è applicato all'Italia durante il periodo 1960-2013.

I valori economici delle esternalità e i dati sulle quantità sono basati su fonti ufficiali nazionali e internazionali o su studi pubblicati in riviste accreditate⁷. Riguardo alle tecniche di stima dei dati mancanti, seguendo la letteratura (Daly e Cobb, 1989; Talberth e al., 2007; Bleys, 2008) sono utilizzate regressioni o interpolazioni. Le valutazioni monetarie espresse in termini nominali sono convertite a prezzi costanti, utilizzando i relativi deflatori dei prezzi⁸.

A - Spesa per consumi privati (+)

Come nell'Isew e nel Gpi, l'elemento iniziale e più importante dell'Ibs è il consumo privato. Riguardo la critica di considerare nell'indice molti beni e servizi inclusi nella spesa per consumi che non aumentano il benessere (es. sigarette, alcolici, pistole, ecc.) si segue la convenzione economica di ipotizzare che le persone siano le sole a sapere come soddisfare al meglio i propri bisogni: questa sembra l'unica soluzione possibile, altrimenti sarebbe necessario un giudizio arbitrario.

B - Perdite di benessere causate dalle disuguaglianze reddituali (-)

Seguendo la metodologia aggiornata di Talberth e al. (2007), è stato costruito un indice di distribuzione reddituale che misura i cambiamenti relativi nel coefficiente di Gini. Il valore annuale di tale indice è pari al rapporto tra il coefficiente di Gini nell'anno e il minor coeffi-

⁷ Fonti utilizzate: Aci (2009); Ameco database; Amendola e Vecchi (2015); Atkinson e Morelli (2014); Banca d'Italia Statistiche; Banca mondiale (2012); Censis (2007); Committeri (1999); Danielis e Rotaris (2001); Eea (2011); Eurostat; Fao Statistics; Franco (1993); Ges (2002); Inps (2007); Ispra-Sinanet; Ispra (2009); Istat; Ministero dello Sviluppo economico; Oggioni (2003); Us Eia.

⁸ Si segnala che la metodologia dettagliata, le fonti specifiche e le tecniche utilizzate sono riportate e spiegate in Armiento (2016).

ciente di Gini nella serie storica ed è pertanto pari a 1 nell'anno con minor disuguaglianza di reddito. Dividendo il consumo privato per l'indice di distribuzione reddituale si ottiene il consumo privato ponderato; sottraendo quest'ultimo alla spesa per consumi privati, si stimano le perdite di benessere causate dalle disuguaglianze reddituali.

C - Servizi prodotti dal lavoro domestico non retribuito (+)

I servizi domestici non retribuiti contribuiscono al benessere economico aggregato, anche se non sono scambiati sul mercato e quindi non sono conteggiati nel consumo privato (e nel Pil). Seguendo la metodologia di Daly e Cobb (1989) e usando come prezzo ombra il salario minimo di un lavoratore domestico con esperienza, è possibile stimare il valore del tempo speso in queste attività dalla popolazione italiana attiva. Va segnalato che il tempo speso per la cura dei bambini non è stato preso in considerazione, in quanto quest'attività potrebbe essere ritenuta ricreativa.

D - Servizi prodotti dagli investimenti in R&S e dalla spesa pubblica in istruzione e salute (+)

La decisione di considerare nell'Isew e nel Gpi solo la metà della spesa pubblica in istruzione e salute è stata criticata perché arbitraria (Neumayer, 1999). Per evitare ciò, si è preferito considerare tutta la spesa pubblica in istruzione e salute come un beneficio per il benessere sostenibile dei cittadini; inoltre, sono stati aggiunti gli investimenti in R&S.

E - Costo sociale degli incidenti stradali (-)

Come anticipato, alcuni costi sono considerati effetti collaterali o esternalità negative del consumo e pertanto sono sottratti dall'indice di benessere sostenibile. Tra questi, vi è il costo degli incidenti stradali che è stimato moltiplicando il numero dei morti e dei feriti in incidenti stradali per una stima del loro rispettivo costo sociale.

F - Costo del pendolarismo (-)

Il pendolarismo è un altro fenomeno negativo che non contribuisce al benessere, nonostante sia incluso nella spesa per consumi privati. Per tale motivo, le spese quotidiane dei cittadini per recarsi sul luogo di lavoro (e nelle scuole o università) utilizzando i trasporti pubblici e privati, sono sottratte dall'indice di benessere. Siccome alcuni studi hanno «monetizzato» anche il tempo speso dai pendolari, o incluso

costi nascosti come lo stress, con l'obiettivo di minimizzare l'arbitrarietà, si è preferito considerare nell'Ibs esclusivamente il denaro speso dai pendolari, tralasciando tutti gli altri aspetti potenzialmente discutibili.

G - Costo dell'inquinamento acustico (-)

L'inquinamento acustico rappresenta un'externalità ambientale dell'attività economica e, pertanto, come negli altri studi Isew o Gpi, viene considerato il suo impatto negativo sul benessere sostenibile. A causa della difficoltà di stimare questa particolare tipologia d'inquinamento, si è utilizzato uno studio che, applicando il metodo dei prezzi edonici, ha prodotto una stima monetaria dei danni causati dal rumore in Italia.

H - Costo dell'inquinamento idrico (-)

L'inquinamento idrico rappresenta un altro danno ambientale incluso nell'Ibs ed è stimato moltiplicando la popolazione equivalente totale⁹ per il costo medio di un impianto di depurazione per abbattere 60 grammi di carico inquinante¹⁰.

I - Costo dell'inquinamento atmosferico (-)

Per stimare l'inquinamento atmosferico, le emissioni annuali dei principali inquinanti disponibili in serie storica – ammoniacca (NH₃), ossidi di azoto (NO_x), anidride solforosa (SO₂) e composti organici volatili non metanici (NMVOCs) – sono moltiplicate per il rispettivo danno stimato.

J - Costo dell'urbanizzazione (-)

La stima del costo dell'urbanizzazione è basata sul costo di ripristino/ri-fertilizzazione dei terreni agricoli persi rispetto all'anno prece-

⁹ Include l'intera popolazione (residente, non-residente, pendolari, turisti, ecc.) e le attività commerciali e industriali all'interno della nazione.

¹⁰ Il parametro che corrisponde alla quantità giornaliera di carico inquinante prodotto dalla popolazione equivalente è la domanda di ossigeno biochimico a cinque giorni (BOD₅) ed è ampiamente usato come indicatore della qualità organica dell'acqua. Il BOD₅ rappresenta la quantità di ossigeno disciolto necessario agli organismi biologici aerobici per la scomposizione dei materiali organici presenti in un litro di acqua durante cinque giorni d'incubazione ad una temperatura di 20 °C.

dente, ovvero delle spese per riportarli ai livelli precedenti di produttività media, ipotizzando un arco temporale di cinquant'anni per completare il processo di fertilizzazione del suolo.

K - Sfruttamento delle risorse non rinnovabili (-)

La metodologia usata nell'Isew per stimare lo sfruttamento delle risorse non rinnovabili ha rappresentato un punto controverso. Difatti, per valutare correttamente il costo di sfruttamento delle risorse non rinnovabili è necessario considerare la non equa distribuzione delle risorse energetiche (carbone, gas e petrolio) a livello mondiale; pertanto, prendere in considerazione la quantità di risorse energetiche estratte in un paese potrebbe sovrastimare o sottostimare il costo. Per questo motivo, a differenza degli studi precedenti che utilizzavano stime basate esclusivamente sulle risorse estratte, nell'Ibs si considerano le quantità di risorse energetiche (carbone, gas e petrolio) consumate; d'altra parte, si include anche una stima dei minerali non energetici estratti (sabbie, pietre, ecc.), dato che i volumi di importazione e esportazione di questi non sono così significativi come per le risorse energetiche.

Bisogna sottolineare che questa metodologia è molto adatta all'Italia, paese storicamente non ricco di risorse energetiche e che generalmente importa oltre l'80% dei volumi di risorse energetiche non rinnovabili. Al fine di poter assegnare un valore a queste risorse si è utilizzato il prezzo medio di mercato nel 2005, in maniera da escludere i fattori esogeni e geopolitici che influenzano le dinamiche internazionali di prezzo (petrolio *in primis*). Si è scelto il 2005 come anno di riferimento perché è stato un anno in cui i prezzi sono rimasti abbastanza stabili e pertanto probabilmente sono stati più rappresentativi della reale scarsità delle risorse non rinnovabili.

L - Costo sociale delle emissioni annuali di anidride carbonica (-)

Come anticipato, a differenza delle metodologie utilizzate nell'Isew e nel Gpi, che sono state oggetto di alcune critiche (Neumayer, 2000; Dietz e Neumayer, 2006), l'Ibs stima il costo sociale delle emissioni di anidride carbonica generate dai combustibili fossili, ipotizzando un danno marginale crescente con il passare degli anni (e quindi con l'aumento dello stock di emissioni), senza però conteggiare il costo cumulato delle emissioni, ma valutando esclusivamente i danni provocati dal flusso annuale.

M - Formazione netta di capitale fisso (+/-)

Daly e Cobb (1989) includono nell'Isew la crescita del capitale netto, una misura dell'aumento o diminuzione dello stock di capitale (costruzioni, macchinari, ecc.) rispetto all'ammontare necessario a mantenere intatta questa quantità per ogni lavoratore. Tuttavia, il fatto di considerare come un elemento di sostenibilità economica un livello costante o crescente di capitale per lavoratore, senza considerare ad esempio il ruolo della tecnologia, è contestabile (es. Crafts, 2002). Difatti, il progresso tecnologico permette di sostenere il consumo anche con livelli decrescenti di capitale per lavoratore.

Per questo motivo, sembra ragionevole includere nell'Ibs la formazione netta di capitale fisso, definita come la differenza tra la formazione lorda di capitale fisso e il suo consumo annuale. In tal modo, se questa misura è positiva e quindi il consumo di capitale fisso è minore rispetto alla formazione lorda, c'è un impatto positivo sul benessere economico sostenibile; viceversa, l'impatto è negativo e quindi questa componente va sottratta dall'indice di benessere. Inoltre, come anticipato, così facendo, si evita di considerare separatamente il valore netto dei beni durevoli, dal momento che questi sono già inclusi nella formazione netta di capitale fisso.

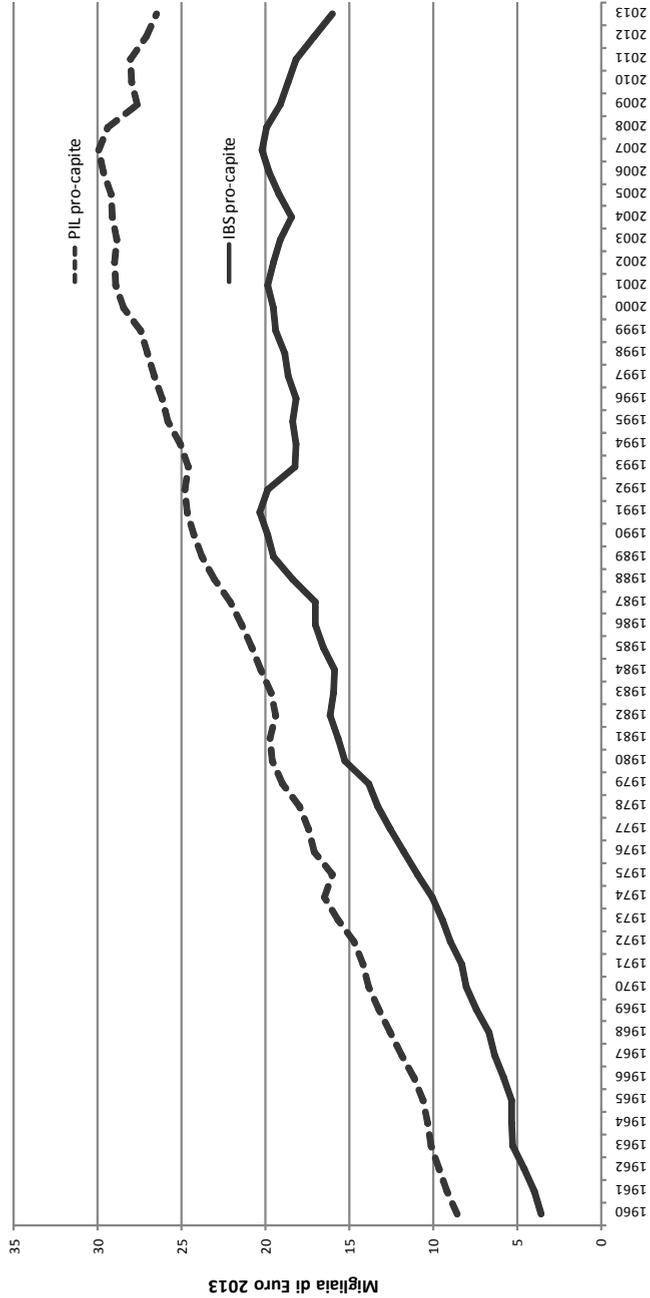
N - Variazione della posizione patrimoniale sull'estero (+/-)

L'ultimo elemento, che come il precedente può rappresentare un costo o un beneficio per il benessere sostenibile, indica se un paese si sta muovendo verso una direzione di indebitamento (se negativo) o accredito netto (se positivo). La posizione patrimoniale sull'estero registra le consistenze di attività e passività finanziarie nei confronti di soggetti non residenti; la variazione di questi stock rappresenta una misura di flusso da poter includere nell'Indice di benessere sostenibile.

4. L'Indice di benessere sostenibile per l'Italia, 1960-2013

L'Indice di benessere sostenibile per l'Italia è calcolato sommando gli elementi A, C, D, M e N e sottraendo gli elementi B, E, F, G, H, I, J, K e L, espressi a prezzi costanti (Eur 2013). Nella figura seguente (fig. 1) l'Ibs e il Pil reale sono espressi in termini pro-capite con l'obiettivo di comparare l'andamento dei due indicatori durante il periodo 1960-2013.

Figura 1 - Un confronto tra Ibs e Pil pro-capite per l'Italia, 1960-2013

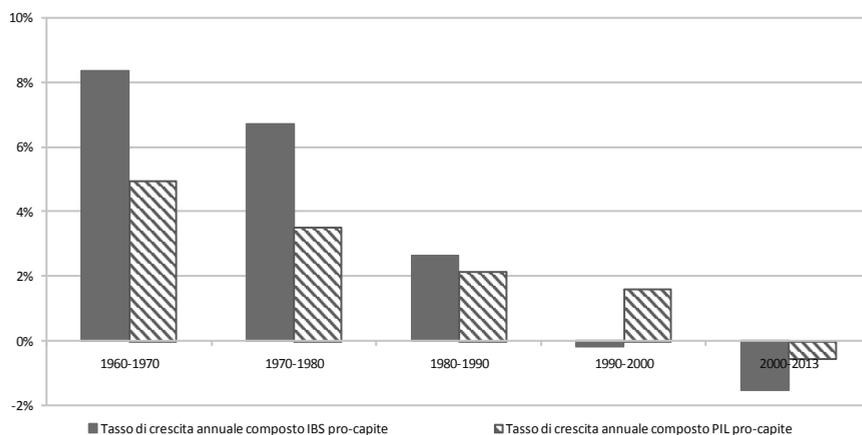


Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

Come si evince dal grafico, i due indicatori evolvono quasi in parallelo durante le prime tre decadi analizzate, sebbene il valore monetario del benessere sostenibile sia significativamente più basso rispetto ai valori del Pil. Difatti, con due sole eccezioni (1975 e 1993) il Pil pro-capite cresce continuamente fino al 2007, quando inizia a invertire la tendenza, mentre l'Ibs pro-capite cresce solo fino al 1991 (con due eccezioni nel 1983 e nel 1984), per poi stabilizzarsi con alcune oscillazioni rilevanti.

In particolare, dopo il 1991 l'Ibs pro-capite diminuisce in maniera sostanziale e inizia a recuperare lentamente solo nel 1997; nel 2001 raggiunge un altro picco e poi decresce fino al 2004, quando peggiora rispetto al 1997. Dal 2005 al 2007 l'Ibs pro-capite torna a crescere, ma raggiunge comunque un livello inferiore rispetto al 1991, che alla fine rappresenta il picco più alto dell'intero periodo. Bisogna evidenziare che dall'inizio della crisi economica e finanziaria del 2008, l'Indicatore di benessere sostenibile crolla in maniera continua e preoccupante: nel 2013 l'Ibs raggiunge un livello più basso di quello del 1985; parallelamente, nello stesso anno (2013), il Pil pro-capite ritorna ai livelli del 1997. Inoltre, nella figura 2, i tassi di crescita annuali composti dei due indicatori sono rappresentati per decade¹¹ e messi a confronto. Osservando il grafico, è evidente come entrambi gli indicatori stiano progressivamente peggiorando negli anni.

Figura 2 - Un confronto tra i tassi di crescita annuali composti di Ibs e Pil pro-capite



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

¹¹ Il periodo 2010-2013 è rappresentato insieme alla decade 2000-2010.

Tuttavia, i tassi di crescita annuali composti dell'Ibs sono più sensibili ai cambiamenti rispetto a quelli del Pil: crescono o decrescono più rapidamente. Inoltre, osservando la tendenza storica, le previsioni sono tutt'altro che incoraggianti e sembra che a meno di rapidi e drastici cambiamenti, nel prossimo futuro il benessere sostenibile dell'Italia potrebbe continuare a peggiorare.

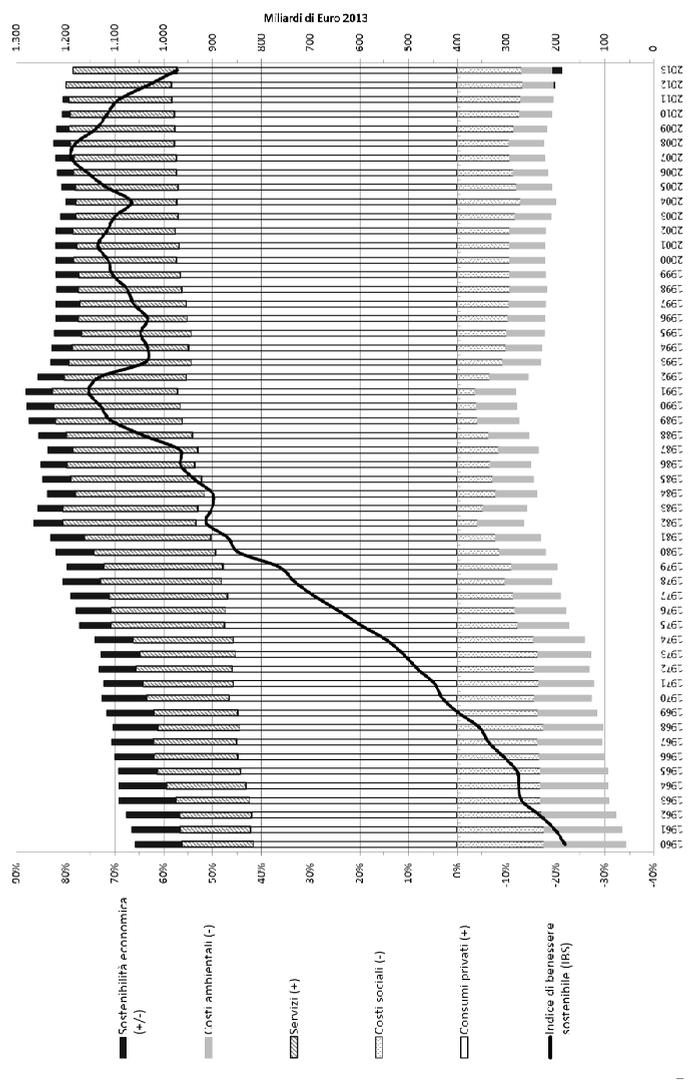
Con l'obiettivo di individuare e analizzare i principali costi e benefici del benessere sostenibile in Italia, il grafico seguente (figura 3) illustra l'impatto – espresso in valori percentuali – di ciascuna componente sull'indice sintetico Ibs durante tutto il periodo analizzato. L'Ibs è rappresentato nello stesso grafico in termini assoluti (asse destro).

Le 14 componenti dell'indice sintetico possono essere raggruppate in cinque categorie principali. La più importante, che poi coincide con l'elemento principale del Pil, è la spesa per consumi privati. Il consumo privato è senza dubbio il punto di partenza e il fattore chiave del benessere sostenibile, con un impatto che varia tra il 40% e il 60% durante tutto il periodo; in termini assoluti, aumenta di oltre quattro volte tra il 1960 (240 miliardi di euro) e il 2007 (1.060 miliardi di euro).

L'altra categoria, che rappresenta tra il 14% e il 25% dell'Indice di benessere sostenibile, è quella dei servizi. Questa include i servizi prodotti dal lavoro domestico non retribuito e quelli prodotti dagli investimenti in R&S e dalla spesa pubblica in istruzione e salute. Mentre la prima componente raggiunge il suo picco durante la metà degli anni ottanta (226 miliardi di euro) e poi lentamente decresce, la seconda cresce a ritmo sostenuto (anche in termini di impatto sull'Ibs) fino al 1991 e nelle ultime due decadi si stabilizza.

La terza categoria è quella dei costi sociali e include le disuguaglianze reddituali, il costo sociale degli incidenti stradali e il costo del pendolarismo. In particolare, la disuguaglianza rappresenta una delle barriere più rilevanti per la crescita dell'Ibs, impattando per oltre il 10% durante i primi quindici anni analizzati e oscillando tra il 5% e il 10% durante le ultime due decadi; inoltre, bisogna evidenziare che la componente ha avuto un impatto negativo limitato durante gli anni ottanta quando la disuguaglianza è diminuita e che i coefficienti di Gini più bassi sono stati registrati nel 1991 (29,3%) e nel 1982 (29,5%). Il pendolarismo invece ha avuto un impatto limitato ma orientativamente costante sull'Ibs (attorno al 3%); al contrario, il costo sociale degli incidenti stradali è diminuito col tempo, in particolar modo durante l'ultima decade.

Figura 3 - Le componenti dell'Indice di benessere sostenibile per l'Italia, 1960-2013 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

Le esternalità ambientali costituiscono la quarta categoria e comprendono il costo dell'inquinamento acustico, idrico e atmosferico, il costo dell'urbanizzazione, lo sfruttamento delle risorse non rinnovabili e il costo sociale delle emissioni annuali di anidride carbonica. In termini di composizione percentuale le esternalità più significative sono l'inquinamento atmosferico e l'urbanizzazione che specialmente all'inizio degli anni sessanta hanno un impatto rilevante (superiore al 5%) sul benessere sostenibile; tuttavia, con il passare degli anni il loro effetto si riduce. Al contrario, lo sfruttamento delle risorse non rinnovabili influisce negativamente sul benessere in maniera quasi sistematica durante tutto il periodo (con un impatto negativo di circa il 3%). Le altre tre invece, nonostante aumentino in termini assoluti con il passare degli anni, non sembrano influenzare sensibilmente il benessere complessivo. A tale riguardo va segnalato che soprattutto per il costo dell'anidride carbonica, i danni sono stati stimati in maniera piuttosto conservativa (Armiento, 2016).

L'ultima categoria è quella degli aggiustamenti di capitale che possono rappresentare sia un beneficio sia un costo per il benessere sostenibile: la formazione netta di capitale fisso e la variazione della posizione patrimoniale sull'estero. Il primo contribuisce in maniera significativa ad aumentare il benessere durante gli anni sessanta quando rappresenta circa il 10% dell'Ibs; tuttavia, la sua influenza positiva diminuisce con il passare del tempo e, negli ultimi due anni del periodo, il suo impatto sul benessere è addirittura negativo. Infine, la variazione della posizione patrimoniale sull'estero rappresenta più spesso un costo che un beneficio per il benessere sostenibile italiano: in particolare, l'impatto negativo è rilevante (3-4%) soprattutto durante l'ultima decade.

5. Conclusioni

A differenza di quanto indicato dal Pil, l'Ibs rivela che l'ascesa del benessere sostenibile in Italia si arresta nel 1991. In seguito, vi è una sostanziale diminuzione di benessere aggregato, intervallata da temporanee risalite: dal 2008 la caduta appare invece inarrestabile e nel 2013 si torna indietro a un livello di benessere pro-capite di circa trent'anni prima. La stagnazione persistente dei consumi privati è sicuramente uno degli effetti più diretti della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni; ciò, sebbene sia alla base della persistente caduta dell'Indice

di benessere sostenibile, trova riscontro anche nel parallelo declino del Pil pro-capite, iniziato a partire dal 2008.

Tuttavia, la progressiva discesa del benessere sostenibile cominciata all'inizio degli anni novanta e proseguita – con alcune eccezioni – negli anni seguenti può essere spiegata solo in parte dalla stagnazione dei consumi. Questa caduta sembra indotta soprattutto da un aumento dei costi sociali – *in primis* disuguaglianze reddituali – ma anche da un peggioramento della sostenibilità economica, ovvero da una sempre minore formazione di capitale fisso e da un crescente indebitamento verso l'estero.

Va sottolineato poi che la diminuzione della spesa pubblica produttiva e delle attività domestiche extra-mercato peggiora ulteriormente la situazione delle famiglie; al contrario, i costi ambientali, pur rappresentando una minaccia costante a livello globale, non sembrano aver influito in maniera significativa sul benessere aggregato degli italiani, probabilmente anche grazie a una maggiore consapevolezza dei cittadini, ai miglioramenti tecnologici, allo sviluppo delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica.

Nonostante vi siano stati degli importanti cambiamenti metodologici rispetto alla costruzione dell'Isew e del Gpi, questo studio conferma anche per l'Italia la validità della cosiddetta «ipotesi soglia», proposta da Max-Neef (1995)¹². In particolare, il 1991 rappresenta l'anno in cui il livello di benessere sostenibile in Italia non aumenta più: a partire dall'inizio degli anni novanta gli effetti negativi della crescita economica – misurata in termini di Pil pro-capite – pesano di più rispetto ai vantaggi generati da ulteriori aumenti di crescita economica.

Naturalmente, sebbene sia auspicabile un perfezionamento dell'indice proposto, sulla base della creazione di una metodologia internazionale standardizzata e di un set uniforme di tecniche di stima e dati, l'utilizzo di questo indicatore ha permesso di trarre alcuni spunti interessanti. Per tale motivo, l'adozione dell'Ibs come indicatore macroeconomico complementare rispetto al Pil potrebbe essere importante dal punto di vista delle decisioni politiche.

¹² Per ogni società sembra esserci un periodo temporale in cui la crescita economica (convenzionalmente misurata) porta a miglioramenti nella qualità della vita, ma solo fino ad un certo punto: vi è una soglia oltre la quale ad una maggiore crescita economica corrisponde un declino nella qualità della vita.

Riferimenti bibliografici

- Aci (Automobile Club d'Italia), 2009, *I costi sociali degli incidenti stradali - Anno 2008*, Aci.
- Ameco Database, *Annual Macro-economic Database of the European Commission*, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/zipped_en.htm.
- Amendola N. e Vecchi G., 2015, *A History of Living Standards in Italy, 1861-2011*, Oxford University Press, New York.
- Armiento M., 2016, *A Monetary Alternative to Gdp: the Sustainable Welfare Index for Italy, 1960-2013*, Tesi di dottorato, «Sapienza» Università di Roma.
- Atkinson A. e Morelli S., 2014, *Chartbook of Economic Inequality*, «Ecineq Wp», n. 324.
- Bagstad K. e Ceroni M., 2007, *Opportunities and Challenges in Applying the Genuine Progress Indicator / Index of Sustainable Economic Welfare at Local Scales*, «International Journal of Environment Workplace and Employment», vol. 3, n. 2, pp. 132-153.
- Banca d'Italia Statistiche, *Infostat*, disponibile all'indirizzo internet: <https://infostat.bancaditalia.it/inquiry/>.
- Banca mondiale, 2012, *World Development Indicators 2012*, The World Bank, Washington, Dc.
- Beça P. e Rui Santos, 2010, *Measuring sustainable welfare: a new approach to the Isew*, «Ecological Economics», n. 69, pp. 810-819.
- Bleys B., 2008, *Proposed Changes to the Index of Sustainable Economic Welfare: An Application to Belgium*, «Ecological Economics», vol. 64, pp. 741-751.
- Carta V. e Porcu M., 2010, *Measures of wealth and well-being. A comparison between GDP and Isew*, Contributi di ricerca Crenos, 6.
- Castaneda B., 1999, *An Index of Sustainable Economic Welfare (Isew) for Chile*, «Ecological Economics», vol. 28, n. 2, pp. 231-244.
- Censis, 2007, *Indagine sul pendolarismo*, Fondazione Censis, Roma.
- Clarke M. e Islam S., 2005, *Diminishing and Negative Welfare Returns of Economic Growth: An Index of Sustainable Economic Welfare for Thailand*, «Ecological Economics», n. 54, pp. 81-93.
- Cobb C.W. e Cobb J.B., 1994, *The Green National Product: A Proposed Index of Sustainable Economic Welfare*, University Press of America, Lanham.
- Committeri M., 1999, *Errori ed omissioni nella bilancia dei pagamenti, esportazioni di capitali e apertura finanziaria dell'Italia*, «Temi di discussione», n. 352, Servizio studi Banca d'Italia, giugno, disponibile all'indirizzo internet: www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/1999/1999-0352/tema_352_99.pdf.

- Crafts N., 2002, *UK Real National Income, 1950-1998: Some Grounds for Optimism*, «National Institute Economic Review», vol. 181, n. 1, pp. 85-87.
- Daly H. e Cobb J., 1989, *For the Common Good. Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Beacon Press, Boston.
- Danielis R. e Rotaris L., 2001, *Il costo dell'inquinamento atmosferico e del rumore in Italia*, in Anfia-Aci, *I costi e i benefici esterni del trasporto*, Torino, pp. 1-60.
- Diefenbacher H., 1994, *The Index of Sustainable Economic Welfare: A Case Study of the Federal Republic of Germany*, in Cobb C.W. e Cobb J.B. (a cura di), *The Green National Product: A Proposed Index of Sustainable Economic Welfare*, University Press of America, Lanham, pp. 215-245.
- Dietz S. e Neumayer E., 2006, *Some Constructive criticisms of the Index of Sustainable Economic Welfare*, in Lawn P. (a cura di), *Sustainable Development Indicators in Ecological Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Eea (European Environment Agency), 2011, *Revealing the Costs of Air Pollution from Industrial Facilities in Europe*, «Technical report», n. 15, disponibile all'indirizzo internet: www.eea.europa.eu/publications/cost-of-air-pollution.
- Eurostat, *Government Finance and Edp Statistics*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- Fao Statistics, *Inputs*, disponibile all'indirizzo internet: <http://faostat3.fao.org/home/E>.
- Fisher I., 1906, *Nature of Capital and Income*, A. M. Kelly, New York.
- Franco D., 1993, *L'espansione della spesa pubblica in Italia (1960-1990)*, il Mulino, Bologna.
- Government Economic Service (Ges), 2002, *Estimating the Social Cost of Carbon Emissions*, «Ges Working Paper», n. 140, Londra.
- Gigliarano C., Balducci F., Ciommi M. e Chelli F., 2014, *Going Regional: An Index of Sustainable Economic Welfare for Italy*, «Computers, Environment and Urban Systems», n. 45, pp. 63-77.
- Gil S. e Sleszynski J., 2003, *An Index of Sustainable Economic Welfare for Poland*, «Sustainable Development», vol. 11, n. 1, pp. 47-55.
- Guenno G. e Tiezzi S., 1996, *An Index of Sustainable Economic Welfare for Italy*, Feem Newsletter, n. 2, pp. 16-21.
- Hanley N., 1999, *Measuring Sustainability: A Time Series of Alternative Indicators for Scotland*, «Ecological Economics», n. 28, pp. 55-73.
- Hicks J., 1946, *Value and Capital*, Clarendon, Londra.
- Inps, 2007, *Il lavoro domestico*, Le Guide Inps, disponibile all'indirizzo internet: www.colf.info/istruzioni.inps.domestici.pdf.
- Ispra-Sinanet, *Serie storiche delle emissioni nazionali Snap 1980-2013*, disponibile all'indirizzo internet: www.sinanet.isprambiente.it/it/sia-ispra/serie-storiche-emissioni/serie-storiche-delle-emissioni-nazionali-snap-1980-2010/view/.
- Ispra, 2009, *L'ottimizzazione del servizio di depurazione delle acque di scarico urbane:*

massimizzazione dei recuperi di risorsa (acque e fanghi) e riduzione dei consumi energetici, Rapporti, n. 93.

Istat e Cnel, 2013, *Rapporto Bes 2013: il benessere equo sostenibile in Italia*, Istat, Roma.

Istat, *I.Stat*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/>.

Istat, *Serie Storiche*, all'indirizzo internet: <http://seriestoriche.istat.it>.

Jackson T., Marks N., Ralls J. e Stymne S., 1997, *Sustainable Economic Welfare in the UK, 1950-1996*, New Economics Foundation, Londra.

Jackson T., McBride N. e Marks N., 2006, *An Index of Sustainable Economic Well-being: A Report for Yorkshire Futures*, New Economics Foundation, Londra.

Jackson T., McBride N., Abdallah N. e Marks N., 2008, *Measuring Regional Progress: Regional Index of Sustainable Economic Well-being (R-Isew) for All the English Regions*, New Economics Foundation, Londra.

Jackson T. e Stymne S., 1996, *Sustainable Economic Welfare in Sweden: A Pilot Index 1950-1992*, Stockholm Environmental Institute, Stoccolma.

Lawn P., 2003, *A Theoretical Foundation to Support the Index of Sustainable Economic Welfare (Isew), Genuine Progress Indicator (Gpi), and Other Related Indexes*, «Ecological Economics», vol. 44, n. 1, pp. 105-118.

Lawn P., 2006, *Sustainable Development Indicators in Ecological Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Max-Neef M., 1995, *Economic Growth and Quality of Life: a Threshold Hypothesis*, «Ecological Economics», vol. 15, n. 2, pp. 115-118.

Ministero dello Sviluppo economico, *Statistiche dell'energia*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/>.

Neumayer E., 1999, *The Isew: Not an Index of Sustainable Economic Welfare*, «Social Indicators Research», vol. 48, n. 1, pp. 77-101.

Neumayer E., 2000, *On the Methodology of Isew, Gpi and Related Measures: Some Constructive Suggestions and Some Doubt on the «Threshold» Hypothesis*, «Ecological Economics», n. 34, pp. 347-361.

Nordhaus W. e Tobin J., 1972, *Is Growth Obsolete?*, in National Bureau of Economic Research (a cura di), *The Measurement of Economic and Social Performance*, Columbia University Press, New York, pp. 1-80.

Nourry M., 2008, *Measuring Sustainable Development: Some Empirical Evidence for France from Eight Alternative indicators*, «Ecological Economics», vol. 67, n. 3, pp. 441-456.

Ocse, 2013, *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, Oecd Publishing, Parigi.

Oggionni F., 2003, *Stima del valore della risorsa suolo*, in Gibelli M.G. (a cura di), *Il paesaggio delle frange urbane*, «Quaderni del Piano Territoriale», n. 19, Provincia di Milano, Franco Angeli, Milano, pp. 41-44.

- Pearce D. e Atkinson G., 1993, *Capital Theory and the Measurement of Sustainable Development: An Indicator of Weak Sustainability*, «Ecological Economics», n. 8, pp. 103-108.
- Posner S. e Costanza R., 2011, *A Summary of Isew and Gpi studies at Multiple scales and New Estimates for Baltimore City, Baltimore County, and the State of Maryland*, «Ecological Economics», vol. 70, n. 11, pp. 1972-1980.
- Pulselli F., Ciampalini F., Tiezzi E. e Zappia C., 2006, *The Index of Sustainable Economic Welfare (Isew) for a Local authority: A Case study in Italy*, «Ecological Economics», vol. 60, n. 1, pp. 271-281.
- Saturnino C., 2015, *Soddisfatti? Il benessere soggettivo in Europa*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 227-243.
- Stiglitz J., Sen A. e Fitoussi J., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile all'indirizzo internet: www.stiglitz-senfitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.
- Stockhammer E., Hochreiter H., Obermayr B. e Steiner K., 1997, *The Index of Sustainable Economic Welfare (Isew) as an Alternative to Gdp in Measuring Economic Welfare. The Results of the Austrian (Revised) Isew Calculation 1955-1992*, «Ecological Economics», vol. 21, n. 1, pp. 19-34.
- Talberth J., Cobb C. e Slattery N., 2007, *The Genuine Progress Indicator 2006: A tool for Sustainable Development*, Redefining Progress, Oakland.
- United Nations Statistical Division, 1993, *Integrated Environmental and Economic Accounting*, Handbook of National Accounting Series F61, New York.
- Us Eia (United States Energy information administration), *Energy prices*, disponibile all'indirizzo internet: www.eia.gov/.

Soddisfatti? Il benessere soggettivo in Europa

Chiara Saturnino*

RPS

L'approccio multidisciplinare allo studio del benessere ha permesso di affiancare al Pil nuovi strumenti per stabilire quanto stiamo bene. Il concetto di qualità della vita, in particolare, ha arricchito l'analisi del benessere attraverso l'utilizzo di un'ampia gamma di indicatori sociali, consentendo un'osservazione non solo oggettiva ma anche soggettiva del fenomeno.

Su questo approccio innovativo è basato il focus dell'articolo, che presenta un'analisi del benessere soggettivo in Europa, delle sue determinanti principali, e un approfondimento sul rapporto tra ricchezza e benessere. L'obiettivo è evidenziare il contributo che lo studio soggettivo aggiunge alle informazioni di carattere oggettivo per le politiche sociali.

1. Introduzione

Misurare il benessere di un individuo o di una collettività non è un compito semplice. L'argomento è stato per anni al centro di numerosi dibattiti ma fino a poco tempo fa era l'analisi economico-statistica a rispondere al problema attraverso l'utilizzo del Prodotto interno lordo (Pil). L'aumento della ricchezza lasciava supporre una maggiore disponibilità di beni e servizi e una migliore capacità d'accesso agli stessi da parte dei consumatori. Il Pil, seppur basato su indicatori facilmente disponibili e comparabili tra paesi, tuttavia non risultava esente da critiche legate alle modalità di calcolo (Kuznets, 1944; Corsi e D'Ippoliti, 2013), alla valutazione delle esternalità e alla questione distributiva. Intorno agli anni settanta a suscitare particolare interesse tra i ricercatori è stato lo studio del legame tra crescita economica e felicità. Il più celebre, il paradosso di Easterlin (1974), dimostra che un aumento di ricchezza produce un aumento di benessere ma solo fino ad un certo livello, dopo il quale la relazione assume una forma a U rove-

* L'articolo è tratto da un'indagine esplorativa svolta nel percorso di dottorato e integrata nel lavoro di tesi. L'autore ringrazia il prof. Mario Pianta (Università di Urbino «Carlo Bo») per gli utili suggerimenti offerti in fase di ricerca.

sciata. Quindi cosa influisce sul benessere? Alla domanda rispondono nuovi studi, incoraggiati dal cosiddetto «Social indicators movement» (Bauer, 1966). I primi si propongono come correzioni al Pil. Si pensi ad esempio alla Misura del benessere economico (Mew) e alla Misura sostenibile di benessere economico (Smew) di Nordhaus e Tobin (1972) oppure all'Indice di benessere economico e sostenibile (Isew) di Daly e Cobb (1989), punto di partenza per lo sviluppo dell'Indice di benessere sostenibile¹.

Sulla stessa onda vengono proposte una serie di misure che descrivono il primo approccio multidimensionale allo studio del benessere. Tra gli esempi più rilevanti, l'Indice di sviluppo umano (Isu) (Alkire, 2002). Legato all'idea di Sen di benessere come realizzazione del potenziale dell'individuo (Sen, 1985), l'Isu affianca al reddito pro capite anche indicatori come l'aspettativa di vita alla nascita e il livello di istruzione. Altro esempio è l'Indice di povertà multidimensionale (Alkire e al., 2011), che fa perno su un concetto più ampio di povertà e sottolinea l'incidenza e l'intensità della deprivazione avvertita dagli individui relativa a diversi ambiti della vita.

Si fa così spazio in letteratura il concetto di qualità della vita, legato alla teoria dei bisogni risalente a Maslow (1954). Il benessere risulta legato, in quest'ottica, alla soddisfazione dei bisogni individuali. Questi si presentano in forma gerarchica: alla base della piramide Maslow pone i bisogni fisiologici e biologici, poi il bisogno di sicurezza. Una volta soddisfatti i bisogni primari ne emergono nuovi come il bisogno di affetto e di auto-realizzazione. Hanno quindi una duplice natura: sono oggettivi, ossia legati agli aspetti materiali della vita, e soggettivi, cioè legati alla sfera dei beni immateriali. Da questi derivano i fattori indagati dal concetto di qualità della vita (ad esempio reddito, lavoro, istruzione, salute, vita familiare e relazionale) (Cummins, 1997) studiati sia in modo oggettivo che soggettivo (Bartolini, 2010; Bruni e La Porta, 2004). Questo passaggio è rilevante. Difatti l'approccio combinato allo studio del benessere, che considera sia misure oggettive che soggettive, è incoraggiato dalle raccomandazioni della Commissione europea che nel 2007 lancia il movimento *Beyond Gdp* (Fleurbaey e Blanchet, 2013) e dagli studi della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009). Le raccomandazioni vengono subito accolte dall'Oecd

¹ Una trattazione più completa dell'indice è presentata in questo fascicolo da Armiento (2016).

(2013) che, con il Better life index (Bli) descrive «com'è la vita» attraverso undici aspetti sia oggettivi che soggettivi. In Italia uno studio che accoglie queste indicazioni è stato proposto dall'Istat e dal Cnel attraverso l'indice di Benessere equo e sostenibile (Bes; Istat e Cnel, 2014), poi proposto anche a livello comunale (UrBes). Altre numerose iniziative hanno preso vita anche a livello locale; tra queste la campagna italiana *Sbilanciamoci!* che nel 2003 propone il primo indice di Qualità dello sviluppo regionale - Quars (*Sbilanciamoci!*, 2003).

2. Il benessere percepito

Sembra impensabile l'idea di misurare la felicità. Eppure i ricercatori hanno definito il concetto in modo tale da rendere misurabili e comparabili le percezioni soggettive degli individui.

L'approccio multidisciplinare allo studio del *well-being* ha favorito un dialogo tra i diversi ambiti scientifici, includendo nell'analisi input derivanti dalla psicologia e dalla sociologia, legati alla percezione di benessere dell'individuo. Gli studi incentrati sul benessere soggettivo consistono nel «considerare la vita attraverso gli occhi delle persone che la vivono» (Veenhoven, 2012, p. 5). Si tratta di stabilire come stanno gli individui chiedendo a loro, direttamente, come si sentono o quanto sono soddisfatti della propria vita.

Il benessere soggettivo trova diverse specificazioni riconducibili a tre filoni: il primo è legato al concetto di esperienza edonica risalente a Bentham (1789) e quindi alla valutazione del benessere come bilanciamento di momenti di gioie e dolori.

Il secondo si rifà al concetto aristotelico di eudamonia, legato alla realizzazione del potenziale umano (Ryff, 1989); un terzo approccio, alla base di questo lavoro, è legato invece al concetto di soddisfazione per la propria vita (Veenhoven, 2012), incentrato sulla percezione della qualità della vita intesa come realizzazione dei bisogni, sia materiali che immateriali.

Gli studi sul benessere fanno spesso riferimento anche al concetto di felicità (*happiness*). La ricerca sociale tende a preferire comunque il concetto di *life satisfaction* perché meno astratto del primo e più legato a una dimensione cognitiva piuttosto che emozionale (Veenhoven, 2000).

3. Metodologia e dati

L'attenzione crescente accordata alle misure soggettive per la valutazione del benessere ha prodotto il moltiplicarsi, nelle indagini nazionali e internazionali, di domande su come le persone giudicano la loro vita, quanto sono soddisfatte nel complesso o di specifici aspetti.

Si tratta di valutare, attraverso l'utilizzo di scale di misura (Cantril, 1965), ad esempio da 1 a 10, quanto si è soddisfatti. In questo caso una valutazione pari a 1 corrisponde a un livello di soddisfazione minima e 10 a un livello di massima soddisfazione. Sulla base dei risultati ottenuti si valuta il livello di benessere o si possono combinare le informazioni attraverso indicatori composti.

Certamente, l'approccio non è esente da critiche perché le percezioni possono facilmente subire alterazioni o risultare influenzate da attitudini particolari (ottimismo, pessimismo). Tutto ciò crea dei dubbi sull'utilizzo di questi strumenti nonostante specifici accorgimenti possano migliorarne considerevolmente l'attendibilità (Conceicao e Bandura, 2008; van Hoorn, 2007; Krueger e Schkade, 2008). Nell'articolo presentiamo i risultati di un'indagine esplorativa sul benessere soggettivo in Europa. La prima parte dell'analisi mira a individuare come cambia la qualità della vita nel tempo e per paese. Poi si è controllato come varia il benessere per i differenti gruppi socio-demografici. I fattori risultati significativi attraverso un'analisi preliminare sono stati successivamente studiati attraverso regressione logistica ordinale per verificare come e con quale intensità influenzano la variabile dipendente. Tra i fattori socio-demografici considerati abbiamo il genere, l'età, il paese, lo stato civile, il livello di istruzione, l'impiego, il quartile di reddito e lo stato di salute. L'analisi è stata poi ripetuta includendo fattori legati al concetto di capitale sociale. Un focus è stato dedicato infine alla relazione tra benessere materiale e qualità della vita. Il benessere soggettivo è stato quindi analizzato per quartile di reddito e poi ricalcolato su specifici target della popolazione in esame.

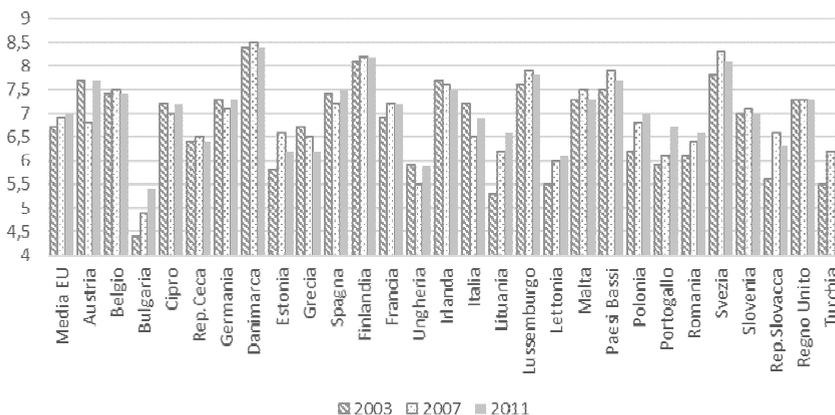
Lo studio si basa sui dati delle tre indagini sulla qualità della vita condotte in Europa da Eurofound nel 2003, nel 2007 e nel 2011 (Eurofound 2006, 2009, 2014a). La prima indagine ha coinvolto 28 paesi (i 15 Stati membri, quelli che sarebbero entrati nel 2004, più Bulgaria, Romania e Turchia) per un totale di oltre 25.000 individui. La seconda è stata somministrata in 31 paesi (Eu27 più Norvegia, Turchia, Croazia e Macedonia) e, complessivamente, a oltre 35.000 individui. L'ultima, realizzata tra il 2011 e il 2012, ha coinvolto oltre 43.000 individui

da 34 paesi. Si tratta di circa 100 mila individui, per la maggior parte donne (58% nella prima indagine, 57% nelle altre due), con un'età media di 48 anni (considerato l'intervallo tra 18 e 95). Il campione è costituito principalmente da individui sposati (60%), con un impiego (47%) e con un grado di istruzione secondaria (60%). Il focus proposto riguarda i 28 paesi presenti nelle tre indagini. Si è fatto riferimento alla domanda «Tutto considerato, quanto sei soddisfatto della tua vita in questi giorni?» con un *range* di risposta variabile da 1 a 10 (con 1 considerato il livello minimo di soddisfazione e 10 quello massimo).

4. Quanto sono soddisfatti gli europei?

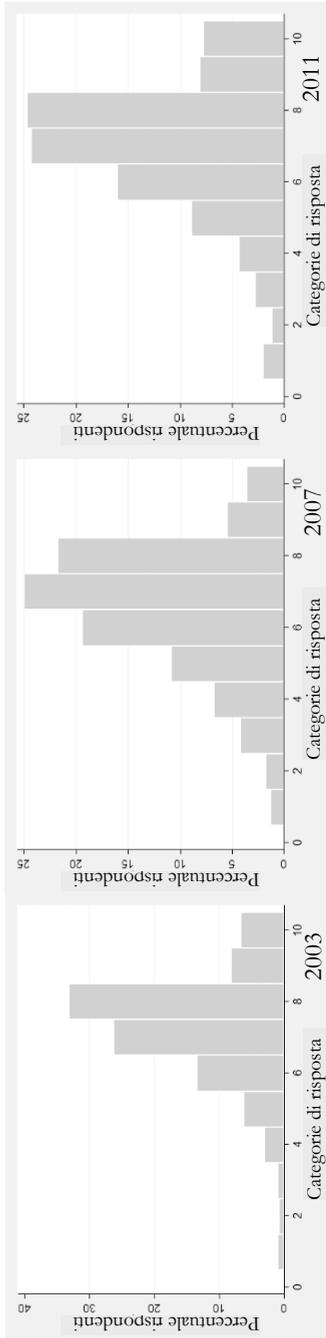
A livello europeo la soddisfazione per la qualità della vita mostra una crescita moderata. Guardando ai dati Eurofound, relativi alle tre indagini condotte in Europa, la soddisfazione media era equivalente a 6,7 nel 2003, 6,9 nel 2007, 7 nel 2011. In media, nei tre periodi, solo il 12% dei rispondenti dichiarava una soddisfazione minore di 5, circa il 23% attestava il proprio benessere con valori tra 5 e 6 e oltre il 63% della popolazione mostrava alti livelli di benessere (valori da 7 a 10). Se i trend mostrano a livello generale una certa stabilità nei livelli di soddisfazione e una crescita sostenuta, con una riduzione generale dei bassi livelli di benessere, non tutti i paesi registrano però gli stessi risultati (figura 1).

Figura 1 - Soddisfazione per la vita nei paesi europei



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurofound.

Figura 2 - Soddisfazione per la vita in Italia

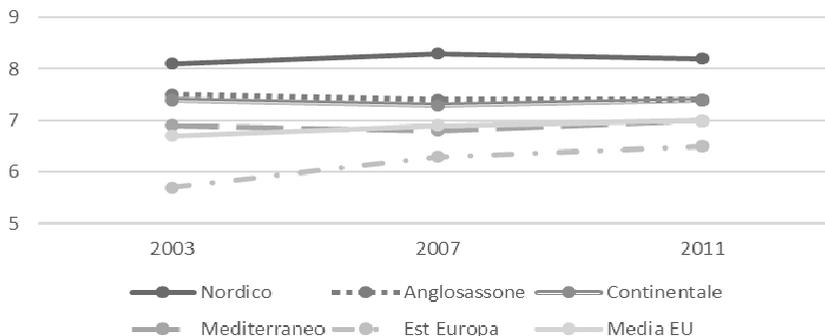


Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurofound.

I paesi del Nord Europa appaiono maggiormente soddisfatti di altri; tra quelli che riportano i livelli di benessere più bassi ritroviamo invece i paesi dell'Est europeo. Tuttavia, risulta evidente che la gran parte degli Stati dell'Est considerati nell'analisi ha conosciuto, nei tre periodi, un aumento dei livelli di *well-being*; molti paesi – soprattutto nell'area continentale e meridionale – hanno invece sofferto un calo del benessere. In accordo con quanto rilevato da Eurofound (2014b) possiamo concordare che i dati trovano una spiegazione nei due fenomeni che hanno investito l'Europa in questi anni: l'allargamento dell'Unione, che ha evidentemente avuto un effetto positivo sul benessere dei paesi interessati, e la grave recessione economica che ha invece avuto un chiaro effetto negativo. Tra i paesi colpiti dalla crisi anche l'Italia, dove nel 2003 la soddisfazione per la vita si attestava attorno a un livello medio pari a 7,2, nel 2007 scendeva a 6,5 per poi mostrare segni di ripresa nel 2011 (con un valore medio pari a 6,9).

La figura 2 mostra le percentuali di risposta nei 3 anni. Se oltre il 30% dei rispondenti dichiarava una soddisfazione pari a 8 nel 2003, i livelli scendono nel 2007 sotto il 25%, per poi aumentare di nuovo solo nella terza indagine. Ad ogni modo i due fattori – l'effetto dell'allargamento dell'Ue e gli effetti della recessione – hanno prodotto, nel lungo periodo, una tendenza alla convergenza tra i livelli di benessere. L'effetto risulta più chiaro operando un confronto a livello aggregato².

Figura 3 - Soddisfazione per la vita per sistema di welfare



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurofound.

² I paesi sono stati aggregati per sistema di welfare (Esping-Andersen, 1974), secondo la classificazione proposta da Hemerijck (2012), che abbraccia le riflessioni proposte da Ferrera (1996) e Sotiropoulos e al. (2004).

5. Quali fattori incidono sul benessere

In letteratura diversi studi identificano quali fattori influenzano in modo significativo il benessere percepito (Campbell e al., 1976).

Quando si controlla per genere, età, situazione economica, stato civile, struttura familiare, istruzione, quartile di reddito e salute, questi fattori appaiono quasi sempre come predittivi dei livelli di benessere. In linea con quanto rilevato nella letteratura, alcuni di questi producono solo lievi effetti sulla soddisfazione per la vita, altri invece incidono maggiormente (Diener e al., 2009). Per quanto riguarda il genere e l'età ad esempio, gli uomini appaiono generalmente più soddisfatti delle donne; la soddisfazione mostra un andamento a U con l'età, diminuendo dopo l'adolescenza e aumentando di nuovo per gli over 60, ma gli effetti di queste variazioni sono minimi.

Anche l'istruzione ha generalmente un effetto positivo sulla soddisfazione per la vita. Se paragonati agli individui con un minor livello di istruzione, gli altri gruppi mostrano un maggiore livello di benessere. D'accordo con la letteratura possiamo ipotizzare che ciò sia dovuto alle migliori possibilità di realizzazione che livelli d'istruzione superiore possono offrire. Questo non è successo però nel 2011, forse proprio per effetto della crisi economica che può aver compromesso le aspettative personali, generando un calo dei livelli di benessere.

Tra i fattori che incidono maggiormente sulla soddisfazione ritroviamo invece la salute, la ricchezza, la vita familiare. Ad esempio, gli individui che riportano un cattivo stato di salute risultano significativamente meno soddisfatti degli altri. Il benessere soggettivo risulta maggiore per le coppie o per le coppie con bambini se confrontato coi livelli riportati da persone sole (single che vivono da soli, separati, divorziati, vedovi); è inoltre maggiore per le fasce più abbienti della popolazione.

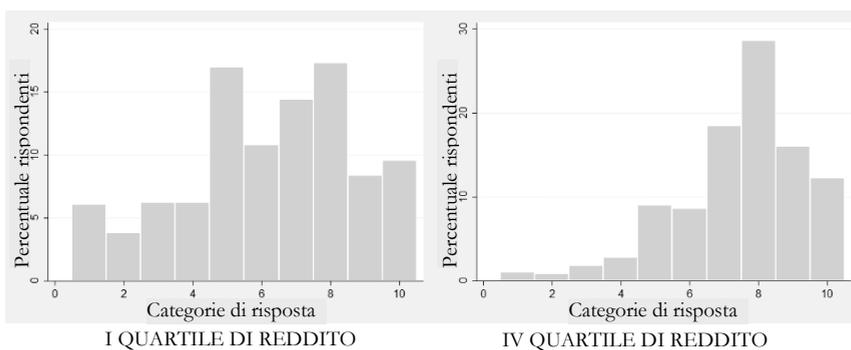
L'accesso al reddito (e al lavoro, quale fonte di reddito) incide in maniera sostanziale sul benessere. I più insoddisfatti corrispondono in genere ai gruppi più vulnerabili della popolazione: disoccupati, soprattutto se da oltre un anno, e persone che non possono lavorare per questioni di salute (Clark e Oswald, 1994). Nel caso italiano, ad esempio, se gli impiegati hanno una soddisfazione media pari a 7, la soddisfazione scende a 5,7 per i disoccupati (5,1 se da oltre un anno), a 4,7 per chi non può lavorare per cause legate allo stato di salute. L'insoddisfazione legata ai bisogni materiali ha inoltre un forte effetto negati-

vo anche sul patrimonio immateriale. Basti pensare agli effetti dello stress finanziario sulla vita familiare (Conger e al., 1994). La relazione tra reddito e soddisfazione, molto discussa in letteratura, ha ispirato il focus che si presenta di seguito.

6. Reddito e benessere

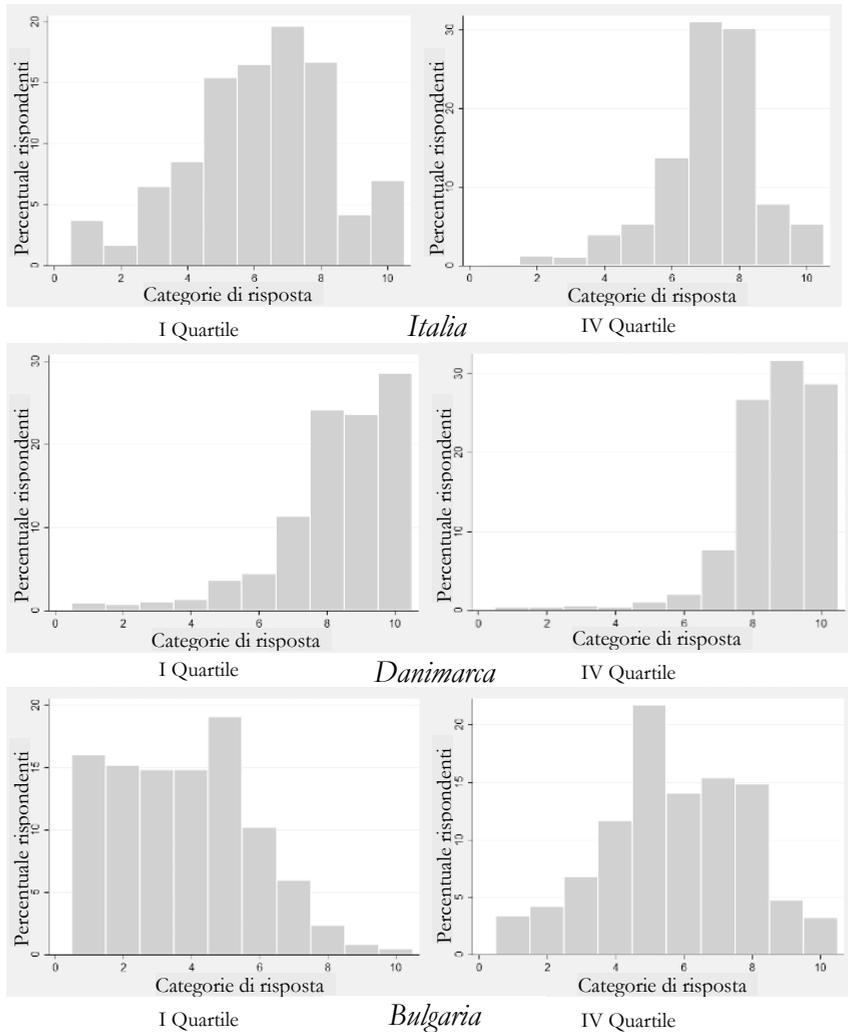
Le fasce più ricche della popolazione riportano livelli di soddisfazione per la vita più alti rispetto alla fascia meno abbiente. Le analisi condotte dimostrano che il reddito risulta sempre un fattore predittivo del benessere: gli individui che godono di un reddito elevato (ultimo quartile) sono significativamente più soddisfatti di quelli con redditi inferiori (primo quartile). In figura 4 si può notare la distanza tra le valutazioni di benessere dei due gruppi. Nel secondo caso abbiamo una maggiore concentrazione di risposte su livelli alti di soddisfazione, con una media generalmente molto alta; nel primo caso abbiamo invece risposte più eterogenee; solo poco più del 15% della popolazione riporta un livello di soddisfazione pari a 8 (quasi la metà rispetto agli individui nel primo quartile di reddito), la stessa percentuale riporta inoltre una soddisfazione pari a 5. Questa tendenza risulta confermata in tutte e tre le indagini.

Figura 4 - Confronto tra i livelli di soddisfazione per la vita tra individui nel I e nell'ultimo quartile di reddito



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurofound.

Figura 5 - Confronto tra i livelli di soddisfazione per la vita per individui nel I e nel IV quartile di reddito in Italia, Danimarca e Bulgaria



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurofound.

I risultati ci dicono inoltre che essere povero in un paese povero è peggio che essere povero in un paese ricco. Si presenta, in figura 5, un confronto tra i livelli di soddisfazione per la vita per gli individui nel I e nel IV quartile di reddito in Italia, in Danimarca e in Bulgaria. Si propongono in particolare tre sequenze che permettono di osservare,

in orizzontale, come varia la soddisfazione a seconda del reddito per ogni paese e di confrontare, in verticale, i livelli di soddisfazione riportati, per quartile di reddito, nei diversi paesi.

Il caso italiano mostra esattamente come la soddisfazione aumenta per la fetta più ricca della popolazione. Se gli individui nel primo quartile mostrano una distribuzione concentrata su valori tra 5 e 8, la distribuzione si concentra invece su valori più alti salendo per fasce di reddito; circa il 15% della popolazione più povera riporta una soddisfazione pari a 8 contro il 30% della popolazione col reddito più alto. È interessante guardare come cambia la situazione per paesi con sistemi di welfare distanti dal caso italiano e molto diversi tra loro. Appare esemplare il caso della Danimarca. La distanza tra la soddisfazione percepita nel primo e nell'ultimo quartile è minima. In entrambi i casi si attesta attorno ai valori più alti. Il caso contrario avviene invece in paesi come la Bulgaria dove la soddisfazione media appare sempre più bassa rispetto agli altri paesi europei e, nonostante la situazione risulti migliore per le fasce di reddito più alte, solo una bassissima percentuale della popolazione attesta il proprio benessere coi valori più alti della scala. Si può dire allora che il denaro compra il benessere? No, tuttavia non è abbastanza per essere *felici*. La distanza tra il benessere delle diverse fasce di reddito è dovuta in parte al minore gap tra il reddito dei più e dei meno abbienti in molti dei paesi europei più ricchi, in parte alle peculiarità del sistema di welfare, maggiormente orientato all'equità sociale. Si pensi che l'aumento del benessere soggettivo è in genere positivamente correlato a un aumento del reddito (il coefficiente di correlazione nel 2007, ad esempio, era pari a 0,65), ma la correlazione è molto alta anche tra l'indice di Gini – che descrive l'ineguaglianza nella distribuzione del reddito – e i livelli di benessere. La soddisfazione aumenta quindi al diminuire del livello di disuguaglianza (il coefficiente era pari a 0,75 nel 2007). Infatti, ad esempio, i più poveri in Danimarca riportano un livello di benessere (economico e non) superiore se paragonati ai poveri in altri paesi, per esempio in Italia, dove il gap tra soddisfazione delle fasce più ricche e più povere della popolazione è maggiormente ampio, anche per via dell'alto tasso di disuguaglianza nella distribuzione del reddito (Pianta, 2012). I paesi del Nord Europa, nonostante le peculiarità che li distinguono, godono inoltre di un sistema di welfare votato all'universalità e a un maggior contrasto alla disuguaglianza. Il caso bulgaro offre invece l'immagine dei più giovani e più deboli sistemi di welfare dell'Est europeo, caratterizzati inoltre da alti livelli di disuguaglianza.

RPS

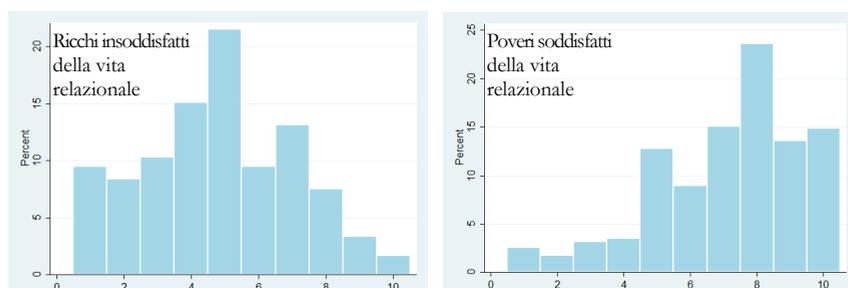
Chiara Saturnino

Le analisi di tipo soggettivo evidenziano un altro fattore interessante nell'analisi del benessere: l'importanza che i diversi aspetti della vita hanno per gli individui. La seconda indagine Eurofound propone domande specifiche sull'importanza che determinati fattori (istruzione, lavoro, alloggio, standard di vita, salute, vita familiare e vita relazionale) hanno nella vita degli individui. Tutti e sette gli aspetti considerati hanno riportato alti livelli di importanza (misurata su scala da 1 a 5); è stato comunque possibile, sulla base dei risultati, stilare una sorta di graduatoria degli aspetti ritenuti più importanti nella vita delle persone. Al primo posto troviamo la salute, poi la vita familiare, il lavoro, al quarto l'istruzione e l'alloggio, poi standard di vita e infine, la vita relazionale. La gerarchia riflette in parte quanto rilevato dalla teoria dei bisogni di Maslow; in parte echeggia l'idea di Sen della ricchezza non come fine ma come mezzo per raggiungere capacità e funzionamenti che permettono il pieno realizzarsi del potenziale umano.

I fattori ritenuti più importanti coincidono con quelli risultati tra i più significativi nell'analisi del benessere. Si è visto infatti che tra i gruppi socio-demografici con la più bassa percentuale di alti livelli di soddisfazione vi sono le persone che riportano un cattivo stato di salute, i disoccupati, e le persone sole. Ci si è soffermati su quest'ultimo fattore, che ha ispirato un focus sulla percezione del benessere dei «ricchi soli» paragonati ai poveri soddisfatti per la loro vita familiare o relazionale. In particolare si è confrontato il livello di benessere della popolazione appartenente al primo quartile di reddito con alti livelli di soddisfazione per la vita familiare e sociale (da 7 a 10), con la popolazione appartenente all'ultimo quartile ma con bassi livelli di soddisfazione per la vita familiare e relazionale (da 1 a 4). Come si vede in figura 6, le analisi condotte mostrano che i poveri soddisfatti degli aspetti immateriali della vita legati alle relazioni sociali sono apparsi decisamente più soddisfatti dei ricchi non soddisfatti.

Inoltre, analizzando quanto il reddito incide sulla vita di queste persone, si è verificato che le persone insoddisfatte per la loro vita familiare e sociale (1.715 osservazioni) sono più sensibili a variazioni di reddito rispetto a quelle più soddisfatte (il coefficiente di regressione risulta pari a 0,41, 0,66 e 0,93 rispettivamente per le persone nel secondo, terzo e ultimo quartile di reddito rispetto alla fascia più povera ($p < 0,01$); mentre per gli individui più soddisfatti della vita relazionale (44.997 osservazioni) anche se il reddito risulta ugualmente significativo ($p < 0,01$) ha una minore influenza sulla soddisfazione per la vita (coeff. pari a 0,26, 0,38 e 0,61). Questo sottolinea come il reddito sia

Figura 6 - Confronto tra i livelli di soddisfazione della popolazione più ricca ma insoddisfatta della vita sociale e della popolazione più povera ma soddisfatta della vita relazionale



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurofound.

un fattore importante ma non l'unico, e che influenza maggiormente individui con una «povera vita relazionale».

Ci sono infatti altri fattori, rilevati da indagini di tipo soggettivo (Bradburn, 1969), che influenzano molto la percezione di benessere dell'individuo.

Tra questi vi è, ad esempio, il capitale sociale (Sabatini, 2008; Sarracino, 2012, Zamagni, 2005) che ha a che fare con le caratteristiche e la qualità delle relazioni all'interno di una comunità (Bjørnskov, 2003). Riguarda il livello di fiducia e il senso di libertà percepito dai membri di una comunità. Data la rilevanza dell'argomento e la sua influenza sul benessere soggettivo, Eurofound propone nelle sue indagini alcune domande relative a questi fattori. Dall'analisi emerge che capitale sociale e attitudini positive influenzano in modo significativo i livelli di benessere soggettivo. In particolare gli individui impegnati in campo sociale o che conducono una vita sociale attiva mostrano livelli di benessere più alti rispetto agli altri gruppi; inoltre la fiducia nei confronti del prossimo e delle istituzioni e l'ottimismo nei confronti del futuro hanno un effetto positivo sulla soddisfazione per la vita (coeff. 0,74 $p < 0,01$). In Italia ad esempio ad alti livelli di fiducia corrispondono i più alti livelli di benessere (pari a 8,8). Il senso di estraneità rispetto agli altri membri della società in cui si vive o il sentirsi discriminati dal prossimo risultano invece deleteri per il benessere della persona.

7. Conclusioni

Lo studio del benessere soggettivo offre utili spunti di riflessione per le politiche sociali. Prima di tutto mostra che il reddito, da solo, non è sufficiente a spiegare o a produrre variazioni di benessere. Questo non dipende infatti solo dalla ricchezza ma dalla soddisfazione di una serie di bisogni, materiali e immateriali. Ne consegue l'opportunità di un superamento degli indicatori di reddito come misure esaustive del benessere.

Dai dati presentati sopra l'approccio che invece appare più adeguato per catturare gli aspetti multidimensionali del concetto è quello della qualità della vita, che fa perno su valutazioni (tecniche) oggettive e soggettive di misurazione del benessere. I due approcci si compensano tra loro e si rivelano entrambi utili nella valutazione del *well-being*; il primo rimanda a bisogni oggettivi, il secondo invece (al centro di questo contributo) guarda alle percezioni soggettive. L'approccio soggettivo aggiunge importanti informazioni all'analisi oggettiva. Dimostra ad esempio che è possibile migliorare il benessere degli individui aumentando la ricchezza ma anche prestando attenzione alla sua distribuzione, promuovendo misure volte a proteggere gli individui più vulnerabili, favorendo l'occupazione, intervenendo non solo sul capitale materiale ma anche su fattori immateriali quali l'ottimismo e la fiducia nel prossimo e nelle istituzioni. Nonostante l'analisi soggettiva abbia bisogno di referenti empirici (e quindi necessita, ai fini dell'analisi politica, di esser considerata in parallelo a indicatori di tipo oggettivo), tuttavia si è rilevato come l'individuo mostri una certa sensibilità nei confronti di situazioni *socialmente preferibili*, capaci di migliorare il livello di benessere individuale e della società nel complesso; si pensi alla relazione tra soddisfazione e disuguaglianza e a come il benessere soggettivo varia nel confronto tra i diversi sistemi di welfare.

Le valutazioni soggettive possono quindi rivelare anche come le persone percepiscono l'impegno delle istituzioni nel migliorare la qualità della vita degli individui.

Si è visto inoltre che l'analisi soggettiva offre ulteriori spunti di riflessione. Si pensi alla questione dell'importanza che i diversi aspetti della vita hanno per gli individui. Questa osservazione suggerisce che il benessere non riguarda solo la ricchezza e non solo la soddisfazione. Riguarda anche i valori della società e i principi che guidano l'impegno delle politiche sociali. Ne consegue che per migliorare i livelli di benessere di una comunità risulta necessario conoscere la popolazione, i

suoi bisogni e il suo sistema di valori, intervenire favorendo l'uguaglianza delle condizioni ma anche valorizzando e migliorando, dove possibile, quegli aspetti della vita che gli individui considerano più importanti e in cui registrano una minore soddisfazione. In qualche modo l'attenzione ai bisogni percepiti, ai valori che innervano la società e ai fattori che ne influenzano il benessere può offrire una visione dello «stato di salute della società», ricordando infine che tra gli strumenti che le politiche hanno per migliorare la qualità della vita vi è anche l'educazione, la civiltà e il rispetto dei diritti umani.

RPS

Chiara Saturnino

Riferimenti bibliografici

- Alkire, S., 2002, *Dimensions of Human Development*, «World Development», vol. 30, n. 2, pp. 181-205.
- Alkire S., Roche J.M., Santos M.E. e Seth S., 2011, *Multidimensional Poverty Index 2011: Brief Methodological Note*, Ophi, disponibile all'indirizzo internet: www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPI_2011_Methodology_Note_4-11-2011_1500.pdf.
- Armiento M., 2015, *Ascesa e declino del benessere sostenibile in Italia, 1960-2013*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 205-225.
- Bartolini S., 2010, *Manifesto per la felicità. Come passare dalla società del ben-avere a quella del ben-essere*, Donzelli Editore, Roma.
- Bauer R.A., (a cura di), 1966, *Social Indicators*, Mit Press, Cambridge.
- Becchetti L., Londono Bedoya D. e Trovato G., 2006, *Income, relational goods and happiness*, «Ceis Working Paper», n. 277.
- Bentham J., 1789, *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Clarendon Press, Oxford.
- Björnskov C., 2003, *The happy few: Cross-country Evidence on Social Capital and Life Satisfaction*, «Kyklos», vol. 56, n. 1, pp. 3-16.
- Bradburn N.M., 1969, *The Structure of Psychological Wellbeing*, Aldine Publishing Company, Chicago.
- Bruni L. e Porta P.L., 2004, *Felicità ed Economia. Quando il benessere è ben vivere*, Guerini e associati, Milano.
- Campbell A. e Converse P.E., Rodgers W.L., 1976, *The Quality Of American Life*, Russell Sage Foundation, New York.
- Cantril H., 1965, *The Pattern of Human Concern*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, Usa.
- Clark A.E. e Oswald A.J., 1994, *Unhappiness and Unemployment*, «Economic Journal», vol. 104, n. 424, pp. 648-659.
- Conceicao P. e Bandura R., 2008, *Measuring Subjective Wellbeing: A Summary Review of the Literature*, Undp, disponibile all'indirizzo internet: <http://>

- web.undp.org/developmentstudies/docs/subjective_wellbeing_conceicao_bandura.pdf.
- Conger R.D., Conger K.J., Elder Jr. G.H., Lorenz F.O. e Simons R.L., 1994, *Economic Stress, Coercive Family Process and Developmental Problems of Adolescents*, Child Development, vol. 65, n. 2, pp. 541-561.
- Corsi M. e D'Ippoliti C., 2013, *The Productivity of the Public Sector: a Classical View*, «PSL Quarterly Review», vol. 66, n. 267, pp. 300-330.
- Cummins R.A., 1997, *Comprehensive Quality of Life Scale Fifth Edition*, School of Psychology, Deakin University, Manual.
- Daly H. e Cobb J., 1989, *For the Common Good*, Beacon Press, Boston.
- Diener E., Lucas R. e Oishi S., 2009, *Subjective Wellbeing. The Science of happiness and Life Satisfaction*, in Lopez S.J. e Snyder C.R., *The Oxford Handbook of Positive Psychology*, Oxford University Press, New York.
- Easterlin R.A., 1974, *Does Economic Growth Improve the Human Lot?*, in David P.A. e Reder M.V. (a cura di), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, New York.
- Esping-Andersen G., 1974, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, Nj.
- Eurofound e Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung, 2006, *European Quality of Life Survey, 2003*, Uk Data Service, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-5260-1>.
- Eurofound, 2009, *European Quality of Life Survey, 2007*, UK Data Service, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-6299-1>.
- Eurofound, 2014a, *European Quality of Life Survey, 2011-2012*, UK Data Service, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-7316-2>.
- Eurofound, 2014b, *European Quality of Life Survey Integratea Data File, 2003-2012*, Data Service, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-7348-2>.
- Ferrera M., 1996, *The «Southern» Model of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 1, pp. 17-37.
- Fleurbaey M. e Blanchet D., 2013, *Beyond Gdp: Measuring Welfare and Assessing Sustainability*, Oxford University Press, New York.
- Hemerijck, A., 2012, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Istat e Cnel, 2014, *Bes, Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia*, Istat, Roma.
- Krueger A.B. e Schkade D.A., 2008, *The Reliability of Subjective Well-being Measures*, «Journal of Public Economics», vol. 92, n. 8-9, pp. 1833-1845.
- Kuznets S., 1944, *National Income and its Composition*, National Bureau of Economic Research.
- Maslow A., 1954, *Motivation and personality*, Harper, New York.
- Nordhaus W.D. e Tobin J., 1972, *Is Growth Obsolete?*, «Economic Research: Retrospect and Prospect», National Bureau of Economic Research.
- Oecd, 2013, *How's Life? Measuring Well-being*, Oecd Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.

- Pianta M., 2012, *Nove su Dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*, Laterza, Roma.
- Ryff C.D., 1989, *Happiness is Everything, or is It? Explorations on the Meaning of Psychological Well-being*, «Journal of Personality and Social Psychology», vol. 57, n. 6, pp. 1069-1081.
- Sabatini F., 2008, *Social Capital and the Quality of Economic Development*, «Kyklos», vol. 61, n. 3, pp. 466-499
- Sarracino F., 2012, *The Sad Science Turns Happy! Social capital, Economic Growth and Wellbeing*, in Douglas C.J., editor, *Social Capital: Theory, Measurement and Outcomes*, Nova Science Publishers, Hauppauge, Usa.
- Sbilanciamoci!, 2003, *The Quars. Assessing the quality of development in italian regions*, disponibile all'indirizzo internet: www.sbilanciamoci.org/docs/misc/eng/quars.pdf.
- Sen A., 1985, *Commodities and capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
- Sotiropoulos D.A., Neamtu I. e Maya Stoyanova M., 2004, *The Trajectory of the Post-communist Welfare State Development: The Cases of Bulgaria and Romania*, in Taylor-Gooby P. (a cura di), *Making a European Welfare State?*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.P., 2009, *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile all'indirizzo internet: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.
- van Hoorn A., 2007, *A Short Introduction to Subjective Wellbeing: Its Measurement, Correlates and Policy Uses*, Background Paper for Oecd conference on measuring progress of societies, Istanbul.
- Veenhoven R., 2000, *The Four Qualities of Life Ordering Concepts and Measures of the Good Life*, «Journal of Happiness Studies», vol. 1, n. 1, pp. 1-39.
- Veenhoven R., 2012, *Overall Satisfaction with Life*, in Glatzer W. (a cura di), *The Global Handbook of quality of life and wellbeing*, Springer, New York.
- Zamagni S., 2005, *L'economia civile e i beni relazionali*, in Viale R. (a cura di), *Le nuove economie*, Il Sole 24 Ore, Milano.

ATTUALITÀ
Il difficile rapporto
tra formazione e lavoro

Innovare «dal basso» le politiche attive tra formazione e lavoro: un'analisi delle esperienze italiane

Davide Arcidiacono e Ivana Pais

RPS

Il rapporto tra formazione e lavoro è centrale nella strategia europea ma l'emergenza occupazionale attuale impone un ripensamento delle politiche. L'analisi delle transizioni ha evidenziato che il successo del lavoratore non dipende solo dalle competenze possedute ma anche dalla capacità di attivare e combinare risorse identitarie e sociali in un momento in cui le carriere si fanno più frammentate e incerte, con elevati rischi di intrappolamento, over-education e over skilling. Ciò ha contribuito a una crescente assunzione di responsabilità dei sistemi educativi,

valorizzando la dimensione formale e informale dei processi di apprendimento. Pur in assenza di analisi puntuali, la valutazione delle recenti politiche attive nel paese, come il Progetto Neet o Youth Guarantee, conferma però i deficit delle politiche top down e incoraggia l'ampliamento del dibattito sull'innovazione partendo da esperienze alternative di tipo bottom up. Il contributo individua i tratti di iniziative «dal basso», riflettendo criticamente sulle loro caratteristiche di innovazione e sul rapporto tra formazione ed employability.

1. Il difficile rapporto tra formazione e lavoro e il ripensamento delle politiche del lavoro

Potenziare il rapporto tra formazione ed *employability* è da anni uno degli obiettivi delle politiche europee per l'occupazione (Muller e Gangl, 2003; Zeitlin e Trubeck, 2003; Walther, 2006; Berton e al., 2009). Il processo di ridefinizione nazionale di queste aree di policy si è confrontato con la pressione verso la convergenza e la ricalibratura del welfare a livello continentale, all'interno di una graduale erosione del modello sociale europeo (Streck e Thelen, 2005) con risultati disomogenei che vedrebbero penalizzati maggiormente i paesi mediterranei (Colombo e Regini, 2009).

La questione dell'*employability* è anche al centro della riflessione e dell'attività di ricerca di molti studiosi da diversi anni. L'analisi su transi-

zioni al lavoro e carriere ha evidenziato come, in mercati sempre più fluidi e segmentati, la forza/debolezza del lavoratore non dipenda solo dalla quantità e qualità delle competenze possedute, ma anche da come queste siano fattore di *empowerment* individuale, innestandosi con la capacità di attivare e combinare risorse identitarie e sociali per governare il «pendolarismo» tra i diversi sistemi di regolazione delle relazioni d'impiego (Gautié, 2003; Blossfeld e al., 2008). Le strategie di ricerca del lavoro si strutturano sempre più in maniera esperienziale e adattiva, attraverso l'interazione tra aspettative e vissuti professionali, in ingresso o in alternanza, formali e informali. Inoltre, l'efficacia delle stesse si confronta con il valore riconosciuto alle credenziali educative possedute e con le specificità dei campi organizzativi e dei contesti regolativi e territoriali in cui le transizioni si verificano (Colasanto e Zucchetti, 2008; Caruso, 2007). Da qui, la necessità di ripensare le politiche formative e di inserimento lavorativo per lo sviluppo di capacità e comportamenti quanto mai essenziali nel momento in cui gli ingressi e la carriera lavorativa, soprattutto nel mercato italiano, si fanno più frammentati e incerti (Franchi, 2005; Franchi e Bresciani, 2006; Cortese, 2012), con elevati rischi di intrappolamento (Barbieri e Scherer, 2009), *over-education* e *over skilling* (Maestripietri e Ranci, 2015; Caroleo e Pastore, 2013; Avola e Cortese, 2013).

I dati disponibili evidenziano la peculiarità del modello italiano di transizione al lavoro, in particolar modo dei giovani, anche rispetto al resto dei paesi mediterranei. L'Italia si connota per un livello di disoccupazione giovanile in linea con la media europea, tendenzialmente più basso di paesi come Spagna, Portogallo e Grecia, ma al contempo si distingue da tutti gli altri paesi mediterranei, compresa la Francia, per la più bassa proporzione di giovani che studiano e lavorano simultaneamente (Arcidiacono, 2015). La situazione italiana è altresì caratterizzata da un'elevata incidenza di coloro che non hanno un'occupazione ma non possono essere definiti tecnicamente disoccupati, perché non hanno fatto una ricerca attiva di lavoro (Reyneri e Pintaldi, 2013). In Italia, in particolare, rispetto agli anni pre-crisi, la componente degli indisponibili a lavorare all'interno dei Neet (*Not in Education, Employment or Training*) tra i 15 e i 29 anni è rimasta costante, mentre è aumentata quella dei soggetti scoraggiati attivabili sul mercato (Rosina, 2015).

Il tema della trasformazione dei sistemi formativi in Italia e in Europa si è dunque sempre più incrociato con il tema delle politiche attive del lavoro, che comprendono non solo le azioni volte a modificare quan-

titativamente e qualitativamente l'incontro tra domanda e offerta, ma anche a promuovere l'occupazione di particolari soggetti sul mercato (Gualmini e Rizza, 2013).

In Italia, tuttavia, si è assistito piuttosto a un inasprimento delle critiche alla formazione e al sistema scolastico, legittimando una costante riduzione di risorse, in particolare per quanto riguarda la componente dell'istruzione terziaria (Moscati e Vaira 2008; Regini, 2009, 2010; Trivellato e Triventi, 2015). Al contempo, si sono promosse sia forme di riassetto della regolazione del lavoro, sia la riorganizzazione, soprattutto, delle politiche passive (Aspi/Naspi) (Rausei e Tiraboschi, 2012; Raitano e Treves, 2014).

In questo scenario in continuo cambiamento, ci si è concentrati in particolar modo sui più giovani, come con il progetto Neet o la Youth Guarantee, basandosi proprio sulla integrazione sinergica tra formazione e lavoro. Tuttavia, le evidenti schizofrenie tra strategie e scelte politiche messe in atto non rendono sorprendenti le «cronache» recenti su tali iniziative. Pur nell'assenza di analisi puntuali su Garanzia giovani in Italia, non stupiscono le dichiarazioni di chi ne parla come un *flop* annunciato. I poco lusinghieri risultati confermerebbero ancora una volta l'inadeguatezza dei servizi pubblici per l'impiego, già ampiamente documentata in numerose ricerche nazionali e locali (Belloni et al., 2005; Arcidiacono e al., 2011). Inoltre, gli esiti discutibili di queste iniziative danno ulteriore forza alle analisi che hanno dimostrato empiricamente come la transizione dal *welfare* al *workfare* non sia ancora stata realizzata (Vis, 2007), nonché la rilevanza nelle asimmetrie tra le politiche del lavoro stabilite a livello nazionale (o extra-nazionale), in base al principio *one-size-fits-all*, e le strutture economiche regionali (Altavilla e Caroleo, 2013).

Simili criticità incoraggiano la necessità di ampliare il dibattito sull'innovazione delle politiche attive di formazione e lavoro, identificando esperienze o «laboratori», anche localmente situati, di tipo *bottom up* e in una logica di sussidiarietà con le politiche *top down*. Ciò imporrebbe di superare la dicotomia tra regimi di welfare e tipi di policy, ossia una contrapposizione spesso solo ideale tra modelli centralistici social-democratici e modelli liberali e spontanei dal basso, in quanto anche la ricerca empirica ha mostrato una forte convergenza e ibridazione tra questi due paradigmi (Geroldi, 2015). È proprio all'interno di questo *secondo welfare* (Maino, 2012; Ferrera e Maino, 2012) o *welfare plurale* (Ascoli e Ranci, 2003) che si potrebbero identificare criteri e principi capaci di compensare i gap dell'azione pubblica tradizionale.

Tale analisi può rappresentare uno stimolo alla riflessione su contenuti, modelli e prassi delle politiche attive che, mantenendo inalterati e sinergici i pilastri consolidati del *workfare* (attivazione/*empowerment*, formazione/lavoro, protezione), sappiano sviluppare pienamente le *capability* degli attori del territorio nella garanzia del diritto al *learn-fare* (Bonvin e Farvaque, 2005; Lodigiani, 2008).

L'articolo si propone di analizzare un campione di progetti di politiche attive del lavoro «innovative», costruiti secondo una logica di tipo *bottom up*, coerentemente con i principi del *welfare plurale* e di un *workfare* orientato alle specificità e ai bisogni dei contesti territoriali di appartenenza. L'analisi presentata si sviluppa a partire da una presentazione del disegno della ricerca attraverso gli obiettivi perseguiti e la metodologia applicata nell'identificazione dei casi studio; segue un'analisi descrittiva dei progetti individuati, con particolare riferimento ai contenuti e alle modalità di costruzione degli stessi; un focus sui paradigmi e le strategie di innovazione delle politiche attive del lavoro attraverso i dati raccolti sui progetti e le testimonianze dirette dei loro promotori; alcune considerazioni concludono l'analisi¹.

2. Obiettivi e metodologia

La ricerca di nuovi modelli di politiche attive del lavoro si scontra inevitabilmente con la difficoltà nell'identificazione delle prassi, essendo queste per natura non codificate e di difficile mappatura. L'obiettivo prioritario della nostra ricerca è stato dunque quello di analizzare che cosa significa innovare le politiche del lavoro per i giovani attraverso un'analisi critica di alcuni progetti sul territorio nazionale anche attraverso le narrative degli stessi promotori.

La ricerca è stata promossa da Rena, associazione che si definisce «di ispirazione civica e indipendente, animata da cittadini», in collaborazione con McKinsey&Company, Fondazione Feltrinelli, Confindustria Giovani, Cna Giovani, CoopUp Confcooperative, Generazioni Legacoop, Repubblica degli Stagisti, Adapt.

¹ Sebbene il lavoro presentato sia frutto di un impegno e di una riflessione comune, sono attribuibili a Davide Arcidiacono i paragrafi 1 e 3, e a Ivana Pais i paragrafi 2 e 4. Le conclusioni possono considerarsi il risultato di un eguale contributo dei due autori.

Il disegno della ricerca è stato articolato in tre fasi:

1. «Pre|Occupiamoci»: campagna di raccolta dei progetti (25 marzo - 1° maggio) attraverso blog e social network (Twitter e Facebook) con la richiesta di segnalare «le iniziative, i progetti e le nuove pratiche che rispondano in modo innovativo ed efficace alla domanda di lavoro dei giovani». Sono stati raccolti 72 progetti, attraverso la compilazione di un questionario online (33 domande, aperte e chiuse)².
2. Analisi dei progetti (1° maggio - 13 giugno) attraverso l'interpretazione delle risposte al questionario dei soggetti promotori e la raccolta di informazioni integrative disponibili online. L'analisi si è anche basata sull'utilizzo di software di analisi del contenuto (I-Lab). In particolare, a partire da alcuni quesiti posti nel questionario compilato dai soggetti promotori si è proceduto all'analisi dei profili di Text Mining, indagando sia dimensioni di densità, ovvero la frequenza con cui singole parole si ripetono all'interno del contesto testuale, sia dimensioni di prossimità delle *keywords* individuate, ovvero le parole che più frequentemente sono «associate» alla parola chiave impostata (nel caso della nostra ricerca «innovazione»), attraverso il calcolo dell'indice di associazione di Jaccard e il test del Chi-quadrato.
3. Un Focus group di condivisione e discussione dei risultati emersi dall'indagine con parte dei soggetti promotori nell'ambito del Festival delle Comunità del cambiamento di Rena (14 giugno 2015).

Di seguito si presentano i risultati della ricerca, attraverso un'analisi delle caratteristiche peculiari dei progetti presi in esame e una riflessione sulle dimensioni di innovazione per come emergono dalle narrazioni dei soggetti promotori.

3. I progetti analizzati tra best practice e criticità

I progetti raccolti attraverso i canali prima citati hanno manifestamente una forte connotazione locale. Solo il 23% dei progetti censiti³

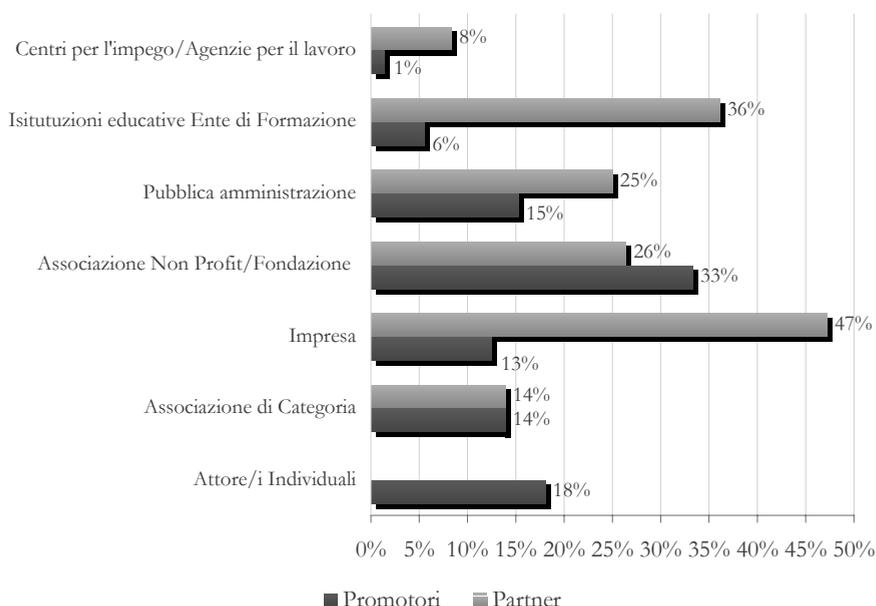
² Il limite evidente è quello dell'autoselezione e della diffusione delle informazioni prevalentemente attraverso le reti dei soggetti promotori e dei canali di comunicazione da loro attivati; di questo si deve tenere conto per l'interpretazione dei risultati.

³ La somma delle iniziative (79) è maggiore del totale considerato (72) per tenere conto delle sovrapposizioni su più regioni.

si propone una copertura nazionale e circa il 9% hanno una copertura pluri-regionale. La maggior parte delle iniziative (35%) si concentra al Nord, meno al Centro e al Sud (rispettivamente il 21% e il 20%). Si può, pertanto, affermare una certa vitalità del welfare locale, nonostante gli squilibri che lo connotano e i timidi tentativi di riassetto sul piano programmatico e gestionale (Tangorra, 2015). La dimensione locale dei progetti va intesa perlopiù come fattore positivo, in quanto certifica l'attivazione degli attori sociali rispetto ai fabbisogni e le peculiarità dei propri territori di riferimento. Tuttavia, nonostante un *bias* di autoselezione, appare preoccupante come il Mezzogiorno, il cui mercato del lavoro è certamente più debole, con tassi di disoccupazione, *overeducation* e di Neet più elevati che in qualsiasi altra area del paese, risulta essere anche l'area meno vitale dal punto di vista progettuale. Senza contare poi che il Sud del Paese si caratterizza anche per una minore efficienza dei servizi per l'impiego, e ciò inciderebbe negativamente anche sulla cultura dell'attivazione da parte degli altri attori sociali rispetto alla sperimentazione di possibili e nuovi percorsi di policy sul tema. Pertanto, l'area con maggiore «domanda» di queste politiche e con una più alta percentuale di fallimento delle politiche attive tradizionali è anche quella in cui gli attori sociali mostrano un livello di dinamismo e propensione all'innovazione inferiore. Si pone anche un problema di *ecosistema dell'innovazione* nel Mezzogiorno, ossia della capacità generativa autonoma del territorio nell'attivare percorsi di sviluppo e che per essere incentivata ha bisogno proprio dell'azione pubblica.

Un'altra caratteristica rilevante è che si tratta di esperimenti di «welfare generativo» (Magatti, 2014) che nascono principalmente dall'iniziativa e dalla responsabilizzazione di soggetti non statali. Tuttavia, nonostante l'attore pubblico non sia presente come promotore del progetto, in qualche modo viene riconosciuto nella sua rilevanza legittimante e di indirizzo, e pertanto incluso nel partenariato di poco meno della metà dei progetti analizzati. In questo senso non appare sorprendente che tra i soggetti promotori (figura 1) l'attore pubblico sia presente solo in maniera minoritaria (15%), ma che siano assai più presenti attori individuali o organizzazioni non profit, che hanno promosso più del 50% delle iniziative. Va segnalato altresì il ruolo rilevante delle imprese, anche in forma associativa, confermando il consolidarsi di un crescente orientamento ai principi della responsabilità sociale che introietta una propensione all'apertura e alla cittadinanza aziendale (Arcidiacono e Reale, 2010). Inoltre, la maggioranza dei progetti si propone in alternativa alle iniziative pubbliche.

Figura 1 - Soggetti promotori e partner



Fonte: elaborazione degli autori sui dati del Progetto Pre | Occupiamoci.

Il 33% delle iniziative censite ha come focus il tema del *job matching* e la sua facilitazione, quale ambito cruciale di intervento sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo. Si tratta di un tema quanto mai centrale e annoso nel mercato del lavoro italiano, in cui da sempre i meccanismi di incontro domanda/offerta sono mediati prevalentemente dai canali informali, con effetti evidenti sotto il profilo della sub-ottimizzazione delle risorse impiegate. A questi progetti si affianca un ulteriore 30% di attività finalizzate all'imprenditorialità e all'autoimpiego. Su questo tema, quanto mai cruciale nel novero delle politiche attive (si pensi a iniziative varate già a metà del 2000, come il Progetto Pari), si innesta il dibattito sulle start up innovative, su cui spesso si alimentano miti e stereotipi (come quello, ad esempio, sui *garage tinkerer*). Sul tema si è sviluppato un forte interesse a livello europeo⁴ e

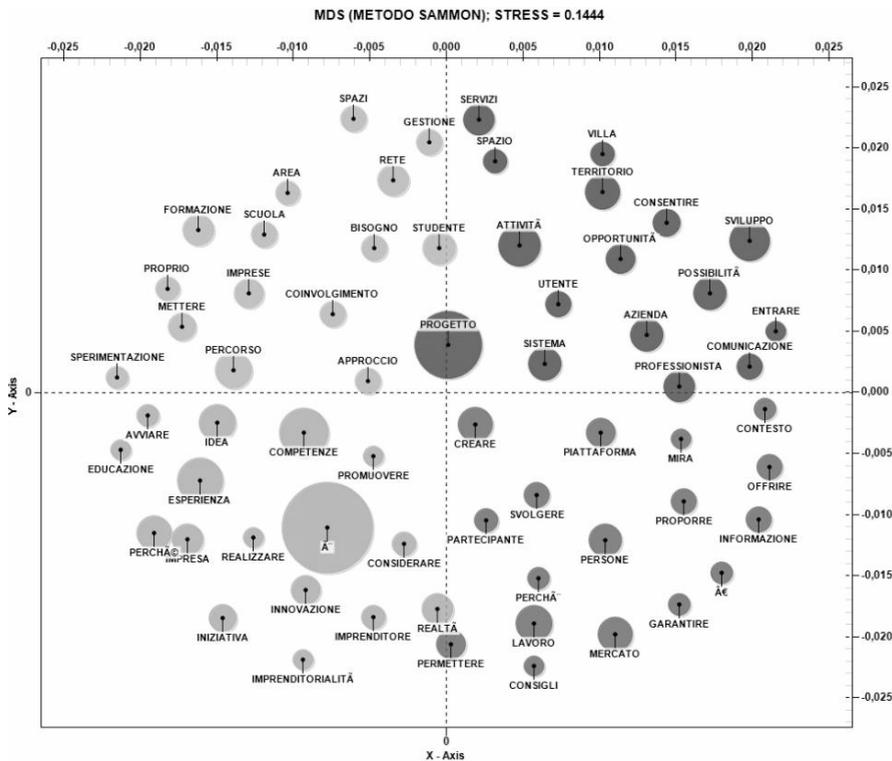
⁴ Già a partire dal 2003 la Commissione europea ha elaborato un Libro verde su «L'imprenditorialità in Europa» che è stato alla base delle strategie e delle politiche di sviluppo in ambito europeo.

delle politiche nazionali di incentivazione di giovani imprese digitali⁵. Un simile scenario contribuisce a spiegare il peso rilevante delle iniziative a favore dell'imprenditorialità, proprio per la strategicità che il lavoro autonomo/imprenditoriale ha assunto nel sanare gli specifici squilibri nel mercato del lavoro nazionale. In un paese dove la forza lavoro istruita si confronta con un deficit di domanda delle competenze a più elevata qualificazione, a causa anche di una struttura produttiva per lo più basata su piccole o micro-imprese, quella verso l'imprenditorialità può assumere i connotati di una scelta più subita che agita, quale prospettiva occupazionale che meglio garantisce un bilanciamento tra aspirazioni individuali di carriera e livello di competenze posseduto.

Il 23% delle iniziative censite si propone, poi, lo sviluppo di percorsi formativi specialistici, legati in particolar modo alle vocazioni territoriali, esistenti o emergenti, nella realtà locale di riferimento. A queste si aggiunge un 8% di progetti per lo più finalizzati allo sviluppo di network professionali, che mirano a una crescente apertura e al dialogo tra sistema d'istruzione e sistema produttivo e alla costruzione di quei legami deboli che sono alla base del successo nei processi di ricerca del lavoro (Mouw, 2003). Ancora poco sviluppato (solo un 6%) il tema dell'orientamento, ossia del supporto per acquisire consapevolezza nelle scelte scolastiche e/o professionali, nonostante le indagini rivolte ai *recruiter* (Gidp, 2012) lamentino, non tanto la carenza di conoscenza o competenze tecnico-operative durante le fasi della selezione, ma problematiche più legate alle *soft skill* e all'atteggiamento con cui i candidati si avvicinano al mercato del lavoro. La rilevanza dell'attività di orientamento è altresì dettata dalla necessità di arginare dal punto di vista dell'offerta fenomeni di sovraqualificazione della forza lavoro, che secondo stime recenti riguarderebbe circa il 15% degli occupati nel nostro paese (Maestripietri e Ranci, 2015). La scarsa rilevanza riconosciuta alle attività di orientamento rappresenterebbe in qualche modo una sottovalutazione da parte degli attori sociali dell'utilità di questi servizi nella loro capacità di costruire un percorso autoriflessivo che favorisca la costruzione di «biografie» coerenti ed efficaci all'interno di mercati fluidi e frammentati, sviluppando quella che è stata definita come «cultura del progetto» (Boltansky, 2005).

⁵ Si guardi Decreto crescita 2.0 sull'incentivazione alle start up digitali. Secondo i dati della Camera di commercio in Italia ci sono più di 5mila imprese registrate nella sezione start up innovative (dato aggiornato a dicembre 2015).

Figura 2 - Mappa tematica dei progetti esaminati



RPS

Davide Arcidiacono e Ivana Pais

Fonte: elaborazione a cura degli autori.

Attraverso la costruzione della mappa tematica (*Perceptual Mapping*)⁶ dei progetti esaminati (figura 2) si è proceduto all'individuazione dei «temi» significativi emergenti dalla descrizione che gli stessi promotori hanno dato del progetto realizzato. In alto a sinistra osserviamo la rilevanza del tema del rapporto tra formazione e lavoro, ma «narrato» secondo la logica dei sistemi aperti e della costruzione di un dialogo

⁶ La mappa utilizza il metodo Mds (Metodo Sammon) e rappresenta la relazione tra le unità lessicali più ricorrenti all'interno del testo analizzato, per cui il diametro dei cerchi indica la probabilità di comparsa dei termini riferiti al tema emerso, esprimendone al contempo la valenza relativa. I colori rappresentano la divisione per aree tematiche individuate, mentre l'orientamento spaziale dei cerchi non ha alcun significato statistico.

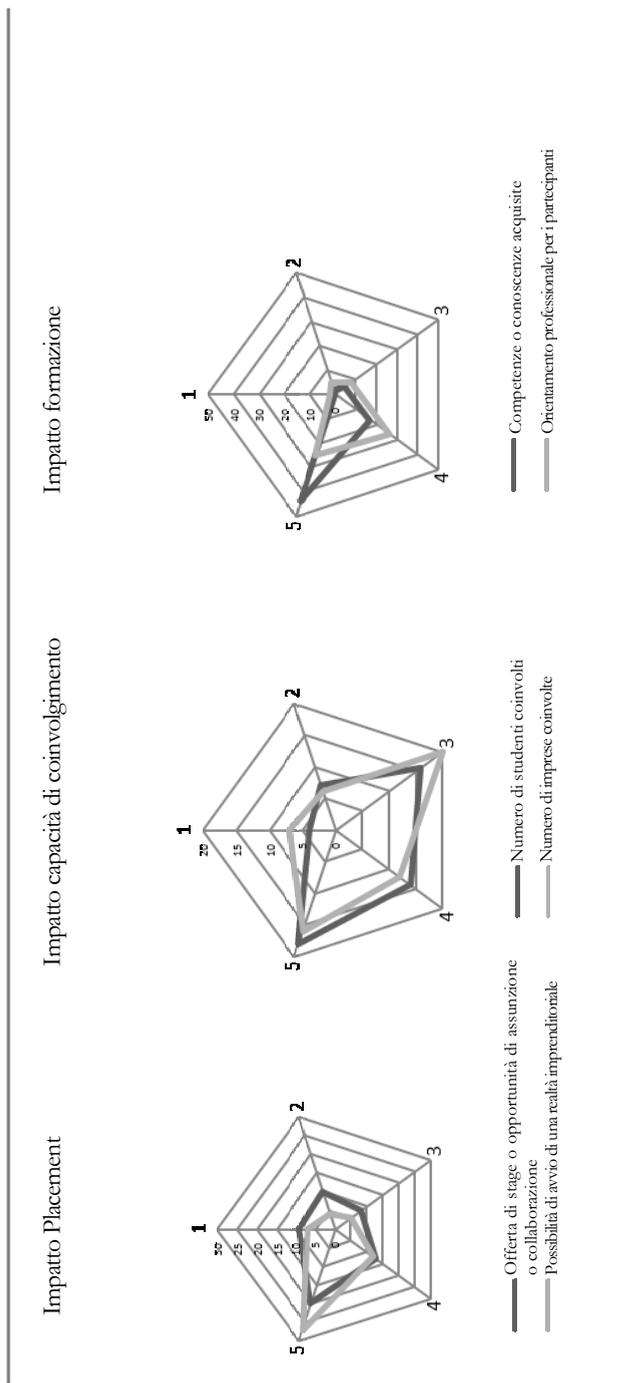
partecipato, attraverso la ricorrenza e la correlazione tra parole come «scuola», «coinvolgimento», «imprese», «percorso», «rete». In alto a destra, emerge la dimensione delle esternalità progettuali in termini di «sistema», «sviluppo», «territorio», «servizi». In basso, la dimensione della comunicazione e delle relazioni, visibile attraverso termini come «piattaforma», «informazione», «offrire», «consigli», «persone», «contesto», che guarda alla necessità di costruire infrastrutture e *device* abilitanti nella relazione tra gli attori e tra questi e il territorio. Infine, in basso a sinistra la rilevanza del tema del fare impresa con la ricorrenza di termini come «imprenditorialità», «innovazione», «avviare», «realizzare», «impresa».

È evidente come il target principale dei progetti analizzati siano gli studenti (42%) o giovani disoccupati (38%), mentre altre categorie svolgerebbero un ruolo residuale. Se da una parte la rilevanza di tali destinatari non stupisce, anche alla luce delle caratteristiche della call, non si può non notare l'assenza o la scarsa consapevolezza della criticità di particolari categorie di destinatari potenziali, dagli stranieri alle donne.

L'81% dei progetti è stato promosso attraverso web e social media, solo nel 50% dei casi tramite istituzioni/scuole e solo nel 18% le iniziative sono state diffuse tramite i centri per l'impiego, mentre le agenzie per il lavoro non sono state coinvolte in alcun modo. Tale dato afferma la crescente disintermediazione sul mercato, ma anche l'elevato livello di sfiducia sul ruolo che tali attori svolgono, seppur il livello di qualità di tali servizi sia molto eterogenea a livello nazionale (Isfol, 2003, 2006). Il ruolo marginale dei Cpi e dei servizi di *placement* scolastici/universitari è un problema noto in Italia e nella letteratura scientifica in merito, tuttavia un efficace sistema di politiche attive del lavoro dedicate ai giovani probabilmente non può prescindervi.

Di questa potenziale criticità sono consapevoli in qualche modo gli stessi promotori dei progetti intervistati. Nonostante solo il 17% dei progetti esaminati sia concluso, si è comunque chiesto di fornire una propria auto-valutazione dell'impatto del progetto allo stato attuale della sua attuazione, in modo da rilevare il grado di consapevolezza di ciascuno rispetto ai fattori di successo e di criticità delle proprie iniziative. I risultati di questa auto-valutazione *in itinere* evidenziano una forte fiducia sugli esiti delle attività progettuali promosse (con valori medi uguali o maggiori di 4 in una scala da 1 a 5) ma con forti scostamenti tra i diversi ambiti di impatto individuati (figura 3).

Figura 3 - Autovalutazione di impatto del progetto



Fonte: elaborazione degli autori sui dati del Progetto Pre | Occupiamoci.

I fattori con un maggiore impatto positivo sono quelli inerenti all'aspetto formativo, in particolar modo le competenze e le conoscenze acquisite dai destinatari, dove in media i punteggi espressi sono superiori a 4. Più negativa, invece, la valutazione sulla capacità di coinvolgere imprese e studenti: dimensioni indicate rispettivamente dal 50% e dal 40% degli intervistati, con una media intorno al 2,8. Lo scarso impatto di offerte di stage e collaborazione (media 2,9), nonostante l'obiettivo principale fosse quello del *matching*, è legato anche al fatto che pochi progetti si basano su *work experience* concrete (basate su strumenti di «alternanza» formazione/lavoro, come l'apprendistato o il tirocinio, assai utili ma ancora scarsamente utilizzati in Italia rispetto ad altri contesti europei). Gli intervistati nel 53,1% dei casi hanno altresì aggiunto tra le dimensioni di impatto più significative del progetto quella di aver creato «cultura e reti collaborative» sul territorio, seguiti nel 31,3% da coloro che invece sottolineano l'importanza di aver stimolato attraverso la propria attività progettuale l'*empowerment* e l'attivazione dei destinatari, mentre solo nel 6,3% dei casi si ritiene di avere un impatto significativo sull'inclusione di soggetti svantaggiati o di aver influenzato modelli e strumenti didattici (15,6%).

Di conseguenza (figura 4) gli intervistati considerano prioritario estendere il partenariato (36%) e migliorare la comunicazione (28%), anche al fine di ampliare le possibilità di ottenimento di risorse utili.

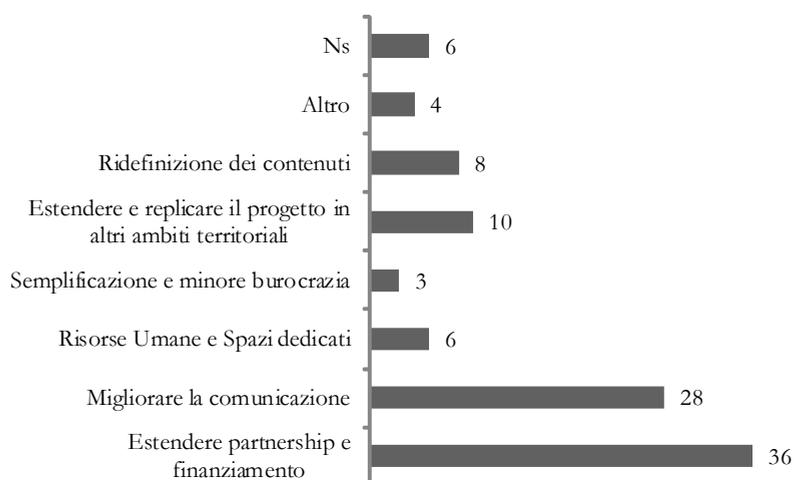
Sotto il profilo finanziario, solamente il 60% dei promotori ha indicato una stima dei costi di realizzazione: per il 18% sopra i 100.000 euro e per il 9% tra i 50.000 euro e i 100.000 euro. Le rimanenti attività progettuali sono state realizzate con meno di 50.000 euro. Nel 42% dei progetti la principale fonte di finanziamento rimangono fondi privati, seguiti solo nel 24% da fondi pubblici. Le fonti di finanziamento principali sono fondazioni d'impresa (attore in costante crescita nella ridefinizione del *welfare mix* di oggi), ma non mancano casi innovativi di *crowdfunding*. In questo interessante pluralismo delle fonti finanziarie va anche sottolineata una scarsa rilevanza di ricorso a fonti di finanziamento europee. Si tratta di un problema annoso in Italia, in particolare nelle cosiddette ex regioni *obiettivo 1*, oggi chiamate «a scarsa o moderata crescita», che dovrebbero essere i contesti elettivi in cui attivare progetti di politiche attive e che necessitano della mobilitazione di risorse più ingenti. Senza considerare che l'area di finanziamento Horizon 2020 dedicata a *Smart cities and Communities* è molto generosa e non esclude al suo interno che si possano sviluppare progetti *smart an-*

che in tema di politiche attive del lavoro. Da un'analisi dei dati emergerebbe sotto questo profilo una scarsa preoccupazione degli attori rispetto alla sostenibilità e rigenerazione nel tempo di simili iniziative, nonché un insufficiente grado di consapevolezza su come simili azioni progettuali necessitino di una sedimentazione a lungo termine perché producano vantaggi significativi.

RPS

Davide Arcidiacono e Ivana Pais

Figura 4 - Ambiti di miglioramento (valori percentuali)



Fonte: elaborazione degli autori sui dati del Progetto Pre|Occupiamoci.

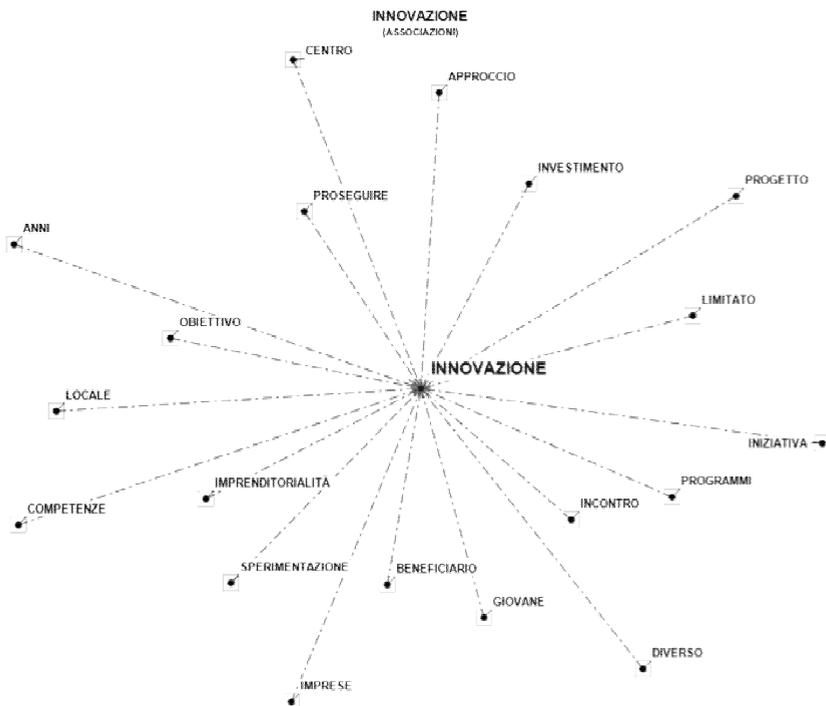
4. Innovazione dal basso nelle politiche attive: paradigmi e strategie

La recente diffusione degli *innovation studies* (Fagerberg e Sapprasert, 2010; Ramella, 2013) sembra avere toccato solo marginalmente la questione dell'innovazione delle politiche e, in particolare, quelle del lavoro. La ricerca qui presentata offre alcuni spunti per analizzare una realtà ancora poco codificata e rispetto alla quale non esistono rappresentazioni condivise.

Un risultato è la ricostruzione delle definizioni di politiche del lavoro innovative, per come emerge dai progettisti stessi. Un primo elemento utile a questo scopo è l'analisi del contenuto delle risposte aperte al que-

stonario, per l'identificazione dei concetti associati al termine «innovazione» (figura 5).

Figura 5 - Grafico radiale delle associazioni con il lemma «innovazione»⁷



Fonte: elaborazione degli autori sui dati del Progetto Pre | Occupiamoci.

Interessante il focus sui beneficiari (chi quadro 13,189), di cui le politiche intendono ridefinire natura e ruolo; l'elevato grado di associazione con la parola «imprenditorialità» (chi quadro 13,189) conferma il fatto che il dibattito sulle politiche del lavoro si è recentemente focalizzato sulla promozione dell'autoimpiego come strategia di *employability*; l'associazione con il termine «sperimentazione» (chi quadro 7,656)

⁷ Il grafo radiale rappresenta in immagine l'analisi di prossimità effettuata intorno alla parola chiave selezionata «innovazione». La lunghezza dei raggi è inversamente proporzionale alla forza dell'associazione tra lemmi per cui maggiore è la vicinanza al centro focale del termine prescelto, maggiore è il valore di prossimità, esprimibile anche in termini di valore del Chi-quadrato.

rimanda alla necessità di testare i nuovi strumenti messi in campo, per verificarne l'efficacia prima di procedere a un passaggio a regime.

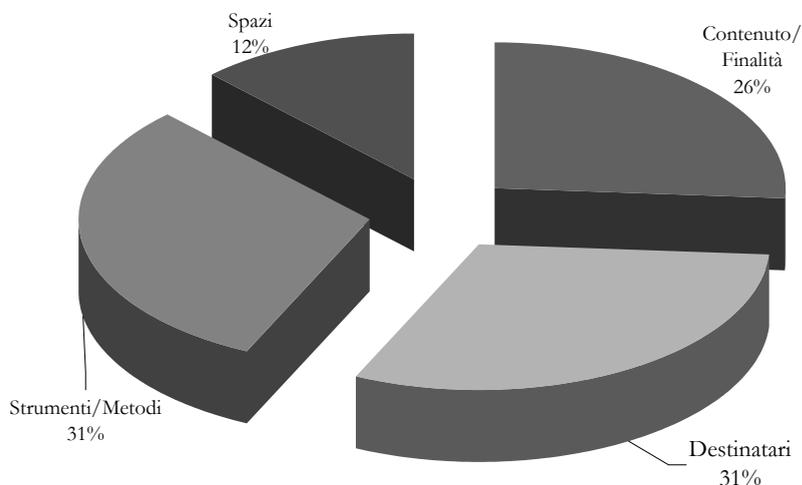
La letteratura sull'innovazione economica ha elaborato diverse tipologie di innovazione, tra cui si ricorda quella del manuale di Oslo (Oecd/Eurostat, 2005) che distingue tra innovazioni di prodotto, di processo, organizzative e di marketing. Tuttavia, appare evidente l'inadeguatezza di una simile classificazione se il fuoco si sposta dall'innovazione in azienda all'innovazione delle politiche. Dall'analisi del contenuto delle proposte analizzate – sintetizzata anche dal grafico radiale (figura 5) – è possibile dedurre una classificazione dell'innovazione delle politiche attive che prende spunto da alcune dimensioni fondamentali: contenuto e finalità del progetto, destinatari dello stesso, metodi e strumenti utilizzati, spazi.

Le forme d'innovazione rispetto ai destinatari e quelle relative a metodi e strumenti sono le più frequenti nei progetti presi in esame (entrambe 31%, figura 6).

RPS

Davide Arcidiacono e Ivana Pais

Figura 6 - Tipo di innovazione prevalente nei progetti analizzati



Fonte: elaborazione degli autori sui dati del Progetto Pre|Occupiamoci.

L'innovazione rispetto ai destinatari riguarda i progetti che si dichiarano innovativi perché coinvolgono target non ancora interessati dalle politiche del lavoro: fasce deboli oppure nuovi attori, che hanno bisogno di un supporto per rafforzare la propria presenza sul mercato del lavoro.

Obiettivo del progetto era favorire l'inserimento lavorativo di persone a rischio di discriminazione per orientamento sessuale (Lgbt) target che secondo dati Istat subisce in Europa maggiori discriminazioni nel mercato del lavoro. (DJ)

In questo momento storico gli artisti e i creativi rivestono con difficoltà il ruolo di innovatori visionari che potrebbero incarnare, venendo sempre più percepiti come figure marginali all'interno delle proprie comunità. Produrre cultura a partire dagli interstizi (bisogni) riscontrati nei territori permette loro non solo di essere riconosciuti come innovatori, e quindi di riconquistare un ruolo all'interno della comunità di appartenenza, ma garantisce vantaggi per la comunità stessa, che Jes! percepisce come costituita non solo dai cittadini, ma anche dalle pubbliche amministrazioni e dal mondo imprenditoriale. (Jes!)

L'innovazione non riguarda solo le caratteristiche dei destinatari ma anche il ruolo da loro agito: si tratta di politiche attive anche perché mettono in gioco forme nuove di protagonismo da parte di attori, che tradizionalmente sono stati considerati esclusivamente come destinatari.

Il progetto Namastè, che letteralmente significa «io mi inchino a te», sarà il primo supermercato solidale di Milano interamente gestito da alcuni dei suoi beneficiari. Insieme al supermarket chiamato Superpoint, ci sarà anche un Centro di ascolto per assistere i beneficiari nella ricerca di un'occupazione lavorativa qualificante e una Scuola dei Mestieri indispensabile per offrire una buona formazione [...] Si vuole creare un nodo, una rete in cui i beneficiari sono integrati a utenti esterni che frequentano il centro. (Namastè)

La dimensione di innovazione sociale e l'originalità del progetto risiede nella potenzialità dello stesso di trasformare i destinatari del progetto – gli studenti delle scuole medie milanesi – da fruitori ad autori nella trasmissione e condivisione di cultura, nonché nel rispetto e nella tutela dell'ambiente e dei contesti locali. (MilanoFuoriClasse)

I progetti che mettono al centro *l'innovazione nei metodi e negli strumenti* propongono, invece, nuovi modi per raggiungere obiettivi anche tra-

dizionali. In larga misura, si tratta di approcci dal basso, attraverso lo scambio di conoscenze e competenze *peer-to-peer*.

Si configurano due modalità principali, che possono essere ricondotte al modello della comunità e a quello della rete. Nel modello-comunità si enfatizza la creazione di capitale sociale *bonding*, per cui si tratta prevalentemente di legami omofili attraverso cui studenti o professionisti possono rafforzare le proprie competenze e l'identità professionale. La forma prevalente è quella della comunità di pratiche (Wenger, 1998).

Costruiamo una community con chi entra in contatto con noi. Diamo un senso di appartenenza e consulenza a chi ha un progetto ma non sa che direzione prendere. (*Kunstrasse*)

Peer to peer education che coinvolge giovani che stanno svolgendo professioni nuove e intraprendenti (*role model*). (*Your skills your future*)

Nel modello a rete invece il focus è sulla contaminazione e sulla creazione di legami *bridging* con persone con caratteristiche e competenze complementari rispetto a quelle dei destinatari delle politiche. Questo modello è particolarmente evidente nelle sperimentazioni di nuove forme di dialogo e contaminazione tra il mondo dell'educazione e quello del lavoro.

È nato dalla sinergia di due mondi complementari. Collega gli universitari direttamente con l'imprenditore o il management favorendo processi di contaminazione ancora rari. (*Mimprendo*)

A ciascuno startupper viene affiancato un giovane imprenditore in qualità di mentore. (*Isup*)

Il progetto presenta delle ottime potenzialità anche da un punto di vista di networking: consente la creazione di relazioni tra laureati di generazioni diverse che altrimenti, con ogni probabilità, non avrebbero avuto occasione di conoscersi. (Alumni Academy)

In alcuni progetti analizzati si delinea anche un cambiamento nel ruolo dell'attore pubblico: da strategie di *government*, caratterizzate da autoritatività, verticalità e autoreferenzialità dei meccanismi decisionali pubblici e da dinamiche di comando e controllo, le nuove politiche presuppongono strategie amministrative di *governance*, caratterizzate da paritarietà, orizzontalità e apertura verso la cooperazione con la comunità e la società civile (March e Olsen, 1989). Dopo lo Stato-le-

viatano, lo Stato sociale e lo Stato regolatore, emerge un nuovo ruolo dei poteri pubblici che può essere definito come «Stato relazionale» o «Stato-regia» (Iaione, 2015). Esperienza d'avanguardia in questa direzione è il programma per le politiche giovanili della Regione Puglia «Bollenti Spiriti», nato nel 2005 con l'idea di:

puntare sull'energia, l'inventiva e il talento dei giovani pugliesi come risorsa per la rinascita sociale, economica e culturale della regione attraverso educazione non formale, innovazione non lineare, complementarità, pianificazione leggera e valutazione, low cost e filiera corta, istituzione come piattaforma. (*Bollenti Spiriti*)

I tre bandi del progetto, anziché operare secondo la tradizionale logica *top-down* nella definizione di percorsi di formazione o di inserimento lavorativo, hanno supportato direttamente le proposte dei giovani: il bando «Principi attivi» ha abilitato progetti ideati e realizzati da giovani; «Laboratori dal basso» ha finanziato percorsi di formazione i cui programmi e docenti sono stati individuati direttamente dai destinatari; il bando «Giovani innovatori in azienda» ha rovesciato la logica tradizionale dello stage, chiedendo ai giovani di elaborare un progetto di innovazione che poi avrebbero realizzato direttamente in azienda.

L'innovazione nelle finalità e nel contenuto interessa il 26% dei casi analizzati (figura 6) e riguarda progetti la cui originalità consiste nel proporre uno sguardo diverso sull'economia, un approccio alternativo a quello consolidato. Si tratta di progetti che mettono esplicitamente in collegamento le politiche del lavoro con le politiche economiche e che legano la creazione di nuovi posti di lavoro all'affermarsi di un nuovo modello di crescita sostenibile. Spesso questo si lega all'individuazione di nuovi settori di intervento, dalla *green economy* a nuove progettualità culturali, artistiche e sociali. I progettisti dichiarano di aver individuato una nuova nicchia di mercato, nell'ambito della quale stanno emergendo opportunità occupazionali significative, che il progetto intende accompagnare.

L'attuale fase storica ha un paradigma trainante di straordinaria forza e ampiezza: la riconversione verde del sistema economico e sociale. Tale paradigma, se opportunamente veicolato su ampia scala, può attivare importanti energie nelle persone, muovendo di fatto il sistema economico verso una condizione migliore. Tutte le politiche per il lavoro fanno leva sul concetto di «politiche attive», in cui è necessario che il singolo si attivi per cercare opportunità. Tale struttura a nostro avviso è debole proprio

perché manca una visione trainante. Come è possibile motivare e attivare una persona se manca un obiettivo? In questo senso il concetto di *green economy* colma perfettamente questa mancanza. (*Sportello Green Jobs*)

Questo progetto mira a sviluppare e a riscoprire un sistema di valori trasversale rispetto ai circuiti culturali istituzionali [...] Si tratta di un progetto che mira a offrire ai giovani nuove possibilità occupazionali attraverso il *coworking* rurale e a sviluppare collaborazioni e progetti innovativi legati a vari settori (arte creativa [teatro, cinema, bioarchitettura, *recycling design*], eco-terapia, agricoltura sostenibile [energie alternative]) oltre a favorire occasioni di studio e di approfondimento delle varie discipline. (*Art Aia*)

L'innovazione rispetto agli spazi, pur essendo residuale (12%, figura 6), è interessante in quanto introduce una questione finora poco esplorata nel dibattito sulle politiche del lavoro.

Sono numerosi i progetti la cui proposta è veicolata attraverso relazioni situate in uno spazio fisico: in larga misura spazi di *coworking* e *fablab*, ma è presente anche il tema degli spazi urbani riqualificati:

Pianoterra promuove la rifunzionalizzazione di locali sfitti e invenduti, ubicati ai piani terra delle vie di Palermo, per favorire l'avvio di nuove attività di matrice culturale e offrire servizi e strumenti che facilitano l'incontro tra i proprietari e i potenziali affittuari. (*Pianoterra*)

Primo esperimento di struttura ibrida: un po' *coworking*, un po' incubatore, grazie alla presenza di fondi di investimento e *angel investor* privati. Un spazio dove le idee possono crescere in totale sinergia fra chi vuol dar forma a un'idea, attraverso il lavoro e lo scambio proficuo di feedback ed energie, e fra chi può avere interesse a supportare progetti. (*Tag Pisa*)

La considero innovativa perché non si è mai visto un luogo dove macchinari e talenti creativi si incontrano per dare vita a sperimentazioni innovative. (*Fablab Catania*)

Sebbene la creazione di questi spazi possa favorire lo sviluppo di azioni connettive in una logica di individualismo reticolare (Rainie e Wellman, 2012; Pais, 2012) e possano rappresentare «beni collettivi locali» in grado di generare economie esterne, sia materiali che immateriali, utili per lo sviluppo (Crouch e al., 2004), un potenziale rischio di questi progetti è che l'enfasi sulla dimensione materiale porti a sottovalutare la necessità di una co-progettazione delle finalità e delle modalità di utilizzo degli spazi.

Oltre agli spazi fisici, molti progetti legano la dimensione innovativa alla creazione di spazi digitali. In alcune progettualità si rileva il prevalere di una concezione limitata e funzionale di «innovazione», una sorta di frantesa idea tecnocratica rispetto alla sua più ampia accezione in senso smithiano o schumpeteriano. Un caso interessante da questo punto di vista è quello delle piattaforme di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Sono ormai numerose le esperienze di trasposizione nel digitale di logiche di intermediazione che hanno già dimostrato di non essere efficaci in modalità analogica. La questione che si pone è dunque quella dell'utilizzo del digitale per un ripensamento delle logiche attraverso cui veicolare il flusso di informazioni utili all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il focus è sulla piattaforma sociale, più che su quella tecnica:

LocalJob è un'innovativa applicazione mobile che permette di trovare i professionisti e gli artigiani più vicini nel momento del bisogno. La piattaforma consente loro di espandere la clientela fornendo visibilità sul territorio e possibilità di rispondere a chiamate d'urgenza. Un sistema di feedback garantisce meritocrazia e incentiva la competizione su mercati iperlocali. (*LocalJob*)

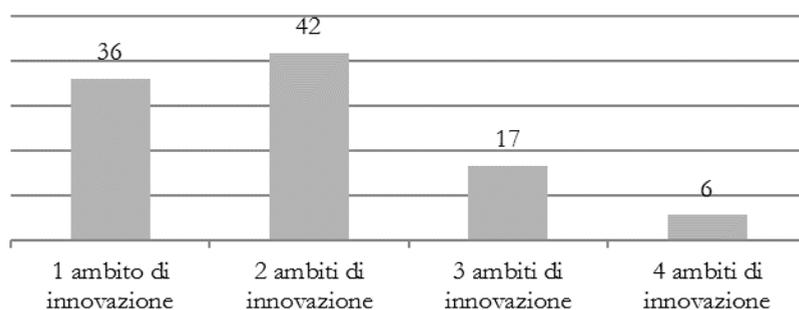
Inoltre, alcuni progetti si basano sulla costruzione di piattaforme digitali *ad hoc*, con il rischio di costruire spazi *ex novo* che determinano una dispersione dell'attenzione e spesso vengono abbandonati una volta che l'esperienza si conclude e finanziariamente non è più sostenibile. Un esempio è quello del *crowdfunding*: attualmente solo in Italia sono disponibili 69 piattaforme attive (Pais, 2015), a cui si aggiungono le piattaforme internazionali. Sarebbe utile riflettere sulla necessità di ridurre le piattaforme nate per imitazione, per concentrare le risorse sull'ottimizzazione e diversificazione di quelle già esistenti e sulla sperimentazione di nuove pratiche di collaborazione e cofinanziamento. Un caso in tal senso è presente anche tra le iniziative analizzate:

Si tratta di un'iniziativa di *crowdfunding* territoriale, finalizzata a raccogliere una somma utile a realizzare una *call for ideas* dedicata a progetti di imprenditoria giovanile. [...] L'iniziativa è innovativa perché permette di sperimentare il *crowdfunding* per la realizzazione di politiche attive sul fronte sociale e del lavoro. (*Crowd4ideas*)

Analizzando i progetti in dettaglio è stato possibile constatare come, seppur facilmente classificabili in una delle dimensioni di innovazione

individuate, sono ricorrenti casi di più dimensioni innovative. In tal senso abbiamo classificato l'innovatività dei progetti analizzati rispetto al numero di dimensioni di innovazione che sono capaci di includere: le iniziative prese in esame sperimentano prevalentemente una (36%) o due (42%) tra le forme di innovazione individuate, mentre solo il 6% dei progetti copre tutte le dimensioni prese in esame (figura 7).

Figura 7 - Grado di innovatività (valori percentuali)



Fonte: elaborazione degli autori sui dati del Progetto Pre | Occupiamoci.

5. Conclusioni

L'analisi condotta sul tema dell'innovazione nelle politiche attive del lavoro rappresenta un ambito di riflessione importante e ancora poco sviluppato in un momento di ripensamento delle policy tra formazione e lavoro. L'attività di raccolta e analisi di progetti innovativi rappresenta una prima tappa di un percorso di ricerca utile per riflettere sulle direzioni di sviluppo delle politiche del lavoro nell'ambito del dibattito post-crisi. I risultati mettono in luce progettualità che – finora – sono rimaste in un cono d'ombra perché di difficile mappatura e analisi. Si evince una fase di effervescenza nell'emergere di nuovi attori, metodi, strumenti, approcci e spazi di operatività, un bacino di risorse da cui anche le politiche del lavoro più istituzionali potrebbero attingere per rinnovare la propria offerta e che richiede invece un'analisi più attenta delle relative implicazioni.

In primo luogo, un punto di attenzione riguarda la capacità degli attori non pubblici di responsabilizzarsi rispetto alle tematiche del mercato

del lavoro locale e di sostenere anche finanziariamente la sperimentazione di percorsi innovativi di policy. Le potenzialità di un dialogo sociale multistakeholder sul tema delle politiche attive è un elemento mancante in molte policy avviate nel nostro paese. La stessa raccomandazione europea per l'implementazione della Garanzia giovani (2013/C 120/01) suggeriva la necessità di costruire un partenariato sinergico tra soggetti eterogenei, quale preconditione per la buona implementazione del programma. Tale elemento sembra non essersi realizzato in Italia, quanto meno in maniera omogenea, mentre il modello tedesco della *Young People and Career Work Alliance* rappresenta una *best practice* a livello europeo (Rosolen, 2015). Come è stato osservato, occorrerebbe puntare allo «sviluppo di un welfare delle capacitazioni, che deve essere espressione di una progettualità articolata su diversi piani di interazione e correlazione personale, organizzativa e sistemica (territorio e cluster). In tale prospettiva diventa fondamentale riuscire a costruire policy formative basate su reti territoriali estese che possano garantire la nascita di vere e proprie *learning region*, ossia aree territoriali in grado di generare apprendimenti su cui costruire l'attivazione di competenze correlate da una socialità inclusiva, partecipativa e generativa» (Costa, 2012, p. 89).

Il secondo elemento di riflessione è complementare al primo: la pretesa «autosufficienza» di molte iniziative censite, rispetto a soggetti istituzionali come la scuola, l'università o i centri per l'impiego, rappresenta forse uno dei limiti più evidenti nelle prassi analizzate. Ne consegue che l'attore pubblico sembra essere assente o ricoprire un ruolo subalterno che invece andrebbe rafforzato, quanto meno in termini di coordinamento, diffusione o garanzia delle finalità progettuali. Tale elemento, che si basa sullo scarso valore in termini reputazionali riconosciuto a questi soggetti rispetto alla promozione dell'occupabilità, rappresenta una sorta di miopia prospettica che si riverbera nella incapacità di questi progetti di generare massa critica o strategie di sostenibilità. La rilevazione ha mostrato casi virtuosi dove un attore pubblico in grado di esercitare la *governance* di processi complessi ha valorizzato e messo a sistema le risorse presenti nei territori, senza venir meno al ruolo di garante dell'interesse collettivo e di processi di inclusione sociale (Stato relazionale). L'analisi proposta, da un lato conferma la necessità di un intervento lucido nella riorganizzazione della rete dei servizi per le politiche attive del lavoro, al centro anche delle recenti iniziative del governo attraverso il d.lgs. 150/15, dall'altro testimonia la vitalità dei territori e la necessità di un dialogo multistake-

holder a livello locale che non troverebbe riscontro nell'orientamento centralistico espresso dalle iniziative del legislatore. Il valore dell'attivazione dei portatori d'interesse rilevanti all'interno dei singoli territori e delle specificità che li connotano rappresenta un patrimonio da preservare e da tenere in forte considerazione in fase di implementazione della normativa attraverso i necessari provvedimenti ministeriali o interministeriali attuativi.

A questo si collega il terzo punto di attenzione: il *trade off* tra innovazione come aderenza alle specificità del territorio e agli attori che si attivano per la buona implementazione di queste politiche, e innovazione intesa come *best practice* replicabile anche in contesti diversi. Una questione che si lega a quella della continuità delle iniziative, non solo in termini della sostenibilità finanziaria e del reperimento delle risorse. Questo tema appare spesso irrisolto nella costruzione dei progetti e nella tematizzazione dei promotori, rilevando il rischio di una pluralità di buone prassi che mancano non solo di una visione comune ma anche di una necessaria continuità nel tempo. Il concetto di «scalabilità», questione centrale nei *business plan* delle aziende-piattaforma, può essere assunto come elemento di criticità anche per le politiche che adottano questo modello. Il nuovo ruolo svolto dal soggetto promotore richiede un cambiamento di prospettiva: la scala di intervento non si misura – come in passato – sulla replicabilità di interventi formativi in contesti spesso inadeguati per quel tipo di azione, ma sulla pervasività e inclusività di un approccio che poi si declina in interventi differenziati. L'azione si sposta dalla definizione di regole «regolative» a quella di regole «costitutive». Per questo assume sempre maggiore centralità la progettazione di spazi, fisici e digitali, dove le reti corte possano collegarsi con le reti lunghe e le risorse locali con quelle globali (Manzo e Ramella, 2015).

Infine, un ultimo punto di attenzione riguarda il concetto di «attivazione». Il dibattito sulle politiche attive del lavoro ha messo al centro l'idea di un cittadino protagonista del proprio percorso formativo e professionale, ma sempre all'interno di offerte predefinite. Nelle prassi qui prese in esame il destinatario non è semplicemente attivo ma attivatore di nuove progettualità.

Approccio multistakeholder, Stato-relazionale, modello piattaforma, cittadino attivatore, nuovi spazi relazionali: sono questi i concetti chiave che si possono enucleare a partire dai progetti di innovazione delle politiche del lavoro sperimentati in Italia negli ultimi anni. La classificazione delle dimensioni dell'innovazione nelle politiche attive (*Conte-*

nuto/Strumenti/Destinatari/Spazi), a nostro parere, può essere utile nella costruzione di un percorso riflessivo e di rinnovamento della progettazione di questo tipo di policy che parta dall'ascolto e dalle *capabilities* di tutti gli attori in campo. Il valore esplorativo di questa analisi, pur nella necessità di essere testata empiricamente su casistiche più ampie e rappresentative sul piano nazionale, può comunque fornire suggerimenti utili per la costruzione di indicatori necessari a implementare un modello integrato di valutazione delle politiche del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Altavilla C. e Caroleo E., 2013, *Asymmetric Effects of National-based Active Labour Market Policies*, «Regional Studies», vol. 47, pp. 1482-1506.
- Arcidiacono D., 2015, *Internship & employability of graduates in a «glocal» context*, «Sociologia del Lavoro», n. 137, pp. 58-77.
- Arcidiacono D., Avola M., Briulotta T. e Palidda R., 2011, *Servizi per l'impiego e regolazione del mercato del lavoro in Sicilia*, Ediesse, Roma.
- Arcidiacono D. e Reale G., 2010, *Responsabilità sociale d'impresa e welfare locale*, «Impresa Sociale», n. 3, pp. 157-180.
- Ascoli U. e Ranci C., 2003, *Il Welfare Mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Avola M. e Cortese A., 2013, *Istruzione e qualità dell'occupazione in Sicilia. Sprechi di capitale umano fra vincoli strutturali e irresponsabilità pubbliche*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 379-400.
- Barbieri P. e Scherer S., 2009, *Labour Market Flexibilisation and its Consequences in Italy*, «European Sociological Review», n. 3, p. 677-692.
- Belloni M., Carcano M. e Reyneri E., 2005, *Servizi al lavoro. Come si cerca, si trova lavoro e efficacia dei servizi per l'impiego*, Franco Angeli, Milano.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.
- Blossfeld H.P., Buchholz S., Bukodi E. e Kurz K., 2008, *Young Workers, Globalization and the labour Market. Comparing Early Working Life in Eleven Countries*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Boltansky L., 2005, *Cambiamenti del capitalismo e la cultura del progetto*, «Studi di Sociologia», n. 43, pp. 369-389.
- Bonvin J. M. e Farvaque N., 2003, *Towards a Capability-Friendly Social Policy: The Role of Implementing Local Agencies*, Paper presentato alla VHI Conference «Transforming Unjust Structure. Capability and Justice», Cambridge, 26-27 giugno.
- Caroleo F.E. e Pastore F., 2013, *L'overeducation in Italia: le determinanti e gli effetti salariali nei dati Almalaurea*, «Scuola Democratica», n. 2, pp. 353-376.
- Caruso B., 2007, *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regola-*

- zione dei mercati del lavoro, «Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali», n. 113, pp. 1-134.
- Colasanto M. e Zucchetti E. (a cura di), 2008, *Mobilità e transizioni nei mercati del lavoro locali*, Franco Angeli, Milano.
- Colombo S. e Regini M., 2009, *Italy: The Uneasy Co-existence of Different Social Models*, Center for European Studies, «Working Paper Series», n. 169, pp. 1-24.
- Cortese A. (a cura di), 2012, *Carriere Mobili. Percorsi lavorativi di giovani istruiti nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano.
- Costa M., 2012, *Agency Formativa per il nuovo learnfare*, «Formazione e Insegnamento», n. 2, pp. 83-107.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. e Voelzkow H., 2004, *Changing Governance of Local Economies. Responses of European Local Production Systems*, Oxford University Press, Oxford.
- Fagerberg J. e Sapprasert, 2010, *Innovation: Exploring the Knowledge Base*, Tik Working Papers on Innovation Studies, n. 20100616, Centre for Technology, Innovation and Culture, Blindern, Oslo.
- Ferrera M. e Maino F., 2012, *Quali prospettive per il Secondo Welfare?*, in Bray M. e Granata M. (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Solaris, Roma, pp. 125-134.
- Franchi M., 2005, *Mobili alla meta. I giovani tra Università e lavoro*, Donzelli, Roma.
- Franchi M. e Bresciani P.G. (a cura di), 2006, *Biografie in Transizione. I progetti lavorativi nell'epoca della flessibilità*, Franco Angeli, Milano.
- Gautié J., 2003, *Lavoro: dai mercati interni ai mercati di transizione. Implicazioni sulla solidarietà, le tutele, la formazione*, «Assistenza Sociale», n. 1, pp. 29-74.
- Gidp, 2012, *XII Indagine G.I.D.P./H.R.D.A. Neolaureati & Stage*, Milano.
- Geroldi G., 2015, *Nuove forme organizzative del welfare locale. Nota introduttiva*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 7-28.
- Gualmini E. e Rizza R., 2013, *Le politiche del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Lodigiani R., 2008, *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, Erickson, Gardolo.
- Iaione C., 2015, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in Arena G. e Iaione C. (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma, pp. 31-82.
- Isof, 2003, *L'organizzazione dei servizi per l'impiego. Un'analisi sperimentale*, Roma.
- Isof, 2006, *Studio sui profili professionali degli operatori dei centri per l'impiego e delle agenzie per il lavoro*, Roma.
- Maestripietri L. e Ranci C., 2015, *Non è un paese per laureati. La sovraqualificazione occupazionale dei lavoratori italiani*, relazione presentata al Convegno Ais Elo, «Europa del Sud: la regolazione sociale dell'economia nel capitalismo mediterraneo», Cagliari, 16-18 ottobre.

- Magatti M., 2014, *Generativi di tutto il mondo unitevi!*, Feltrinelli, Milano.
- Maino F., 2012, *Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 167-182.
- Manzo C. e Ramella F., 2015, *Fab Labs in Italy: Collective Goods in the Sharing Economy*, «Stato e Mercato», 105, 3, pp. 379-418.
- March J.C. e Olsen J.P., 1989, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- Moscato R. e Vaira M. (a cura di), 2008, *L'università di fronte al cambiamento. Realizzazioni, problemi, prospettive*, il Mulino, Bologna.
- Mouw T., 2003, *Social Capital and Finding a Job: Do Contacts Matter?*, «American Sociological Review», vol. 68, n. 6, pp. 868-898.
- Muller W. e Gangl M., 2003, *Transitions from Education to Work in Europe. The Integration of Youth in EU Labour Markets*, Oxford University Press, New York.
- Oecd/Eurostat, 2005, *Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, Oecd, Parigi.
- Pais I., 2012, *La rete che lavora*, Egea, Milano.
- Pais I., 2016, *Mappatura delle piattaforme di crowdfunding in Italia*, Rapporto Telecom, Milano.
- Rainie H. e Wellman B., 2012, *Networked: The New Social Operating System*, MIT Press, Cambridge, Ma.
- Raitano M. e Treves C., 2014, *Introduzione della Naspi: estensione delle tutele e criticità*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 43-57.
- Ramella F., 2013, *Sociologia dell'innovazione economica*, il Mulino, Bologna.
- Rausei P. e Tiraboschi, M., 2012, *Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adpat University Press, Bergamo.
- Regini M., 2009, *Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa*, Donzelli, Roma.
- Regini M., 2010, *European Universities and the Challenge of the Market: A Comparative Analysis*, Sondra Edward Elgar, Roma.
- Reyneri E. e Pintaldi F., 2013, *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, il Mulino, Bologna.
- Rosina A., 2015, *Neet. Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, Milano.
- Rosolen G., 2015, *Youth Guarantee: stato di attuazione e best practices in Europa*, in Buratti U., Rosolen G. e Seghezzi F. (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo Analisi e proposte*, Adapt University Press, Bergamo, pp. 25-33.
- Streeck W. e Thelen K. (a cura di), 2005, *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Londra.
- Trivellato P. e Triventi M., 2015, *L'istruzione superiore. Caratteristiche e funzionamento*, Carocci, Roma.
- Tangorra R., 2015, *Il welfare locale in Italia: nella morsa tra deficit storici e mancanza di disegno futuro*, in «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 29-57.

- Vis B., 2007, *States of Welfare or States of Workfare? A Fuzzy-set Ideal Type Analysis of Major Welfare State Restructuring in Sixteen Advanced Capitalist Democracies, 1985-2002*, «Policy & Politics», vol. 35, pp. 105-122.
- Walther A., 2006, *Regimes of Youth Transitions. Choice, Flexibility and Security in Young People's Experience across Different European Contexts*, «Young: Nordic Journal of Youth Research», vol. 14, n. 2, pp. 119-139.
- Wenger E., 1998, *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, New York.
- Zeitlin J. e Trubeck D.M. (a cura di), 2003, *Governing Work and Welfare in a new Economy*, Oxford University Press, Oxford.

Sistema duale e apprendistato: modello tedesco e italiano a confronto all'epoca del Jobs Act

Lilli Carollo

Nel decreto legislativo n. 81/2015 (Jobs Act), il legislatore ha riscritto la disciplina dei contratti di apprendistato ispirandosi al sistema duale tedesco. Pertanto, viene esaminato tale ultimo modello per cogliere «assonanze» e «discrepanze» con il sistema italiano, considerando che quello tedesco è una variante d'eccellenza nei sistemi di apprendistato in Europa. Posto che sarà compito degli enti deputati monitorare i dati occupazionali della tipologia in commento, l'articolo propone in ottica giuridica un esame

della normativa italiana in raffronto con quella tedesca, fornendo altresì una panoramica introduttiva sulle politiche europee in materia, con l'auspicio che i pregi di una regolamentazione «duale» dell'apprendistato forniscano maggiori livelli occupazionali giovanili. Si analizza, pertanto, la tipologia di apprendistato collegata al sistema dell'istruzione: il contratto di apprendistato per la qualifica e diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore.

1. Introduzione

L'articolo si sofferma sulla tematica inerente i sistemi di interconnessione tra scuola, formazione e lavoro¹, in particolare, su quello strumento contrattuale che coniuga tali elementi: *l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore* alla luce della recente riforma del mercato del lavoro (cd. *Jobs Act*). È noto come questa abbia toccato i diversi ambiti del diritto del lavoro e del mercato del lavoro, ricostruendo tra le altre cose, una mappatura delle tipologie contrattuali, tra cui la revisione dei contratti di apprendistato. La riforma trae ispirazione dal modello duale tedesco, collaudato da tempo, che per-

¹ Per un'analisi dei diversi sistemi di istruzione e formazione professionale si rinvia a Eichhorst e al. (2012). Per quanto concerne la transizione scuola-lavoro nel nostro paese, si veda Isfol (2012).

mette alle giovani generazioni di formarsi, lavorando attraverso percorsi di alternanza. Difatti, se la disoccupazione giovanile è aumentata considerevolmente negli ultimi anni in molti paesi europei, ciò non è avvenuto in Germania²; molti, perciò, pensano che sia dovuto al sistema cd. duale.

Il legislatore del 2015 ha inteso percorrere due strade per attuare il modello tedesco, l'una attraverso i percorsi di istruzione in alternanza scuola-lavoro, espressamente regolati ora nella legge di riforma della scuola, legge n. 107 del 2015³, e l'altra attraverso il rilancio di un modello (già conosciuto) contrattuale⁴, riducendone i costi, in controtendenza rispetto alle precedenti riforme che avevano prevalentemente interessato la tipologia del *professionalizzante*, slegato dai sistemi dell'istruzione⁵. Così, la legge n. 183 del 2014 e il decreto legislativo n. 81 del 2015, promuovono le due tipologie di apprendistato attraverso cui si conseguono qualifiche e titoli di studio di diverso grado.

La persistente gravità della situazione occupazionale giovanile⁶, la di-

² La disoccupazione giovanile in Germania è in calo relativamente costante dal suo picco registrato all'inizio del 2005. Anche la grande recessione ha avuto un impatto solo modesto e di breve durata; alla fine del 2012, il tasso di disoccupazione giovanile era pari al 7,8 per cento in Germania; così, Cahuc e al. 2013, p. 18.

³ La legge 107/2015 rende obbligatorio un periodo di alternanza scuola-lavoro di almeno 400 ore nell'ultimo triennio degli istituti tecnici e professionali e di almeno 200 ore nei licei. I nuovi percorsi di alternanza obbligatoria come previsto dall'articolo 1 comma 33 della legge 107/2015 partiranno con gli studenti del terzo anno di scuola superiore dell'anno scolastico 2015/2016. Oltre alle imprese, potranno ospitare percorsi di alternanza scuola-lavoro gli ordini professionali, gli enti che si occupano di attività culturali e ambientali e gli enti sportivi iscritti al Coni.

⁴ Il contratto di apprendistato ha origini antiche. Questa forma di assunzione a tempo indeterminato che coniuga lavoro e formazione, già disciplinata per sommi capi nel nostro ordinamento, poi codificata nel 1942, e riarticolata nel 1955, è stata considerata dal legislatore nelle riforme del mercato del lavoro, spesso con interventi importanti di definizione (legge n. 196 del 1997 e legge n. 30 e decreto legislativo n. 276 del 2003), altre volte nel riassetto di queste (come ad esempio nel 2005 e 2010); è stato, poi, adottato il Testo unico nel 2011, modificato più volte, nel 2012 e 2013 e 2014 in un'opera di «semplificazione», da ultimo, Carollo, in Carinci e Zilio Grandi, 2015, pp. 161 ss.

⁵ Per una disamina del contratto di apprendistato professionalizzante, sia consentito rinviare a Carollo (2014).

⁶ La disoccupazione giovanile tuttora si attesta, secondo i dati Istat, al 40% circa, salendo al 50% nel Mezzogiorno, il dato più preoccupante dell'eurozona. I dati

spersione scolastica, l'esigenza di implementare le competenze sono solo alcune, delle più importanti, ragioni di una disamina delle norme che regolano questa forma contrattuale, la cui peculiarità consiste nell'obbligo formativo del datore di lavoro nei confronti dell'apprendista cui si affianca l'obbligo, comune in un rapporto di lavoro, di retribuire il prestatore di lavoro che acquisisce, al termine del periodo formativo, una qualifica o titolo di studio.

Non può, poi, non accennarsi al fenomeno dei Neet (l'acronimo che riassume la definizione inglese: *Not in Education, Employment or Training*), giovani che «non» lavorano e «non» studiano, e non sono neppure impegnati in attività di «formazione» e «apprendistato» (si stima che siano in questa situazione oltre 2 milioni e 200 mila giovani)⁷.

Gli studiosi (cfr. Tiraboschi, 2012) indicano come simile fenomeno è meno grave ove è radicato l'apprendistato quale strumento per l'acquisizione di un titolo di studio del sistema educativo secondario, altresì, ove il giovane lavoratore sia formato e «professionalizzato», cioè ove acquisisca una qualificazione nel sistema di individuazione e certificazione di competenze (v. per il nostro ordinamento il decreto legislativo n. 13/2013).

Tale posizione si ritrova nelle politiche europee (Commissione europea, 2013); già nella Strategia europea per l'occupazione definita nel Consiglio europeo di Lussemburgo (dicembre 1997) si esortavano gli Stati membri a rivedere i sistemi d'istruzione e di formazione professionale, nonché le politiche attive per il lavoro come strumento per debellare la disoccupazione giovanile. La comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*⁸, includeva tra le priorità la crescita intelligente, lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione. In questo ambito spicca l'iniziativa *Youth on the move*, tra i cui obiettivi vi è quello di creare un quadro per l'occupazione giovanile che definisca politiche volte a ridurre i tassi di disoccupazione giovanile, favorendo l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro mediante anche lo strumento dell'apprendistato (spec. p. 13). Sul fron-

statistici sono consultabili sul sito www.istat.it/it/lavoro, sezione Disoccupazione giovanile.

⁷ Per approfondimenti, Eurofound, 2012; Cascioli, 2011.

⁸ Comunicazione della Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva* Com (2010) 2020, disponibile all'indirizzo internet: eur-lex.europa.eu.

te dell'istruzione, la Commissione europea nella comunicazione *Rethinking Education* del 2012 statuisce che «l'apprendimento sul lavoro e in particolare l'apprendistato e altri modelli duali, che contribuiscono a un passaggio più agevole dallo studio al lavoro, richiedono un quadro normativo chiaro, ruoli definiti per i diversi attori e devono costituire parte integrante del sistema di istruzione complessivo». Nel quadro di suddetta politica rientra il piano della Commissione europea di lanciare un'Alleanza europea per l'apprendistato; il Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013 ha invitato la Commissione a definire l'Alleanza nell'ambito delle misure di lotta contro la disoccupazione giovanile. L'Alleanza costituisce anche uno degli elementi centrali della comunicazione della Commissione *Lavorare insieme per i giovani d'Europa* del 19 giugno 2013. Nelle sue conclusioni del 27-28 giugno 2013, il Consiglio europeo ha fatto riferimento alla promozione di apprendistati di alta qualità e dell'apprendimento basato sul lavoro. Il nostro paese ha aderito all'Alleanza con una Carta di impegni nel luglio del 2015.

Vediamo, dunque, alcuni aspetti caratteristici del modello duale tedesco e, a seguire, le norme di novità riguardanti l'apprendistato *per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore*.

3. Il sistema duale in Germania e il contratto di formazione professionale: il Lernen durch tun¹⁰

Il sistema di formazione professionale della Germania ha ricevuto molta attenzione a livello internazionale, come ad esempio da parte degli Stati Uniti, Regno Unito, Spagna e Italia (Weiss, 2014). Riconosciuto dagli studiosi come il «più completo e dettagliato sistema di apprendistato» (Raggatt, 1988, p. 163), esso è profondamente integrato nella struttura del mercato del lavoro e rappresenta il principale percorso di transizione dalla scuola al lavoro¹¹. Ha molti benefici, tra cui

⁹ Comunicazione della Commissione europea, Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici, Com (2012) 669, 7.

¹⁰ L'Imparare facendo.

¹¹ Circa i due terzi dei giovani che completano l'istruzione generale ogni anno entrano nel sistema duale di tirocinio in Germania e partecipa circa un quinto nella scuola professionale a tempo pieno; nel 2013 il sistema duale in Germania

aver permesso al 60% degli apprendisti di essere poi assunti stabilmente dall'impresa presso cui sono stati formati (Cahuc e al., 2013, p. 21) e, una volta qualificati, entrare nel mercato del lavoro più facilmente rispetto a coloro che non hanno seguito percorsi in apprendistato (Parey, 2009).

La materia della formazione professionale è di competenza concorrente tra Stato federale e Länder. La legislazione dei singoli Länder prevede la normativa riguardante l'organizzazione dell'istruzione scolastica, incluse le scuole professionali. Ma un particolare ruolo è svolto dalle parti sociali, chiamate nei diversi livelli, a completare il sistema: a livello nazionale definiscono le qualifiche e i programmi di formazione; a livello del Länder, svolgono attività di consulenza per la definizione della formazione aziendale e partecipano alla realizzazione degli esami finali e alla conseguente attestazione delle qualifiche; a livello settoriale, stabiliscono le condizioni contrattuali e retributive degli apprendisti; a livello aziendale partecipano alla implementazione della formazione aziendale (Italia Lavoro, 2013).

Lo Stato ha emanato, ai sensi dell'art. 113 della legge costituzionale, il 14 agosto 1969 la legge sulla formazione professionale (*Berufsbildungsgesetz* - Bbig), che ha visto diverse modifiche nel 2005, nel 2009 e nel 2015¹². I percorsi di formazione vanno dal *Berufsausbildungsvorbereitung*, cioè una formazione pre-professionale, al *Berufliche Umschulung*, cioè la riqualificazione, passando per la *Berufsausbildung*, cioè la formazione professionale, su cui ci soffermeremo nello specifico.

Vale premettere che, per come strutturata, tale legge ben sottolinea il concetto impiantato nella cultura della formazione tedesca che la formazione professionale è un obbligo contrattuale (Deissinger, 2015, p. 562). Denominato comunemente, come visto, sistema duale in apprendistato, esso fonda le sue origini nel settore dell'artigianato. La sua principale finalità è qualificare i giovani lavoratori nel corso della loro occupazione (*ivi*, p. 557; Deissinger e Breuing, 2014, p. 281) con un'offerta formativa pari all'incirca a 329 qualifiche professionali. I giovani apprendisti hanno per la maggior parte un titolo di studio di scuola

coinvolgeva un totale di 1.430.000 apprendisti, con 530.000 nuovi contratti stipulati e un'età media, all'inizio del percorso di apprendistato, di 19,5 anni; si vedano Wieland, 2015; Cahuc e al., 2013.

¹² Legge sulla formazione professionale del 23 marzo 2005 (BgbI I, p. 931), da ultimo modificato dall'articolo 436 del regolamento del 31 agosto 2015 (BgbI I, p. 1474).

media e il loro numero è in calo da qualche anno a questa parte perché molti giovani optano per il sistema dell'alta formazione e universitario (Deissinger, 2015, p. 558).

L'accesso al sistema duale è libero, tuttavia occorre aver acquisito il titolo della scuola dell'obbligo (15 o 16 anni, a seconda dei Länder, che, come visto, sono competenti in materia).

La formazione viene erogata nell'impresa (la cui regolamentazione è stabilita dalla legge federale e competente è il Bibb¹³) e nella scuola professionale (Berufsschule); in questa, che è parte integrante del sistema di istruzione nazionale (Weiss, 2014, p. 295), generalmente, due volte a settimana.

Le imprese che svolgono attività formativa devono essere accreditate e possedere la capacità formativa, possedendo personale idoneo alla formazione, luoghi adatti alla formazione e presenza di un'attrezzatura tecnica e strumenti formativi adeguati secondo i parametri individuati dal Bbig (Weiss, 2014, p. 297). Nelle aziende medio-piccole generalmente è impartita una formazione *on the job*, mentre in quelle di grandi dimensioni la formazione interna è erogata dai centri formativi aziendali (Delfino, 2012; Solga e al., 2014, p. 7). Sono le Camere di commercio a svolgere il ruolo di garanti dei requisiti delle imprese che intendano svolgere attività formativa.

Anche in Germania sussiste la figura del tutor aziendale, un responsabile del giovane apprendista sul luogo di lavoro che deve avere alcuni requisiti fra cui quello di aver ottenuto un titolo di studio dell'alta formazione (Regolamento di idoneità del formatore - *Ausbilder eignungsverordnung* - Aevo).

La maggior parte dei programmi di formazione specifici per l'impiego sono i programmi di formazione triennali, ma alcuni possono durare tre anni e mezzo, oppure due anni o un anno e mezzo¹⁴. I primi val-

¹³ Il Bundesinstitut für Berufsbildung (Bibb) è l'Istituto federale per la formazione professionale creato nel 1970; dipende dal Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bmbf), che è il Ministero federale per l'Istruzione e la Ricerca, e dal Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bma) che è il Ministero federale per il Lavoro e gli Affari sociali. L'organo direttivo del Bibb è formato da rappresentanti di quattro Ministeri (Istruzione, Lavoro, Economia, Interni) e dell'Istituto federale del lavoro Bundesanstalt für Arbeit (Ba), rappresentanti dei Länder e dei Comuni e rappresentanti delle parti sociali.

¹⁴ Si veda, in particolare, il paragrafo 8 del Bbig, dove si prevede che in caso di raggiungimento della qualifica, si può diminuire il periodo di formazione, mentre, nel caso occorra più tempo, si può prorogare eccezionalmente il periodo di formazione.

gono per l'acquisizione di certificati professionali classificati come titoli di studio secondario superiore (classificazione Ocse). I secondi, invece, fanno conseguire certificazioni che non valgono come titolo di studio (Solga e al., 2014, p. 8).

Per gli apprendisti che hanno conseguito l'*Abitur*, ovvero il diploma di maturità, il percorso in apprendistato è diminuito di un anno.

È interessante notare come nel sistema tedesco il contratto che regola il rapporto duale, il *contratto di formazione professionale*, è disciplinato all'interno della legge federale Bbig, la quale detta alcune disposizioni di dettaglio, prevedendo espressamente che per quanto non disciplinato, vigono le comuni disposizioni in materia di rapporto di lavoro (Bbig, paragrafo 10, comma 2). In Germania, pertanto questa tipologia contrattuale non è, come in Italia, regolamentata in un «codice» del lavoro flessibile, d.lgs. n. 81 del 2015, quanto, piuttosto, e condivisibilmente, da un *corpus* normativo dedicato alla formazione.

Il contratto, secondo il Bbig, paragrafo 11, comma 1, deve essere redatto in forma scritta e contenere i seguenti elementi principali: l'obiettivo e le finalità della formazione professionale, la durata del periodo formativo, la durata giornaliera della formazione, il periodo di prova, le mansioni, la retribuzione e le modalità di remunerazione della stessa, le condizioni per cui il contratto può essere risolto, la durata delle ferie, il contratto collettivo applicabile; una copia deve essere consegnata al giovane lavoratore o, in caso di minore età, ai genitori. Il contratto è registrato e validato dalle Camere di commercio.

Il paragrafo 20 del Bbig prevede che il contratto di formazione abbia un periodo di prova iniziale, di almeno un mese e non più di quattro mesi.

Un recente studio comparato indica due tipologie, l'una nell'ambito della formazione duale di tipo professionale, comparabile al contratto di apprendistato *per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore*, l'altra allacciata a programmi di formazione duale realizzati presso le *Fachhochschule, Berufsakademie* o le *Vervaltungs und Wirtschaftakademie*, quali ad esempio: *Fachhochschulstudium, Berufsakademieausbildungen*, molto vicino al contratto di apprendistato per l'alta formazione (Aa.Vv., 2014, pp. 23 ss.).

Il paragrafo 17, comma 1, del Bbig prevede norme sulla retribuzione del giovane lavoratore. Questa deve essere «adeguata» e calibrata in base all'età dell'apprendista ed essere rideterminata almeno una volta l'anno. È cadenzata mensilmente (paragrafo 18, Bbig) ed eventuale la-

voro straordinario deve essere retribuito o compensato attraverso riposi. Sono poi i contratti collettivi a stabilire i livelli retributivi che mediamente oscillano tra il 25% e il 45% di quelli previsti per un lavoratore qualificato.

Il paragrafo 21 del Bbig disciplina la risoluzione del contratto; il rapporto di formazione professionale si conclude con la scadenza del periodo di formazione. Il paragrafo 22, comma 1, prevede che durante il periodo di prova il recesso possa effettuarsi senza preavviso. Terminato il periodo di prova, il contratto di formazione può essere risolto soltanto per giusta causa, senza il rispetto di un periodo di preavviso, e con un preavviso di quattro settimane se l'apprendista vuole essere formato per una diversa professione. Il licenziamento deve essere intimato in forma scritta, con le motivazioni che determinano la mancata prosecuzione del rapporto (paragrafo 22, comma 3, Bbig). Il sistema tedesco prevede, inoltre, meccanismi di risarcimento in caso di recesso anticipato, eccetto nel caso accennato in cui l'apprendista cambi percorso formativo con l'obiettivo di acquisire altra qualifica professionale.

Il paragrafo 24, Bbig prevede, poi, che se l'apprendista continua a lavorare presso il datore di lavoro dopo che il rapporto formativo si è concluso, si instaura un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Il paragrafo 13, Bbig, determina, fra gli obblighi dell'apprendista, quello di seguire le istruzioni impartite dal datore di lavoro

Infine, il Bbig individua i requisiti che devono essere contenuti nei decreti di formazione (*Ausbildungsordnungen*), da adottarsi da parte del Bibb. Questa istituzione dovrà, infatti, con la collaborazione delle parti sociali, predisporre tali regolamenti che avranno come oggetto la denominazione della competenza qualificata da acquisire, la durata del periodo di formazione, che non può superare i tre anni e mezzo, le competenze che devono essere acquisite e impartite dall'impresa, il programma quadro formativo e le caratteristiche degli esami finali (Italia Lavoro, 2013).

Alla fine del periodo di formazione il giovane deve sostenere un esame, con prove scritte e orali. Una volta passato l'esame, viene rilasciato un certificato¹⁵ e il giovane acquisisce il titolo di *Geselle*.

Non è escluso che il giovane apprendista, che si sia formato, prosegua

¹⁵ Sussistono due livelli di certificazione: un Livello 3 Isced per chi termina il primo percorso del sistema duale e un Livello 4 Isced per chi ha già un Livello 3 e vuole raggiungere un livello più elevato.

poi il percorso di istruzione nelle *Fachhochschule* o all'università (Isfol, 2011, p. 75).

Il finanziamento della formazione aziendale è a carico delle aziende, mentre la formazione svolta in aula presso le scuole professionali è a carico dei Länder.

Il sostegno del governo non riguarda solo lo sviluppo di scuole professionali speciali e la formazione degli insegnanti qualificati, ma offre anche una formazione preparatoria per i giovani che non sono ancora pronti per iniziare un apprendistato dopo aver lasciato la scuola¹⁶.

Infine, occorre menzionare, perché di grande interesse, che, a seguito della riforma del 2005 del Bbig, fino ad un quarto del periodo di apprendistato può essere svolto all'estero, se necessario al raggiungimento dello scopo prefissato (Weiss, 2015, p. 297).

3.1 L'apprendistato «per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore»

La parte III del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, è dedicata al contratto di apprendistato, ovvero ai contratti di apprendistato e ricerca, oggi. La legge n. 183 del 2014 ha previsto la delega al governo «allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo» per adottare provvedimenti per il riordino e la semplificazione delle tipologie contrattuali esistenti, promuovendo, anche, il rafforzamento degli strumenti per favorire l'alternanza tra scuola e lavoro.

Verranno indicati i punti di novità e le linee riformatrici principali del contratto di apprendistato che resta, secondo già uno schema collaudato da più di un decennio, suddiviso in tipologie¹⁷, a seconda della finalità formativa che ciascuna persegue, ma con un connotato occupazionale non di poco conto (Garofalo, 2014, p. 455).

¹⁶ Wieland, 2015, p. 580; Cahuc e al., 2013, p. 20, che citano Caliendo e al., 2011.

¹⁷ L'art. 41 del d.lgs. n. 81 del 2015 stabilisce che: «Il contratto di apprendistato si articola nelle seguenti tipologie: a) apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore; b) apprendistato professionalizzante; c) apprendistato di alta formazione e ricerca.

Ebbene, il legislatore, abrogando la normativa contenuta nel d.lgs. n. 167 del 2011, ha voluto dare maggiore spessore all'alternanza tra istruzione e lavoro. Questa direttrice è la principale di tutta l'opera di codificazione dell'apprendistato e si manifesta attraverso diverse disposizioni che sarà cura indicare, nonché la previsione di ulteriori incentivi da individuarsi mediante il decreto legislativo ai sensi dell'art. 1, comma 4, lett. a), legge n. 183 del 2014, d.lgs. n. 150 del 2015, art. 32.

Prima di ciò, occorre ricordare che la disciplina del contratto a contenuto formativo per eccellenza ha dovuto scontare il fatto di essere oggetto di più ambiti di competenza legislativa tra Stato e Regioni e Province autonome, secondo i parametri di cui all'art. 117 Cost., attuale formulazione, per la quale ragione in più occasioni la Consulta si è pronunciata, sia dietro ricorso dello Stato, sia delle Regioni/Province autonome¹⁸. Suddetta condizione ha per diverso tempo creato incertezza tra gli operatori nel mercato del lavoro, di fronte a una disciplina complessa e molto spesso incompleta in diverse Regioni.

La regolamentazione dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e il certificato di specializzazione tecnica superiore è, così, rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In assenza di regolamentazione regionale l'attivazione di questa tipologia è rimessa però al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che ne disciplina l'esercizio con propri decreti (art. 43, comma 3). Questa norma non fa più riferimento ai soli «profili formativi», come oggetto di regolamentazione, destando dubbi sull'ampliamento della competenza legislativa regionale in materia; i primi commenti interpretano la norma come ancora riferita ai soli «profili formativi» (Garofalo, 2015) e ciò che piuttosto va evidenziato, rispetto la previgente normativa, è che non sono più coinvolte le parti sociali nella predisposizione della disciplina attinente alla formazione che, come visto, nel sistema duale tedesco, è invece, considerata a ogni livello.

L'art. 43 del d.lgs. n. 81 del 2015 prevede, dunque, che il contratto di apprendistato¹⁹, i cui destinatari sono i giovani da quindici a venticinque anni di età, sia strutturato in modo da coniugare la formazione effettuata in azienda con l'istruzione e la formazione professionale svol-

¹⁸ Garilli, 2005, p. 425; Pessi, 2005, p. 321; Albi, 2005; Fili, 2005, p. 405; Caruso e Alaimo, 2007, p. 574.

¹⁹ Nel 2013, l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale contava 3.405 utenti, di cui 3.000 solo nella provincia di Bolzano, che gode di una lunga tradizione per questo tipo di apprendistato.

ta dalle istituzioni formative che operano nell'ambito dei sistemi regionali di istruzione e formazione sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 e di quelli di cui all'art. 46, d.lgs. n. 81 del 2015.

Il legislatore, nell'ottica di favorire la tipologia di apprendistato che si commenta, prevede l'ampliamento delle finalità, estendendole al conseguimento, oltre ai titoli triennali²⁰ e quadriennali²¹ del sistema Iefp, ai titoli di scuola secondaria superiore e a percorsi di Ifts. Questi ultimi, nella previgente normativa, erano finalità proprie dell'apprendistato di «alta formazione e ricerca» (art. 5, d.lgs. n. 167 del 2011, oggi disciplinato dall'art. 45, del decreto 81 del 2015)²².

Un'altra novità consiste nella possibilità di stipulare contratti di apprendistato di durata non superiore a tre anni, rivolti ai giovani iscritti al quarto e quinto anno degli istituti tecnici e professionali, per l'acquisizione di ulteriori competenze tecnico professionali rispetto a quelle previste dai vigenti regolamenti scolastici, ai fini del conseguimento di un certificato di specializzazione tecnica superiore.

Inoltre, è sempre prevista la trasformazione in apprendistato professionalizzante (art. 41, comma 9).

Un'altra forma di agevolazione è la previsione della forma scritta richiesta ai soli fini della prova per tutti i tipi di apprendistato; conseguenza di ciò è che possono essere regolarizzati, con il consenso degli stessi, lavoratori non assunti regolarmente, ma in possesso dei requisiti per esser definiti apprendisti, al momento di visita ispettiva.

La durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire e non può in ogni caso essere superiore a

²⁰ In questo caso il contratto può essere prorogato sino ad un anno: nel caso di giovani che abbiano concluso positivamente il percorso, per il consolidamento e l'acquisizione di ulteriori competenze tecnico-professionali e specialistiche; nel caso di giovani che, al termine del periodo di formazione, non abbiano conseguito il titolo di qualifica.

²¹ In questo caso il contratto può essere prorogato sino ad un anno: nel caso di giovani che abbiano concluso positivamente il percorso, per il consolidamento e l'acquisizione di ulteriori competenze tecnico-professionali e specialistiche utili anche ai fini dell'acquisizione del certificato di specializzazione tecnica superiore o del diploma di maturità professionale all'esito del corso annuale integrativo di cui all'articolo 15, comma 6, del decreto legislativo n. 226 del 2005; nel caso di giovani che, al termine del periodo di formazione, non abbiano conseguito il diploma professionale.

²² Fagnoli, 2015.

tre anni o a quattro anni nel caso di diploma professionale quadriennale; comunque, il legislatore stabilisce una durata minima di almeno sei mesi.

Un ulteriore incentivo a tale forma di apprendistato si rinviene nell'esenzione della retribuzione per le ore svolte presso l'istituzione formativa e la diminuzione al 10% della retribuzione che gli sarebbe dovuta in caso di formazione svolta nell'impresa che si aggiunge al già esistente incentivo secondo cui l'apprendista può essere inquadrato fino a due livelli inferiori rispetto alla categoria spettante, ovvero, in alternativa, alla determinazione della retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e proporzionata (non più graduale) all'anzianità di servizio.

Il datore di lavoro deve sottoscrivere un protocollo con l'istituzione formativa, secondo uno schema definito con specifico decreto interministeriale che stabilisce il contenuto e la durata degli obblighi formativi del datore. Per l'apprendistato che si svolge nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale regionale, la formazione esterna all'azienda presso l'istituzione formativa non può essere superiore al 60% dell'orario ordinamentale per il secondo anno e al 50% per il terzo e quarto anno (articolo 41, comma 6).

Il piano formativo individuale è predisposto nell'apprendistato di primo livello dall'istituzione formativa con il coinvolgimento del datore di lavoro (art. 42, comma 1) in forma sintetica, anche definito sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva e dagli enti bilaterali di cui all'art. 2, comma primo, lett. h) del d.lgs. n. 276 del 2003.

Altro punto degno di nota che rappresenta il rilancio delle due forme di apprendistato legate ai canali dell'istruzione consiste nello stabilire che il sistema della stabilizzazione è previsto solo per il *professionalizzante*, favorendo perciò il dettato del sistema duale istruzione-lavoro nelle due restanti tipologie.

Ultima forma di agevolazione da menzionare è l'aver ricondotto la disciplina del decreto legislativo n. 23 del 4 marzo 2015 recante *Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti* al contratto di apprendistato, nel senso che trovano applicazione le sanzioni previste dalla normativa vigente per il licenziamento illegittimo. Nel contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, costituisce giustificato motivo di licenziamento il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi come attestato dall'istituzione formativa.

Il d.lgs. n. 81 del 2015 conferma le disposizioni già vigenti relative all'applicazione delle norme sulla previdenza e assistenza sociale obbligatoria.

Con decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, sono definiti gli standard formativi dell'apprendistato che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'articolo 16 del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, nonché i requisiti delle imprese nelle quali si svolge l'attività formativa. Di particolare rilievo è il sistema di certificazione in apprendistato; in merito, le competenze acquisite dall'apprendista sono certificate dalla istituzione formativa di provenienza dello studente secondo le modalità fissate dal d.lgs. n. 13 del 2013 nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni ivi disciplinati. Con il d.lgs. n. 13 del 2013, che ha istituito il repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali (art. 4, comma 67, della l. 28 giugno 2012, n. 92), il nostro ordinamento si dota di un sistema integrato di certificazione, che dovrebbe esser collegato al sistema di certificazione del contratto di apprendistato, art. 46, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, già previsto dal Tu n. 167 del 2011.

Per concludere, il recente d.lgs. n. 150 del 2015 all'art. 32 prevede incentivi contributivi per tutto il periodo formativo, e non prorogabili: non trova applicazione il contributo di licenziamento di cui all'articolo 2, commi 31 e 32, della legge n. 92 del 2012; viene prevista la riduzione dal 10 al 5% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per la determinazione della contribuzione dovuto dai datori di lavoro per gli apprendisti; è disposto lo sgravio totale dei contributi a carico del datore di lavoro.

4. Osservazioni conclusive

È interessante notare come di recente la sociologa tedesca H. Solga abbia criticato il modello di apprendistato tedesco, sostenendo che questo non permetterebbe il passaggio da qualifiche medio-basse a qualifiche alte in base alle inclinazioni del giovane²³; altri studiosi am-

²³ Si veda l'intervento «Dalla scuola al lavoro: cosa non funziona del modello tedesco» al Festival Economia di Trento su mobilità sociale, 29 maggio - 2 giugno 2015.

mettono anche che in Germania i giovani con bassa scolarizzazione non hanno che da intraprendere il sistema duale in apprendistato, come unico canale di professionalizzazione²⁴, incapace di affrontare le sfide della transizione da una società industriale ad una società basata sulla conoscenza (Solga e al., 2014). Tuttavia, per altri il sistema duale offre ai giovani sprovvisti di un titolo universitario opportunità di imparare un mestiere e di raggiungere anche competenze qualificate (*ivi*). Al di là delle posizioni dottrinali citate, che possono più o meno avallare il sistema duale tedesco, si può affermare che non sono solo i numeri e le norme a evidenziare le diversità con il sistema italiano. Il vero nodo critico è culturale, prima di tutto. Perché occorrerebbe passare da un sistema sequenziale a un sistema duale, oltre che istituire l'equivalente Istituto per la formazione professionale, che, come visto, occupa un ruolo determinante nell'attuazione, congiuntamente con le organizzazioni sindacali e datoriali, delle politiche formative. In Germania – oltretutto – quasi la metà della spesa è destinata alle politiche attive, tra cui la formazione; in Italia, invece, l'80 per cento della spesa riguarda le politiche passive, come ammortizzatori sociali e sussidi (per una panoramica sulle spese si veda il Documento approvato dalla XI Commissione permanente della Camera – Lavoro pubblico e privato –, a conclusione dell'indagine conoscitiva sulla Gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati, 2015²⁵).

Il modello duale tedesco ci conferma che è comunque possibile coniugare istruzione e lavoro, attraverso un meccanismo contrattuale, il contratto di formazione professionale.

In Italia, l'integrazione tra sistema di istruzione e contratto di apprendistato continua a mancare. Si è solo accennato, non avendo modo di approfondire, che la legge di riforma del sistema dell'istruzione, la legge n. 107 del 2015, anziché offrire legami tra istruzione e contratto di apprendistato, opti piuttosto per un modello di alternanza scuola-lavoro, tutto da costruire, scarno di norme (ad oggi), piuttosto che considerare un modello contrattuale che, come visto, rispecchia già un modello duale alla tedesca.

Lo strumento contrattuale dell'apprendistato offre diritti e obblighi certi, una retribuzione (seppur ridotta per lo scambio formativo), norme in materia di salute e sicurezza. Su tale ultimo punto, posto che

²⁴ Cahuc e al., 2013, p. 20, che citano Caliendo e al., 2011.

²⁵ Il documento è pubblicato sul sito www.camera.it.

l'art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2008 equipara gli studenti al lavoratore, per gli apprendisti vigono principi giurisprudenziali più stringenti in materia. Inoltre, il contratto di apprendistato, come visto, gode già di un apparato, oggi rafforzato, di sgravi e incentivi per il datore di lavoro che assuma con tale tipologia contrattuale, ma soprattutto, un sistema di certificazione dell'attività svolta il cui riconoscimento nazionale migliora notevolmente il valore del titolo (Ilo, 2012, p. 21).

Certamente il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sta lavorando per la redazione di una Carta dei diritti e dei doveri delle studentesse e degli studenti in alternanza, ma, occorre ribadire che il modello contrattuale offre maggiori garanzie al giovane lavoratore rispetto a un sistema di alternanza *tout court*. Ricordiamo che in Germania i giovani che non sono rientrati nei programmi di apprendistato seguono un sistema secondario chiamato *Übergangssystem*, cioè il sistema di transizione, caratterizzato da modelli di orientamento e di tirocinio, e il governo federale investe molto denaro perché dal modello appena citato il giovane sia poi assunto in apprendistato (Deissinger, 2015, p. 560), anche perché l'implementazione di questo sistema si sviluppa anche per competenze di alta formazione, come è il caso del *Duale Hochschule* (Deissinger, 2000, p. 609).

Ad ogni modo, è certo che nel nostro paese i continui interventi legislativi destabilizzano gli operatori del mercato del lavoro per l'uso di questo strumento contrattuale (Massagli e Tiraboschi, 2015) e la «semplificazione», a detta del legislatore, alla base delle riforme del lavoro, molto spesso, in realtà si traduce, secondo alcuni in adempimenti burocratici che non vedono parti integranti il processo le organizzazioni sindacali e quelle datoriali (Tiraboschi, 2015, p. 1).

Non è, poi, certamente semplice trasporre un modello radicato da decenni in un paese e, come suggeriscono alcuni studiosi, occorre un sistema collaudato di certificazione²⁶ e sistemi in cui le parti sociali sono coinvolte nella fase di transizione (Solga e al., 2014, p. 27).

La valutazione e l'impatto della riforma richiedono il giusto tempo per osservare gli andamenti delle assunzioni in apprendistato, soprattutto per quella tipologia ad oggi meno utilizzata e oggetto di commento. L'auspicio è che i pregi di una regolamentazione incentivata e «duale» dell'apprendistato forniscano maggiori livelli occupazionali giovanili.

²⁶ Biagi, 2002, p. 343 ss.; Casano, 2015b, p. 905 ss.; Casano, 2015a.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2014, *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, «Adapt Working Paper», n. 156, disponibile all'indirizzo internet: www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/05/wp_2014_156.pdf.
- Albi P., 2005, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, «Rivista Italiana di Diritto del Lavoro», n. 3, II, pp. 530 ss.
- Biagi M., 2002, *Università e orientamento al lavoro nel dopo-riforma: verso la piena occupabilità?*, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 3, pp. 343-356.
- Cahuc P., Carcillo S., Rinne U. e Zimmerman K.F., 2013, *Youth Unemployment in Old Europe: The Polar Cases of France and Germany*, «Iza - Journal of European Labor Studies», vol. 2, n. 1, pp. 1-23.
- Caliendo M., Künn S. e Schmid R., 2011, *Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies*, «Iza Discussion Paper», n. 6222, disponibile all'indirizzo internet: <http://ftp.iza.org/dp6222.pdf>.
- Carollo L., 2014, *Il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere*, Giuffrè, Milano.
- Carollo L., 2015, *Il contratto di apprendistato*, in Carinci F. e Zilio Grandi G. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto I*, «Adapt labour studies e-book series», n. 30, pp. 161-179.
- Caruso B. e Alaimo A., 2006, *Il conflitto tra Stati e Regioni in tema di lavoro e la mediazione della Corte costituzionale: la recente giurisprudenza tra continuità e innovazione* (nota a C. cost. 19 dicembre n. 425), «Rivista Italiana di Diritto del Lavoro», n. 3, pp. 569-598.
- Casano L., 2015a, *Repertori, qualifiche professionali e apprendistato: i tanti errori e gli equivoci del Jobs Act*, disponibile all'indirizzo internet: www.bollettinoadapt.it, 20 agosto.
- Casano L., 2015b, *Quadri nazionali delle qualifiche: la situazione italiana alla luce degli sviluppi europei*, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 3, pp. 905-914.
- Cascioli R., 2011, *I Neet Disparità territoriali e il difficile ingresso dei giovani italiani nel mercato del lavoro*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 61-81.
- Commissione europea, 2013, *The Effectiveness and Cost-Benefits of Apprenticeships: Result of the Quantitative Analysis*, Directorate - General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Deissinger T. e Breuing K., 2014, *Recruitment of Skilled Employees and Workforce Development in Germany: Practices, Challenges and Strategies for the Future*, in Short T. e Harris R. (a cura di), *Workforce Development. Strategies and Practices*, Springer.
- Deissinger T., 2000, *The German «Philosophy» of Linking Academic and Work-Based Learning in Higher Education - The Case of the «Vocational Academies»*, «Journal of Vocational Education and Training», vol. 52, n. 4, pp. 609-630.
- Delfino M., 2012, *Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato*,

- «W.P. Csdle “Massimo D’Antona”», n. 90, disponibile all’indirizzo internet: http://aei.pitt.edu/43374/1/20120213-123500_delfino_n90intpdf.pdf.
- Eichhorst W., Rodríguez-Planas N., Schmidl R. e Zimmermann K.F., 2012, *A Roadmap to Vocational Education and Training Systems around the World*, «Iza Discussion Paper», n. 7110.
- Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), 2012, *Neet’s Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, disponibile al sito internet: www.eurofound.europa.it.
- Fargnoli D., 2015, *L’apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore*, in Aa.Vv. *Il contratto di apprendistato nel d.lgs. 81/2015*, disponibile all’indirizzo internet: http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20151230-031352_carollo_n286-2015itpdf.pdf.
- Fili V., 2005, *La «Riforma Biagi» corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, «Il Lavoro nella Giurisprudenza», n. 5, pp. 405-421.
- Garilli A., *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale* (nota a C. cost. 28 gennaio 2005, n. 50), «Rivista Giuridica del Lavoro», 2005, n. 3, pp. 425-449.
- Garofalo D., 2014, Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 3, pp. 427-459.
- Garofalo D., 2015, *Apprendistato*, in Carinci F., *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, E-book Adapt, n. 48.
- Ilo, 2012, *Overview of Apprenticeship Systems and Issues*, Ilo, Ginevra.
- Isfol, 2011, *Modelli di apprendistato in Europa: Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito*, I Libri del Fse.
- Isfol, 2012, *Rapporto sulle transizioni scuola-lavoro: i principali risultati emersi nella prima indagine*, disponibile all’indirizzo internet: <http://docplayer.it/8867318-Isfol-rapporto-sulle-transizioni-scuola-lavoro-i-principali-risultati-emersi-nella-prima-indagine.html>.
- Italia Lavoro, *Progetto Pon-Fse «Supporto alla Transnazionalità» Attività transnazionali in tema di politiche per l’occupazione giovanile (apprendistato)*, Visita di studio in Germania sull’Apprendistato, luglio 2013, disponibile all’indirizzo internet: www.italialavoro.it.
- Massagli E. e Tiraboschi M., 2015, *Un apprendistato che (ancora) non decolla. A proposito del Monitoraggio Isfol e dell’ennesima riforma senza progetto*, «Bollettino Adapt», 15 luglio.
- Parey M., 2009, *Vocational Schooling versus Apprenticeship Training: Evidence from Vacancy Data*, «Working Paper», disponibile all’indirizzo internet: web-meets.com.

- Pessi A., 2005, *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza costituzionale*, «Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 1, pp. 321-338.
- Raggatt P., 1988, *Quality Control in the Dual System of West Germany*, «Oxford Review of Education», n. 14, pp. 163-186.
- Solga H., Protsch P., Ebner C. e Brzinsky-Fay C., 2014, *The German Vocational Education and Training System: Its Institutional Configuration, Strengths, and Challenges*, «Econstor, Discussion Paper», n. 1, pp. 1-29.
- Tiraboschi M., 2012, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 2, pp. 376-414.
- Tiraboschi M., 2015, *Apprendistato: una leva del placement più che un (semplice) contratto*, «Bollettino Adap», n. 1, 14 luglio.
- Weiss M., 2014, *Formazione professionale in Germania: il Sistema duale*, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 1, pp. 294-299.
- Wieland, 2015, *Germany's dual vocational-training system: Possibilities for and limitations to transferability*, «Local Economy», vol. 30, n. 5, pp. 577-583.

DIBATTITO
Strategie e proposte
per contrastare le disuguaglianze

Anthony B. Atkinson, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*,
Raffaello Cortina Editore, Milano, 2015

Redistribuzione e struttura: la complessa visione della diseguaglianza di Atkinson

Laura Pennacchi

RPS

L'articolo discute dell'ultimo libro di Anthony Atkinson (2015), mettendone in evidenza i molti meriti a partire dalla costruzione di una serie di proposte concrete e specifiche su un tema – la disuguaglianza – che, fuoriuscito analiticamente dal dimenticatoio in cui l'aveva confinato il neoliberismo dominante solo in conseguenza dei gravi effetti della crisi globale del 2007-2008 e solo grazie a lavori d'eccezione come quello di Piketty, politicamente tarda ancora a imporsi con la forza che sarebbe auspicabile e necessaria. In secondo luogo, Atkinson risale

alle origini del deplorable «stato del pensiero economico contemporaneo» tutto concentrato sul mercato del lavoro e assai disattento al mercato dei capitali, denuncia l'insufficienza quando non la fallacia delle misure standard, invoca «proposte più radicali» della semplice insistenza sull'innalzamento dell'istruzione della forza lavoro. Si spiega così come le proposte concrete di Atkinson siano disegnate con un mix stupefacente di radicalità e di pacatezza, il che conferisce loro il senso di un'audacia inconsueta e tuttavia realistica.

La straordinaria bellezza dell'ultimo libro di Anthony Atkinson, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?* (2015), si deve a molti meriti. In primo luogo, una cultura e una sapienza vastissime, degne di un premio Nobel per l'economia, vengono tradotte nella costruzione di una serie di proposte concrete e specifiche su un tema – la disuguaglianza appunto – che, fuoriuscito analiticamente dal dimenticatoio in cui l'aveva confinato il neoliberismo dominante solo in conseguenza dei gravi effetti della crisi globale del 2007-2008 e solo grazie a lavori d'eccezione come quello di Piketty, politicamente tarda ancora a imporsi con la forza che sarebbe auspicabile e necessaria. In secondo luogo, la riflessione di Atkinson, proprio perché deliberatamente mirata a non accontentarsi di argomentazioni alla superficie dei fenomeni e volta a risalire alle loro cause profonde, è animata da una singolare radicalità, la quale ne motiva anche il sereno ottimismo, alieno da un catastrofismo spesso sterile e impotente. Atkinson risale alle origini

del deplorabile «stato del pensiero economico contemporaneo» tutto concentrato sul mercato del lavoro e assai disattento al mercato dei capitali, denuncia l'insufficienza quando non la fallacia delle misure standard (quali tagli delle tasse, intensificazione della concorrenza, maggiore flessibilità del lavoro, privatizzazioni), invoca «proposte più radicali» (*more radical proposals*) della semplice insistenza sull'innalzamento dei livelli d'istruzione della forza lavoro, proposte «che ci richiedono di ripensare aspetti fondamentali delle nostre moderne società, di interrogarci sulla profondità e l'estensione delle nostre ambizioni, di respingere (*to cast off*) le idee politiche che hanno dominato i decenni più recenti». Il primo tabù che egli infrange è che la globalizzazione impedisca di mantenere strutture fiscali progressive e imponga che le aliquote marginali siano sempre inferiori al 50%.

Si spiega così come le proposte concrete di Atkinson siano disegnate con un mix stupefacente di radicalità e di pacatezza, il che conferisce loro il senso di un'audacia inconsueta e tuttavia realistica. Pensiamo alla proposta, per l'appunto, che il ripristino della progressività – violata dalle politiche neoliberiste a tutto vantaggio dei ricchi – preveda per i benestanti aliquote massime del 55 e perfino del 65%, con il ricavato delle quali finanziare un'espansione del welfare state e una redistribuzione egualitaria dei redditi. O a quella che «la direzione del cambiamento tecnologico» sia assunta pienamente dall'operatore pubblico, con l'obiettivo di accrescere l'occupazione (minacciata dall'indirizzo sregolato oggi proprio dell'automazione), perché le scelte delle imprese, degli individui e dei governi possono influenzare la tecnologia e questa, a sua volta, la distribuzione del reddito. O a quella – memore di quando nel 1961 nel Regno Unito vigeva per i giocatori di calcio una retribuzione massima di 20 sterline alla settimana, pari alla retribuzione media nazionale – che le imprese adottino, oltre che un «codice etico», un «codice retributivo» con cui fissare anche tetti massimi alle retribuzioni dei manager pure nel settore privato. O a quella di un programma nazionale di risparmio che offra a ogni risparmiatore un rendimento garantito (anche tenendo conto che, tra le cause dell'incredibile aumento delle disuguaglianze, c'è la sproporzionata quota di rendimenti finanziari che va ai redditieri super-ricchi). O a quella di un «reddito di partecipazione», cioè di un beneficio monetario da erogare sulla base non incondizionatamente della cittadinanza (come è nell'ipotesi del «reddito di cittadinanza»), ma dell'apporto di un contributo sociale (lavoro di varia forma e natura, istruzione, formazione, ecc.). O a quella – veramente cruciale – di tornare a prende-

re nuovamente molto sul serio l'obiettivo della piena occupazione – eluso dalla maggior parte dei paesi Ocse dagli anni settanta – facendo sì che i governi operino come *employer of last resort* offrendo «lavoro pubblico garantito».

Per spiegarci le sue inusuali caratteristiche di radicalità dobbiamo segnalare che Atkinson è sempre stato interprete di una tendenza più di fondo a ritenere troppo angusti i confini, i metodi e i contenuti della disciplina economica standard. Questa tendenza, per quanto minoritaria, è a tutt'oggi ben presente in Nord America – ma quasi del tutto assente in Europa, immersa in una impressionante inerzia e timidezza, teorica prima ancora che politica, coinvolgente anche il Partito del socialismo europeo – e si esprime nella esplicita volontà di considerare l'economia come «scienza morale e sociale», prendendo anche le distanze da una visione dell'economia come «scienza della natura» (e dalla matematizzazione assoluta che ne discende, spesso largamente improduttiva, specie nei modelli semplicistici detti «a agente rappresentativo»)¹.

Ma c'è un altro elemento non meno rilevante e cioè l'intreccio che Atkinson – padre spirituale di una generazione di ricercatori sulle diseguaglianze, compreso Piketty che gli tributa grandi riconoscimenti – riesce ad operare tra analisi delle diseguaglianze e osservazione degli elementi *strutturali* del funzionamento dell'accumulazione e della produzione del sistema economico capitalistico, il che costituisce la prima ragione per cui egli non si limita a considerare la pur importante redistribuzione – specie quella per via fiscale – ma prende in esame un complesso di idee mirate a incidere direttamente sulle *strutture* economiche e sociali. L'intreccio indicato è, in effetti, molto importante e la sua analisi è, viceversa, parzialmente mancata in molti autori, anche in Piketty (2013), di cui sono indubbi i moltissimi meriti, a cominciare dalla contestazione della tesi che lo sviluppo economico conduca evolutivamente e spontaneamente al superamento delle diseguaglianze le quali, anzi, aumentano nel tempo, per di più assumendo un accentuato carattere «patrimoniale» derivante dalla relazione $r > g$ (il saggio di rendimento del capitale supera sistematicamente il tasso di crescita), alla base del riprodursi di condizioni intimamente autocontraddittorie del sistema capitalistico.

Anche Piketty, però, si limita a una considerazione delle diseguaglianze come problema solo *distributivo* e *redistributivo* da trattare *ex post*, non

¹ Per un approfondimento si rinvia a Pennacchi (2015).

anche problema *allocativo* da trattare *ex ante* perché attinente al funzionamento delle strutture, dell'accumulazione, della produzione, per il quale dobbiamo pensare alla giustizia in termini *allocativi*. Nessuno vuole negare che la redistribuzione sia questione gravissima. Ma bisogna avere consapevolezza della profondità degli aspetti problematici del capitalismo che essa mette in gioco, il primo dei quali concerne il fatto che, se si punta a intervenire con le politiche redistributive a valle del funzionamento del mercato, nel momento in cui il mercato ha redistribuito è molto difficile togliere i benefici a chi ritiene di averli meritati, e ciò chiama in causa quanto i laboristi inglesi definiscono *prerredistribuzione*. Inoltre, posto che la «genialità» del neoliberismo è stata di inventare un nuovo elemento autonomo di domanda – il consumo finanziato con debito – oggi il problema cruciale è intervenire politicamente su quell'intreccio tra assetti produttivi, finanza e redistribuzione che ha creato un elemento autonomo di domanda sfociato in sovraconsumo. E questo è un problema di *allocazione* e di *struttura*. Con il neoliberismo la triade «lavoratore traumatizzato», «consumatore indebitato», «risparmiatore maniacale», ricostruita da Bellofiore (2012), ha condensato in un unico meccanismo la sussunzione del mondo del lavoro alla finanza (comportante precarizzazione estrema), la fornitura di moneta e di liquidità a basso tasso di interesse da parte delle Banche centrali per spingere verso l'alto le quotazioni sui mercati azionari e soddisfare senza limiti la richiesta che «endogenamente» veniva dall'economia, l'autonomizzazione del consumo dal reddito e il suo gonfiamento tramite l'«effetto ricchezza» e il ricorso all'indebitamento, agevolato in modi anche perversi e trasformato, in conseguenza della compressione dei salari, nell'unica modalità con cui mantenere un adeguato tenore di vita. La crisi non è scoppiata come crisi di domanda, non è stata provocata dal sottoconsumo – al contrario c'era stato un iperconsumo – ma piuttosto dalla composizione dell'investimento.

Del resto, c'è qualche correlazione tra tali mancanze e tratti «deterministici» dell'analisi di Piketty, la sbrigatività con cui egli considera le realizzazioni *politiche* – eredità del New Deal e della rivoluzione keynesiana – dei «trent'anni gloriosi» (rapidamente archiviate come una «parentesi» di eccezionale crescita in un trend di lungo periodo stagnante, senza chiedersi «chi» e «come» l'abbia generata e «chi» e «come» l'abbia sovvertita), la sua insufficiente chiamata in causa del neoliberismo (che è stato, invece, il movimento «politico» di destra che ha rovesciato i «trent'anni gloriosi»), in particolare delle sue specifiche re-

sponsabilità nella generazione e nell'esplosione delle diseguaglianze. A tal proposito Magali Sarfatti Larson (2014) scrive: «L'autore attribuisce principalmente il calo della disuguaglianza nelle tre decadi "gloriose" all'impatto delle due guerre sul capitale, ma non rileva l'effetto virtuoso della redistribuzione dei redditi sulla crescita economica, che gli sembra primariamente dovuta al cambiamento tecnologico e demografico. I suoi rapidi accenni alle politiche fiscali di Roosevelt e altri non mettono in luce né i movimenti sociali interni, né le contingenze esterne. Piketty non attribuisce importanza ai partiti di sinistra e al movimento operaio, né alla presenza dell'Unione Sovietica negli anni trenta o all'espansione del comunismo dopo il 1945».

Non a caso Atkinson prende di petto il problema del neoliberismo. Le diseguaglianze non sono il destino naturale presupposto dal neoliberismo. Esse sono incapsulate in economie e società «costruite socialmente» e sono il frutto di scelte *politiche*. Per affrontarle con proposte valide per il presente e per il futuro dobbiamo «apprendere dal passato», ponendoci due domande: 1) perché la diseguaglianza è caduta nel secondo dopoguerra in Europa? 2) perché il trend egualitario è stato rovesciato in uno disegualitario a partire dal 1980? Le risposte di Atkinson sono nette. I fattori maggiormente esplicativi del periodo di riduzione delle diseguaglianze sono tutti *politici*: «il welfare state e l'espansione dei trasferimenti pubblici, la crescita della quota dei salari sul valore aggiunto dovuta alla forza dei sindacati, la ridotta concentrazione della ricchezza personale, la contrazione della dispersione salariale come risultato di interventi legislativi dei governi e della contrattazione collettiva sindacale». E altrettanto *politiche* (anche se di segno opposto) sono «le ragioni che hanno condotto a un termine il processo di equalizzazione, rovesciando nel loro contrario i fattori equalizzanti»: tagli del welfare state, declino della quota dei salari sul valore aggiunto (con una responsabilità specifica dell'incremento della disoccupazione, che dalla fine degli anni settanta fu vertiginoso), crescente ampliamento dei differenziali salariali, minore forza sindacale, minore capacità redistributiva del welfare e del sistema di tassazione.

Per Atkinson, dunque, sono cruciali tanto la questione del modello di sviluppo quanto, nel suo ambito, la problematica degli investimenti e della loro connessione con la questione del lavoro e con quella della distribuzione del reddito e della ricchezza, nella consapevolezza che il modello di sviluppo neoliberista, all'origine della crisi globale, è stato drasticamente messo in discussione dalla crisi stessa. Così le difficoltà della crisi «senza fine» – ivi compresi gli squilibri crescenti nella distri-

buzione del reddito – spingono a sollevare interrogativi basilari sul capitalismo in quanto tale, in particolare sulla problematicità del suo motore fondamentale di crescita e di sviluppo, il *processo di investimento*. Qui Atkinson coltiva profonde affinità con Keynes, il quale proprio sulla questione degli investimenti ci aveva lasciato alcuni tra i suoi più penetranti *insights*. Nell'ultimo capitolo della *Teoria generale* (Keynes, 1936) egli individua i limiti fondamentali del capitalismo nell'incapacità di dare vita spontaneamente al pieno impiego e nella diseguale distribuzione del reddito e della ricchezza e parla di un'opportuna «socializzazione dell'investimento» per fare fronte alle carenze più gravi. L'influenza che lo Stato deve esercitare sulla propensione a consumare e sull'investimento privato non sarà sufficiente a contrastare una tendenza al ristagno che Keynes considera intrinseca al capitalismo: a essa si può rimediare soltanto con una «socializzazione dell'investimento» di natura pubblica, spinta fino a ripristinare il pieno utilizzo di capitale e lavoro, realizzato il quale gli interessi privati possono tornare a essere considerati in grado di guidare l'allocazione ottimale delle risorse. Minsky (2013) – tra i più geniali seguaci di Keynes e ben presente alla riflessione di Atkinson – è più radicale – è rimasto irreversibilmente segnato dalla rivoluzionaria esperienza del New Deal – e coglie *un limite più profondo e più persistente* del processo di investimento capitalistico, che collega all'assetto della finanza e all'*instabilità strutturale* del capitalismo, ed estende la socializzazione dall'investimento alla banca e all'occupazione reclamando lo Stato come *employer of last resort*. È significativo che Atkinson, nella ricerca di proposte forti per il futuro, torni a volgersi proprio verso questi grandi classici, con una radicalità testimoniata dalla determinazione a prendere nuovamente molto sul serio l'obiettivo della piena occupazione facendo sì che il governo agisca come *employer of last resort* e offra «lavoro pubblico garantito». L'implicito suggerimento di Atkinson è di fare perno sulla «piena e buona occupazione» non in termini irenici, ma nella acuta consapevolezza che la sua *intrusività* – la sua «rivoluzionarietà» – rispetto al funzionamento spontaneo del capitalismo è massima proprio quando il sistema economico *non crea naturalmente occupazione* e si predisponde alla *jobless society*, lasciare libero spazio alla quale, però, equivarrebbe a non frapporre alcun argine alla catastrofe, anche e soprattutto in termini disegualitari. Collegata al rilancio della piena e buona occupazione è la proposta che «la direzione del cambiamento tecnologico» sia identificata come impegno intenzionale ed esplicito da parte dell'operatore pubblico, volto ad accrescere l'occupazione, e non a ridurla

come avviene con l'automazione, e a enfatizzare la dimensione *umana* della fornitura di servizi specie se pubblici, nella convinzione che le scelte delle imprese, degli individui e dei governi possano influenzare l'indirizzo della tecnologia (e anche per questa via la stessa distribuzione del reddito).

Ne segue che abbiamo vitale bisogno non solo di uno Stato, ma di uno Stato *strategico* il quale, oltre che indirettamente – mediante incentivi, disincentivi e regolazione –, interviene direttamente, cioè guidando e indirizzando intenzionalmente ed esplicitamente con strumenti appositi. Qui Atkinson ricorre ai lavori di Mariana Mazzucato, ricordando che lo Stato ha giocato un ruolo chiave nell'evoluzione del settore informatico, di internet, dell'industria farmaceutica e *biotech*, delle nanotecnologie e delle emergenti tecnologie verdi. Proprio l'estensione del cambiamento tecnologico e l'emergenza di nuovi settori mostrano che lo Stato non interviene solo per contrastare le *market failures* o per farsi carico della generazione di *esternalità*, ma rispondendo a motivazioni e obiettivi strategici. Infatti, l'operatore pubblico è l'unico in grado di porsi la domanda: «che tipo di economia e di società vogliamo?».

Oggi crollo degli investimenti e debolezza della domanda privata di lavoro fanno sì che le priorità più impellenti siano il lavoro e gli investimenti. In Europa, in particolare, la scarsità di investimenti, soprattutto da parte del settore pubblico, si configura come la questione centrale. È proprio l'attenzione a questo intreccio di questioni – articolato e difficile ma ineludibile – che fa sì che in Atkinson la proposta di istituire un «reddito di partecipazione» sia strettamente congiunta a quelle volte a incidere sulla struttura economico-sociale e alla tensione verso il rilancio della piena occupazione. Questo lo differenzia profondamente da altri autori sostenitori del «reddito di cittadinanza» (un'ipotesi molto più ampia di quella degli «ammortizzatori sociali» o di quelle stesse di «reddito minimo» – che Atkinson appoggia –, non solo per gradazione ma per qualità e natura, perché con esso si mira a garantire a tutti, per il solo fatto di essere cittadini di una comunità, un reddito universale e incondizionato). Le ragioni che inducono Atkinson a non optare per la strategia di «reddito di cittadinanza» non attonano solo a problemi di costo: questi sarebbero immensi – come egli segnala ricordando le puntute critiche di Solow a Mc Govern – a fronte del più limitato ammontare che sarebbe richiesto da piani straordinari per la creazione diretta di lavoro per giovani e donne ispirati al New Deal di Roosevelt. Un costo così illimitato rende il primo

RPS

Laura Penacchi

semplicemente irrealizzabile e i secondi assai più credibili, bisogno, però, di una volontà politica ben altrimenti radicale. Ci sono anche ragioni più sostanziali. Per esempio, la crisi globale sta avendo implicazioni drammatiche sulla disoccupazione e sull'occupazione e questo richiederebbe la mobilitazione di tutte le energie sulle problematiche del lavoro. Inoltre, le ipotesi di «reddito di cittadinanza» sono sostenute in prevalenza con il presupposto che esso assorba molte delle prestazioni monetarie e dei servizi del welfare state, il quale, al contrario, in una fase in cui l'austerità autodistruttiva riporta in auge le privatizzazioni innanzitutto della spesa sociale, andrebbe rafforzato e riqualificato. Infine, la motivazione con cui prevalentemente si giustifica il «reddito di cittadinanza» è del tipo «tanto il lavoro non c'è e non ci sarà», con la quale, però, il «reddito di cittadinanza» viene a comportare una sorta di accettazione rassegnata della realtà così come è, quindi una sorta di paradossale sanzione e legittimazione dello *status quo* per il quale si verrebbe a essere esentati dal rivendicare trasformazioni più profonde. Non è forse questa la convinzione di Guy Standing (2014), il quale argomenta che il destino delle società occidentali è di essere «società senza lavoro», per questo da compensare e da risarcire monetariamente con forme di «reddito di cittadinanza» che antepongano la rivendicazione del «reddito» a quella del «lavoro»? Per parte mia aggiungo che c'è anche da salvaguardare una concezione della giustizia che stressi, accanto alla libertà, l'eguaglianza e le capacità, care ad Amartya Sen, fraterno compagno di avventure intellettuali di Atkinson. Mere ipotesi di trasferimento monetario da un lato esaltano la libertà (specie come libertà di scelta sul mercato) in termini tali da smarrire il suo rapporto con l'eguaglianza, dall'altro adottano una visione di eguaglianza (come mera parità formale dei punti di partenza) non all'altezza dell'impegno richiesto dalle capacità. Strumenti monetari tipicamente indifferenziati, elevati e generalizzati, che rischiano di proporsi come *strumento unico* con cui risolvere una marea di problemi aventi, viceversa, bisogno di *policies* articolate, mirate, concrete, non sono in grado di incidere davvero né sui problemi strutturali, né sulla volontà di rimettere al centro la giustizia. All'opposto, essi possono rafforzare alcuni rischi: che i veri problemi odierani (in particolare l'incapacità del sistema economico di generare «piena e buona occupazione») rimangano oscurati e che, in ogni caso, rispetto a essi si sia spinti ad assumere un atteggiamento rinunciatario; che attraverso compensazione, riparazione, risarcimento, molto diversi dalla promozione vera, lo *status quo* risulti confermato e sanzionato;

che l'operatore pubblico sia indotto all'accentuazione di una deresponsabilizzazione già in atto (per qualunque amministratore è più facile dare un trasferimento monetario che cimentarsi fino in fondo con la manutenzione, la ricostruzione, l'alimentazione di un tessuto sociale vasto, articolato, strutturato).

È tutto di fronte a noi, dunque, il compito di attrezzarci per riuscire a intervenire sulle *strutture*, cosa per la quale il grappolo di proposte di Atkinson ci dà un aiuto formidabile, anche sul piano istituzionale che si rivela quello decisivo. Il primo atto da compiere è denunciare il depotenziamento e il depauperamento dello Stato indotti dalle lunghe pratiche neoliberiste minimizzanti e deresponsabilizzanti l'operatore pubblico, spinto da un lato a ridimensionarsi tagliando la spesa e esternalizzando le proprie attività, dall'altro a ricorrere solo a *bonus* e a *voucher* e a tagli delle tasse. Il neoliberismo ha drammaticamente deteriorato le abilità dello Stato e delle istituzioni nel fare fronte ai problemi, al punto che possiamo ritenere che un deficit istituzionale letale sia una delle fonti di quel «processo politico bloccato» che mina il dinamismo della ripresa. L'imponente arretramento dello Stato voluto dalle politiche neoliberiste – giustificato con l'esaltazione delle virtù dell'impresa privata e con la condanna pregiudiziale dell'amministrazione pubblica come forza al minimo inerziale – si è risolto con uno prosciugamento delle sue energie. Lo *starving the beast* ha talmente affamato la «bestia governativa» da averla quasi tramortita. Anche qui c'è una rottura da compiere in primo luogo a livello «cognitivo» e «discorsivo». Ad esempio, là dove si è ammesso che il settore pubblico è *risk taking* ci si è subito chiesto come organizzare al meglio il pubblico, mentre non avere tale consapevolezza porta a tollerare o addirittura alimentare il degrado pubblico. Inoltre, per attrarre forze fresche e vitali un «discorso» nuovo – persino «esaltante» dice la Mazzucato – va proposto anche per ciò che i governi possono fare, perché il punto è: chi vorrebbe mai andare a lavorare in organizzazioni pubbliche dipinte come burocratiche, immobili, corrotte?

Non è un caso che un altro tratto distintivo della lunga attività intellettuale e pratica di Atkinson è stata la scommessa sulla *riformabilità* della pubblica amministrazione. Come i buoni funzionamenti non sono naturalmente e intrinsecamente propri dei mercati e delle imprese private, i malfunzionamenti non sono iscritti nel Dna delle pubbliche amministrazioni. Sono necessarie strategie di elevamento della loro efficienza, della loro efficacia e della loro qualità, nella consapevolezza che certo non basta porre dei «tetti» alla crescita della spesa per indur-

RPS

Laura Pennacchi

re guadagni di efficienza nella organizzazione dei servizi pubblici. Strategie di miglioramento della pubblica amministrazione vanno perseguite con ponderazione, senza meccaniche trasposizioni di criteri mutuati dai sistemi «aziendali» nei sistemi pubblici. Atkinson suggerisce che si riscoprano nell'amministrazione pubblica i caratteri dell'*ethos* weberiano – il che permette di neutralizzare l'idea che per riformare la pubblica amministrazione sia importante solo «spostarne il perimetro», rimanendo indifferenti a ciò che succede al di qua e al di là del perimetro stesso – e nel dipendente pubblico quelli del *civil servant*, rendendo così possibile tornare a fare leva, anche per aumentare la produttività, sulle complesse risorse motivazionali delle persone che vi lavorano.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B., 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano (ediz. or.: 2015, *Inequality. What Can Be Done?*, Harvard University Press, Cambridge, Ma).
- Bellofiore R., 2012, *La crisi globale, l'Europa, l'euro, la Sinistra*, Asterios Editore, Trieste.
- Keynes J.M., 1971 (ediz. or.. 1936), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Utet, Torino 1971.
- Minsky H.P., 2013, *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare*, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York (tr. it.: *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma 2014, con una Introduzione di Riccardo Bellofiore e Laura Pennacchi).
- Pennacchi L., 2015, *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma.
- Piketty T., 2013, *Le capital au XXI siècle*, Seuil, Parigi.
- Sarfatti Larson M., 2014, recensione a Block F. e Somers M.R., *The Power of Market Fundamentalism: Karl Polanyi's Critique* (Harvard University Press, Cambridge, Ma, 2014), «il Mulino», n. 6, pp. 999-1002.
- Standing G., 2014, *A Precariat Charter. From Denizens to Citizens*, Bloomsbury, Londra.

Il processo di creazione delle diseguaglianze e le strategie per farvi fronte: la lezione di Atkinson

Michele Raitano

RPS

Nella prima parte dell'articolo si evidenziano i principali pregi dell'ultimo libro – Inequality: what can be done? – di Tony Atkinson, l'autore a cui, più di ogni altro, si deve il merito di aver portato il tema delle diseguaglianze al centro dell'attenzione degli economisti. In questo libro Atkinson, dopo aver chiarito come la diseguaglianza non sia determinata da un singolo fattore, ma discenda da un processo complesso con molteplici meccanismi, delinea un'articolata strategia di policy necessaria per ridurre sia le diseguaglianze

che si formano nei mercati, sia quelle dei redditi disponibili (ovvero, tenendo conto anche dell'azione redistributiva pubblica). Prendendo spunto da alcuni insegnamenti contenuti nel libro, nella seconda parte dell'articolo si discutono criticamente alcuni «luoghi comuni» che spesso riecheggiano nel dibattito sulle diseguaglianze, anche nel nostro paese, e che andrebbero confutati per delineare le basi di una visione condivisa di contrasto alla diseguaglianza.

1. La visione delle diseguaglianze di Tony Atkinson

Negli ultimi anni la letteratura economica e le principali organizzazioni internazionali stanno dedicando un'attenzione crescente alla diseguaglianza dei redditi e del tenore di vita di individui e famiglie, come testimoniano, fra gli altri, i rapporti periodici sul tema pubblicati dall'Oecd (2008, 2011, 2015) e lo straordinario successo mondiale del libro di Thomas Piketty (2014).

Se il tema delle diseguaglianze sta finalmente uscendo dal grave oblio in cui lo aveva costretto per decenni la visione economica mainstream, il merito è principalmente di Tony Atkinson, l'economista inglese – che si spera venga insignito al più presto di un Nobel che meriterebbe già da molti anni – che dai primi anni settanta si è dedicato allo studio del fenomeno, proponendo evidenza empirica molto dettagliata, avanzate interpretazioni teoriche e profonde riflessioni normative sui legami fra misura delle diseguaglianze e giudizi di valore,

culminati nella proposta dell'indice di disegualianza che porta il suo nome (si vedano, fra gli altri, Atkinson 1970 e 1983).

In altri termini, come ricorda il titolo di un suo saggio (Atkinson, 1997), l'opera intellettuale di Tony Atkinson si è da sempre interessata a *Bringing Income Distribution in from the Cold*. Dopo decenni dedicati a studiare le cause e gli effetti del fenomeno, nel suo ultimo lavoro – *Inequality: What can be done?* – Atkinson, partendo dall'assunto che nella quasi totalità dei paesi sviluppati le disegualianze di reddito siano ormai troppo elevate e vadano, pertanto, al più presto ridotte in modo consistente, si è concentrato sulla strategia di policy che andrebbe attuata a tal fine e, con una radicalità rara fra gli economisti, ha proposto un'articolata strategia – composta da ben 15 specifiche misure – necessaria per ridurre sia le disegualianze che si formano nei mercati (del lavoro e dei capitali), sia quelle dei redditi disponibili (ovvero le disegualianze che rimangono dopo aver tenuto conto anche dell'azione redistributiva effettuata mediante imposte e trasferimenti pubblici).

Al di là delle singole proposte – quasi tutte largamente condivisibili nei contenuti oltre che nei principi ispiratori, sebbene alcune di queste sembrano riferirsi soprattutto al caso del Regno Unito (come l'idea di un saggio di rendimento garantito sul risparmio privato, necessaria in un paese in cui gran parte del risparmio previdenziale è investita nei mercati da fondi pensione privati) – ciò che affascina maggiormente della visione di Atkinson è la capacità di proporre in ogni capoverso del suo ponderoso libro una visione della disegualianza come determinata non da un singolo fattore (ad esempio, il progresso tecnologico, la globalizzazione o l'indebolimento dell'azione sindacale), bensì da un processo complesso che si esplica mediante una serie di meccanismi che agiscono in interazione, producendo un effetto cumulato di accentuazione delle disparità. In questo aspetto risultano evidenti le differenze con Piketty (2014), che tende, invece, a imputare la crescita delle disegualianze in atto quasi esclusivamente alla naturale divergenza fra tasso di rendimento del capitale e di crescita del reddito nazionale.

Partendo, dunque, da una visione articolata della natura delle disegualianze, condivisa in pieno da chi scrive, le soluzioni di policy proposte da Atkinson non si limitano a singole misure, per quanto importanti esse siano (ad esempio, il rafforzamento dei salari minimi, la crescita delle opportunità di istruzione per chi nasce in contesti più svantaggiati, o l'aumento della progressività fiscale e dei trasferimenti

del welfare state), ma si inquadrano all'interno di una cornice che racchiude, con pari importanza, sia misure propriamente redistributive – che, quindi, compensino, *ex post*, i risultati dei mercati – sia misure che modifichino profondamente, *ex ante*, il modo in cui i mercati funzionano e i risultati che essi raggiungono; in altri termini, misure di *pre-distribution*, per dirla con il fortunato neologismo coniato da Hacker (2011). Atkinson è infatti molto netto nel chiarire come ogni esito di mercato – lungi dal costituire una forza esogena che non si può contrastare, ma al più provare a compensare parzialmente mediante una limitata redistribuzione – costituisca sempre il risultato di una scelta esplicita da parte di istituzioni internazionali, politici e stakeholder. In quest'ottica, progresso tecnologico e globalizzazione non rappresentano una modifica del contesto economico a cui ci si deve adeguare provando, al più, a minimizzarne gli effetti negativi per lavoratori e famiglie, ma rappresentano meccanismi che andrebbero governati con l'obiettivo di massimizzare il benessere dell'intera collettività, anziché dei soli portatori di interessi più forti. E il ri-bilanciamento dei poteri delle diverse parti in gioco – anzitutto fra imprese e sindacati – dovrebbe essere un obiettivo prioritario dell'azione pubblica. Analogamente, l'azione pubblica «pre-distributiva» dovrebbe interessarsi a determinare i risultati di mercato mediante la fissazione di politiche salariali – che non si interessino, però, unicamente alla fissazione dei minimi – e mediante investimenti pubblici diretti, oltre che garantendo «buona occupazione» pubblica per far fronte a disoccupazione, precarietà e atipicità delle forme contrattuali offerte nei mercati. Congiuntamente, nella strategia delineata da Atkinson, andrebbero rafforzati e resi più progressivi i meccanismi redistributivi, sia mediante l'innalzamento delle aliquote marginali, l'ampliamento delle basi imponibili (il cui continuo restringimento rappresenta uno dei più potenti meccanismi di attenuazione dell'effettiva progressività fiscale), la definizione di efficaci imposte su successioni e proprietà, sia attraverso un consolidamento dei trasferimenti del welfare state, assistenziali e assicurativi.

Tuttavia, *Inequality: what can be done?* non si compone di sole indicazioni di policy. In particolare, la lettura del libro di Atkinson costituisce una base di riflessione fondamentale da cui partire per discutere criticamente alcuni «luoghi comuni» che spesso riecheggiano nel dibattito sulle diseguaglianze, anche nel nostro paese. In particolare, di seguito ci si concentra su cinque affermazioni la cui confutazione appare necessaria per delineare le basi di una visione condivisa di contrasto alla diseguaglianza.

In primo luogo, in linea con alcune riflessioni condotte da Atkinson nel libro, ci si sofferma sul motivo per cui è necessario occuparsi di diseguaglianza lungo l'intera distribuzione dei redditi e non è sufficiente, come spesso sostenuto, preoccuparsi delle sole condizioni dei poveri o unicamente far sì che le condizioni di partenza fra i cittadini vengano livellate, come suggerisce chi ritiene che l'unica forma di eguaglianza di cui ci si debba occupare sia quella *ex ante*, ovvero delle opportunità. Strettamente collegate a queste, è la visione in qualche modo consolatoria secondo cui le diseguaglianze andrebbero accettate perché frutto del «merito» di chi ha investito (o ha potuto investire) maggiormente nel proprio capitale umano – come afferma chi ritiene che la crescita delle diseguaglianze dipenda quasi esclusivamente dall'aumento del premio salariale alle abilità (*skills*) più elevate – o di straordinari talenti che, insieme agli sviluppi della tecnologia, consentono ad alcuni individui (i cosiddetti *top income*) di godere di remunerazioni stratosferiche. Infine, l'ultimo luogo comune da contrastare, già richiamato a proposito della strategia di policy delineata da Atkinson, riguarda la posizione, presente talvolta anche a sinistra, in base alla quale unicamente una crescita dell'intensità della redistribuzione e del ruolo del welfare state – peraltro molto difficili da attuare date le regole istituzionali europee – potrebbe consentire di invertire il trend attuale di crescita dei divari del tenore di vita degli individui.

2. Perché non limitarsi al contrasto della povertà?

Studiare e combattere la diseguaglianza – intesa come differenza ingiustificata fra le posizioni economiche relative di tutti gli individui – anziché contrastare unicamente i rischi di povertà ed esclusione sociale appare rilevante per almeno tre ordini di ragione. In primo luogo, vanno indagati tutti i processi che comportano disparità reddituali fra individui, indipendentemente dalla loro posizione relativa, in modo da valutarne l'accettabilità in base a criteri condivisi di efficienza ed equità¹. Interessarsi unicamente alla lotta alla povertà estrema implicherebbe, invece, ritenere uguali diseguaglianze determinate da situa-

¹ A questo proposito, Atkinson in *Inequality: what can be done?* volutamente parla in modo generico di dispersione dei redditi, chiarendo che per valutare la loro diseguaglianza «ingiustificata» vada analizzato il processo che la determina e l'accettabilità dei risultati in base a condivisi giudizi di valore.

zioni differenti: ad esempio, situazioni in cui alte remunerazioni dipendono da «sforzi» individuali sarebbero equiparate a situazioni in cui esse derivano da forme di potere o vantaggi ingiustificabili (come quelli legati al background familiare). In secondo luogo, bisogna considerare che l'amplinarsi delle distanze relative fra soggetti potrebbe comportare effetti negativi su una serie di dimensioni aggregate del benessere di una collettività (ad esempio, la crescita del Pil, la coesione sociale, lo stato di salute). In terzo luogo, appare bizzarro sostenere che il problema sia la povertà anziché la disuguaglianza, dal momento che i due fenomeni (e non solo dal punto di vista della misurazione) appaiono strettamente connessi. La povertà, infatti, altro non è che una forma estrema di disuguaglianza nella «coda bassa» della distribuzione e una strategia di contrasto alla povertà – per reperire nell'immediato le risorse necessarie – richiede quantomeno forme di redistribuzione progressiva.

3. Basta l'eguaglianza di opportunità?

Per valutare se sia sufficiente o meno interessarsi alla sola eguaglianza di opportunità, bisogna interessarsi anche dell'accettabilità dei processi che, allorquando si sia effettivamente «livellato il campo di gioco», determinano gli esiti individuali nei mercati e, quindi, le remunerazioni relative dei soggetti. Le principali formulazioni teoriche – a partire da quella di John Roemer (2000) – al fine di valutare l'accettabilità delle posizioni sociali e reddituali raggiunte dagli individui si interrogano su come distinguere l'effetto su queste esercitato da circostanze fuori dal controllo degli individui (*in primis* il condizionamento derivante dalle caratteristiche del background familiare) dall'effetto determinato dall'impegno personale (*effort*), al quale sarebbe invece associata la responsabilità individuale. Secondo tali teorie, una volta realizzata l'eguaglianza di opportunità sostanziale, le rimanenti disuguaglianze retributive sarebbero accettabili.

Chi ritiene sufficiente occuparsi di eguaglianza di opportunità sostiene, solitamente, che vadano equalizzate le opportunità di istruzione, poiché, rese queste omogenee, le differenze restanti andrebbero ritenute accettabili in quanto frutto di libere scelte degli individui (non si tratterebbe, dunque, di disuguaglianze ingiustificate).

La letteratura economica *mainstream* identifica, pertanto, nell'accumulazione di capitale umano il principale snodo del processo di trasmis-

sione di opportunità diseguali. La persistenza intergenerazionale, quindi, viene solitamente spiegata facendo riferimento alle imperfezioni nel mercato del credito e ai vincoli di liquidità che rendono la ricchezza e il reddito decisivi per finanziare l'investimento in capitale umano (e la stessa qualità di tale investimento), dal quale dipende la possibilità di accedere a redditi da lavoro elevati. L'ipotesi di base è che l'istruzione sia il principale (se non l'unico) vettore del processo di trasmissione intergenerazionale delle diseguaglianze e che, dunque, i condizionamenti legati allo status della famiglia di origine si esauriscano con il completamento degli studi. Se si riuscisse a interrompere tale trasmissione che altera i punti di partenza individuali, non ci si dovrebbe, dunque, interessare ai successivi esiti della gara di mercato.

Se la persistenza intergenerazionale discendesse unicamente dall'istruzione, conseguirebbero chiare implicazioni di carattere etico e di policy. Da una parte, diseguaglianze derivanti dalla «meritoria» accumulazione di capitale umano potrebbero essere ritenute giuste; dall'altra, efficaci misure per il diritto allo studio garantirebbero una riduzione dell'ineguaglianza di opportunità sostanziale.

Tale posizione tende però a sminuire i forti condizionamenti che i fattori familiari possono esercitare sulle scelte/opportunità individuali nella fase successiva a quella dell'istruzione, soprattutto in ambienti istituzionali, come quello italiano, in cui molte posizioni lavorative sembrano legate all'azione dei network sociali di appartenenza, e c'è carenza di strumenti di welfare a sostegno dei giovani e di chi entra nel mercato del lavoro. L'enfasi quasi esclusiva posta sull'istruzione induce a considerare la relazione fra condizioni socio-economiche di genitori e figli come mero «effetto indiretto» della relazione fra origine familiare e titolo di studio conseguito, da cui «indirettamente» dipendono gli esiti sul mercato del lavoro. In altri termini, a parità di capitale umano, le posizioni sociali e reddituali degli individui non sarebbero in alcun modo legate al background socio-economico e familiare degli individui. Si trascurano, quindi, gli «effetti diretti» (ovvero indipendenti dall'istruzione), che il background familiare può esercitare su occupazione e redditi da lavoro (ad esempio, tramite i network sociali a cui si appartiene o attraverso la formazione di tratti e *soft skills* particolarmente remunerate sul mercato).

In realtà, il quadro può essere ben più complesso perché, da una parte, l'investimento in istruzione (a prescindere dalla diversa qualità a cui si può ottenere accesso) non appare sufficiente a compensare la trasmissione informale fra genitori e figli di tratti e *soft skills* più o meno

vantaggiosi², sia perché, a parità di istruzione formale, alcuni meccanismi che operano nel mercato del lavoro possono amplificare l'influenza del background familiare. A tale proposito, Franzini e Raitano (2013) evidenziano che, a parità di istruzione conseguita, in Francia, Spagna, Italia e Regno Unito le retribuzioni dei figli crescono con il livello occupazionale dei genitori: in Italia, ad esempio, rispetto ai figli degli operai, i figli di dirigenti e impiegati ricevono in media un «premio» salariale pari, rispettivamente, al 18,1% e all'8,6%.

In altri termini, anche qualora si riuscissero a equalizzare i livelli di istruzione, ogni qualvolta i risultati raggiunti dai figli fossero influenzati da caratteristiche che sono remunerate sul mercato e che i genitori possono più o meno direttamente trasmettere ai figli (istruzione, di diversa qualità o altri vantaggi connessi a *soft skills* e network sociali di appartenenza) i concetti di eguaglianza dei risultati e di opportunità non risulterebbero più tra loro separabili e un'alta diseguaglianza andrebbe combattuta anche perché questa, oltre a vincolare l'investimento in istruzione di chi proviene da contesti più avvantaggiati, favorirebbe la trasmissione dei vantaggi/svantaggi alle generazioni successive.

4. La crescita della diseguaglianza dipende dall'aumento del premio all'istruzione?

Indipendentemente dal processo di accumulazione di capitale umano e dalla presenza di eventuali «effetti diretti» legati alla famiglia di origine, quanta parte della diseguaglianza attuale e della sua crescita è attribuibile alle diverse «dotazioni» di istruzione degli individui?

La letteratura economica, facendo riferimento soprattutto alle esperienze di Stati Uniti e Regno Unito, ha individuato la causa dell'aumento della dispersione retributiva nel premio salariale crescente goduto da chi ha un alto titolo di studio. Questo premio sarebbe aumentato per effetto del progresso tecnico *skill biased* (Bound e Johnson, 1992; Katz e Murphy, 1992). L'idea è che le nuove tecnologie informatiche, per risultare produttive, devono essere utilizzate da lavoratori ad alto capitale umano; ciò avrebbe determinato un aumento

² Cunha e Heckman (2010) mostrano, ad esempio, come una parte cospicua delle differenze di capacità di apprendimento legate al background familiare si generino negli anni della prima infanzia.

della domanda di lavoratori *skilled* non compensato da una corrispondente crescita dell'offerta, con una pressione al rialzo per le loro retribuzioni. Al contempo, le nuove tecnologie consentirebbero di fare a meno dei lavoratori meno qualificati e ciò, insieme alla crescente offerta di lavoratori *unskilled* provenienti dai paesi in via di sviluppo in seguito all'accentuarsi della globalizzazione, contribuirebbe a comprimere i loro salari. La diseguaglianza salariale viene dunque ricondotta alle differenti dotazioni di capitale umano.

La visione della diseguaglianza salariale che discende da tale interpretazione è, in una qualche misura, rassicurante: la crescita delle sperequazioni dipenderebbe, infatti, da aspetti legati alle abilità individuali. Come sottolineato in precedenza, se si riuscissero a equalizzare i punti di partenza, gli esiti di mercato sarebbero equi ed efficienti, giacché dipenderebbero da abilità e produttività dei lavoratori.

Tuttavia, la visione centrata sul solo capitale umano è smentita quando si analizza quanta parte delle diseguaglianze fra lavoratori sia effettivamente attribuibile ai differenti livelli di istruzione dei lavoratori e quanta, invece, si manifesti all'interno di gruppi di lavoratori omogenei per titoli di studio. Attraverso semplici tecniche statistiche di scomposizione degli indici di diseguaglianza, Franzini e Raitano (2014) mostrano che solo un'esigua parte della diseguaglianza nei salari – dell'ordine del 10-15% – è attribuibile al capitale umano: l'85-90% dei differenziali annui fra lavoratori emerge, quindi, a causa di differenze che si realizzano all'interno di gruppi omogenei per istruzione. Inoltre, per quanto concerne l'Italia, Franzini e Raitano (2014) mostrano che dal 1992 in poi si è costantemente ridotta la quota della diseguaglianza associata al titolo di studio: guardando alle retribuzioni settimanali di chi lavora full-time, la quota di diseguaglianza salariale attribuibile all'istruzione è infatti diminuita dal 16,5% del 1992 all'8,9% del 2007. Le differenze nei livelli di istruzione conseguiti non appaiono, dunque, sufficienti a spiegare livelli e tendenze delle diseguaglianze di mercato nelle economie contemporanee.

5. Le super-retribuzioni dipendono da talenti fuori dalla norma?

Chi si disinteressa alla diseguaglianza sostiene, sovente, che tutto ciò che viene remunerato nei mercati privati – anche le «super-retribuzioni» sempre più elevate ricevute da alcune categorie di lavoratori, come i libero professionisti o i top manager delle grandi imprese e

della finanza o le superstar dello sport e dello spettacolo (Atkinson e al., 2011) – sia da considerarsi giusto e non modificabile in quanto frutto di una libera disponibilità a pagare da parte di alcuni soggetti. Il fenomeno dei lavoratori super-ricchi è, in realtà, abbastanza recente. In passato i redditi dei più ricchi provenivano soprattutto dal rendimento del capitale e dalle rendite. Negli ultimi tre decenni, invece, tra i *top incomes* è fortemente aumentata la quota di individui che traggono la loro fortuna quasi esclusivamente dal lavoro. In Italia, ad esempio, dal 1980 in poi, la composizione dei *top incomes* si è nettamente modificata: la quota di reddito da lavoro (autonomo e dipendente) dell'1% più ricco della popolazione è passata dal 46,4% al 70,9% e, parallelamente, si è ridotta quella del reddito da capitale o delle rendite (Franzini e al., 2014).

Nelle economie contemporanee, dunque, il mercato del lavoro tende a essere sempre più un luogo nel quale si creano enormi disuguaglianze. I super-redditi da lavoro sono considerati, da una parte consistente e affermata della letteratura economica, la conseguenza di una competizione molto intensa (come una gara sportiva) che si risolve, spesso in modo clamoroso, a vantaggio dei «migliori» secondo il principio del «vincitore che prende tutto», anche in virtù degli sviluppi tecnologici che permettono a super-manager e superstar di competere sui mercati globali. Tuttavia, a un'attenta analisi (Franzini e al., 2014), le super-retribuzioni che emergono al top non sembrano potersi attribuire (quantomeno non solamente) a straordinari talenti o capacità da parte di chi se ne appropria, ma appaiono legate a «rendite da lavoro» connesse a posizioni di potere e a mal funzionamenti dei meccanismi di mercato, indotti, ad esempio, da barriere all'entrata che limitano un'effettiva competizione per le posizioni apicali (si pensi al ruolo svolto dalla notorietà e dal conformismo nello spiegare il successo di alcuni libero professionisti, in contesti di forte asimmetria con i potenziali clienti).

6. Le scelte pubbliche influenzano la disuguaglianza solo mediante la redistribuzione?

Per ragionare sulla relazione fra politiche pubbliche e disuguaglianze appare utile rimarcare come queste ultime derivino da processi complessi, che possono essere osservati da prospettive diverse e nei quali operano, spesso in interazione tra loro, molteplici fattori. Volendo sin-

tetizzare, in linea con le riflessioni condotte da Atkinson nel suo libro, il processo di creazione delle diseguaglianze può essere immaginato come una catena composta da almeno tre anelli (all'interno dei quali agiscono molteplici meccanismi), ognuno dei quali può essere influenzato da numerose scelte di policy, non solo di tipo dichiaratamente redistributivo.

Per valutare il benessere economico individuale si guarda, solitamente, al reddito disponibile equivalente, ovvero alla somma di tutti i redditi di mercato, quale che ne sia la fonte (lavoro dipendente e autonomo, capitale, rendita), percepiti dai membri di un nucleo familiare, al netto delle imposte e al lordo dei trasferimenti, resi equivalenti per tenere conto, mediante le apposite scale, della diversa dimensione dei nuclei familiari. I redditi disponibili non sono però che l'ultimo anello di una catena del processo di formazione dei redditi che si compone almeno di tre anelli: nel primo, gli individui offrono il loro lavoro sul mercato e dal contratto che ottengono discendono il salario, la durata dell'impiego, la frequenza dei periodi di disoccupazione. Nel secondo gli individui si compongono in nuclei familiari il cui reddito complessivo dipenderà non soltanto dai redditi di lavoro dei suoi componenti (e quindi, in modo cruciale, dal numero di percettori di salari), ma anche da altri eventuali redditi di mercato, come quelli che scaturiscono dal rendimento del capitale. L'ultimo anello è quello dell'intervento redistributivo dello Stato, che si concretizza attraverso imposte sul reddito e trasferimenti monetari del welfare. Nella valutazione del benessere economico, e del ruolo redistributivo svolto dall'operatore pubblico, occorrerebbe però tener conto di ogni tipologia di imposta (su reddito, consumo, patrimonio) e di trasferimento (attribuendo, dunque, un valore monetario ai trasferimenti in natura, quali, ad esempio, sanità e istruzione, e alle minori imposte pagate grazie alle agevolazioni fiscali)³. All'interno di un processo con così tanti snodi, l'impatto dell'azione

³ Nelle analisi distributive, a causa di limiti dei dati a disposizione e di complessità metodologiche, si tiene però conto, generalmente, soltanto delle imposte dirette e dei trasferimenti monetari; ciò vuol dire che vengono omesse alcune voci del bilancio pubblico molto rilevanti per il benessere individuale, oltre che variabili nel corso del tempo. In particolare, le misure di reddito disponibile solitamente adottate non consentono di valutare l'effetto sulla diseguaglianza della riduzione della spesa per i servizi di welfare in natura e dell'incremento delle imposte indirette, ovvero di alcune delle misure di austerità introdotte dai governi europei per far fronte agli effetti della crisi economica.

pubblica sulla distribuzione non può limitarsi alle sole politiche redistributive (quelle che agiscono, in altri termini, nel terzo anello della catena). Le politiche pubbliche influenzano, infatti, la diseguaglianza anche negli altri anelli, agendo sugli equilibri che si raggiungono su ogni mercato, in primo luogo su quello del lavoro, come appare evidente qualora si ragioni sui possibili effetti distributivi (di diverso segno) che potrebbero essere indotti dai processi di liberalizzazione del mercato del lavoro.

Come sottolineato con forza da Atkinson, seguendo quest'ottica, la crescita della diseguaglianza non appare l'esito delle forze ineluttabili della tecnologia e della globalizzazione contro cui la redistribuzione può solo svolgere una battaglia di retroguardia, ma discende anche, se non soprattutto, da precise scelte politiche che influenzano equilibri ed esiti di mercato. Al di là delle misure strettamente redistributive, una lunga serie di scelte di policy, influenzando il funzionamento dei mercati, possono aver contribuito in modo rilevante ad aggravare le diseguaglianze.

In particolare, le politiche pubbliche possono influenzare gli equilibri sia favorendo l'accumulazione individuale di dotazioni richieste e premiate dal mercato – in primo luogo l'istruzione, come sostenuto dai fautori del passaggio da un *welfare state* compensativo verso un *social investment state* attivante (Morel e al., 2012) – sia attraverso forme di regolazione dei mercati dalle quali dipende, ad esempio, la possibilità che si formino rendite (non solo a vantaggio dei super-ricchi) e che si abbiano sperequazioni più o meno marcate. In linea con quanto sostenuto da Franzini e Raitano (2014), e perfettamente in coerenza con la strategia delineata da Atkinson (2015), muovere verso una minore diseguaglianza nella distribuzione delle dotazioni di capitale umano rappresenta senz'altro una misura desiderabile in base a una pluralità di criteri di equità.

Tuttavia, quanto richiamato a proposito della diseguaglianza a parità di istruzione mostra i limiti di questa pur desiderabile strategia e sottolinea l'importanza di intervenire anche sulle «regole del gioco» delle società capitalistiche, ovvero sul modo in cui funzionano i mercati del lavoro e dei capitali, ad esempio: definendo misure che rafforzino la posizione dei lavoratori sul mercato del lavoro, in termini di retribuzione e diritti; che incidano sui rapporti di forza fra sindacati e impresa, anche in modo da invertire la direzione di quel processo di continua individualizzazione delle condizioni dei lavoratori che costituisce un potente meccanismo di accentuazione delle disparità fra gli stessi

(Franzini e Pianta, 2016)⁴; che modifichino le forme della *corporate governance* delle imprese, limitando il potere dei manager di appropriarsi troppo spesso di rendite che dovrebbero avere un'altra destinazione. Laddove non si fosse in grado di perseguire una strategia complessiva come quella delineata da Atkinson, lo sforzo redistributivo richiesto al welfare state potrebbe eccedere l'orizzonte di quel che è realizzabile, stante il livello e la tendenza dell'attuale disuguaglianza di mercato. Ad ogni modo, lo straordinario ottimismo di Atkinson nel proporre e credere a una linea di azione così ambiziosa fornisce a chi si occupa di disuguaglianze nuove energie per confutare le posizioni di chi giustifica o minimizza le disparità così pervasive nelle società capitalistiche contemporanee e per seguire la lotta alla disuguaglianza come la stella polare della ricerca di politica economica.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B., 1970, *On the Measurement of Inequality*, «Journal of Economic Theory», n. 2, pp. 244-263.
- Atkinson A.B., 1983, *The Economics of Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- Atkinson A.B., 1997, *Bringing Income Distribution in from the Cold*, «Economic Journal», 107, n. 441, pp. 297-321.
- Atkinson A.B., 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano (ediz. or.: 2015, *Inequality. What Can Be Done?*, Harvard University Press, Cambridge, Ma).
- Atkinson A.B., Piketty T. e Saez E., 2011, *Top Incomes in the Long Run of History*, «Journal of Economic Literature», vol. 49, n. 1, pp. 3-71.
- Bound J. e Johnson G., 1992, *Changes in the Structure of Wages in the 1980s: An Evaluation of Alternative Explanations*, «American Economic Review», vol. 82, n. 3, pp. 371-392.
- Cunha F. e Heckman J., 2010, *Investing in Our Young People*, «NBER Working Papers», n. 16201.
- Franzini M. e Pianta M., 2016, *Explaining Inequality*, Routledge, Londra.
- Franzini M. e Raitano M., 2013, *Economic Inequality and its Impact on Intergenerational Mobility*, «Intereconomics - Review of European Economic Policy», n. 6, pp. 328-335.

⁴ In quest'ottica, come caso evidente di politiche con effetti avversi sulla distribuzione mediante modifiche perverse delle «regole del gioco», viene immediato pensare al modo in cui si sono introdotte le forme di flessibilità nel mercato del lavoro italiano dalla metà degli anni novanta in poi e al modo in cui di recente, con il *Jobs Act*, si stia tentando di alterare i rapporti di forza fra datori e sindacati, a svantaggio di questi ultimi.

- Franzini M. e Raitano M., 2014, *Tendenze e caratteristiche della disuguaglianza dei redditi: le ragioni della predistribuzione*, «QA-Rivista dell'Associazione Rossi Doria», n. 4, pp. 89-117.
- Franzini M., Granaglia E. e Raitano M., 2014, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le disuguaglianze estreme nel capitalismo contemporaneo*, il Mulino, Bologna.
- Hacker J.S., 2011, *The Institutional Foundation of Middle-Class Democracy*, Policy Network, Londra.
- Katz L. e Murphy K., 1992, *Changes in Relative Wages, 1963-87: Supply and Demand Factors*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 107, n. 1, pp. 35-78.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2012, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol.
- Oecd, 2008, *Growing Unequal*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2011, *Divided we Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2015, *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, Oecd, Parigi.
- Piketty T., 2014, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.
- Roemer J., 2000, *Equality of opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.

Le autrici e gli autori

Davide Arcidiacono è ricercatore in Sociologia dei processi economici e del lavoro presso la facoltà di Economia dell'«Università cattolica del Sacro Cuore». I suoi principali interessi di ricerca riguardano l'innovazione sociale e le transizioni al lavoro dei giovani istruiti.

Mirko Armiento è dottorando in Socio-Economic and Statistical Studies (Sess Euro-PhD) presso la «Sapienza» Università di Roma ed è laureato in Economia politica presso l'Università «Bocconi» di Milano. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la macroeconomia, gli indicatori e gli studi sul welfare, la politica economica e l'economia dell'energia.

Eduardo Barberis è ricercatore a tempo determinato presso l'Università di Urbino «Carlo Bo», dove insegna Politiche dell'immigrazione e coordina il Centro interdipartimentale per la ricerca transculturale applicata. I suoi interessi di ricerca si situano a cavallo fra sociologia urbana, sociologia economica e sociologia delle migrazioni. In particolare, si è occupato di dimensione territoriale delle politiche sociali e migratorie e di processi di integrazione socio-economica dei migranti.

Fabio Bordignon è docente di Scienza politica presso l'Università di Urbino «Carlo Bo». I suoi interessi di ricerca riguardano le trasformazioni nel rapporto tra cittadini, istituzioni e politica, con particolare riferimento al comportamento elettorale e alla personalizzazione della politica.

Piera Campanella è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Urbino «Carlo Bo». I suoi principali interessi di ricerca riguardano la rappresentanza, la rappresentatività sindacale, il contratto collettivo e le relazioni industriali, il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, il contratto di lavoro, la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Lilli Carollo è ricercatrice Isfol e cultore della materia di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza della «Sapienza» Università di Roma. I suoi principali interessi di ricerca riguardano l'appren-

distato, l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, la sicurezza sul lavoro e le tipologie flessibili di lavoro.

Luigi Ceccarini è docente di Metodologia della ricerca sociale e politica e di Società e politica presso l'Università di Urbino «Carlo Bo». I suoi interessi di ricerca riguardano le trasformazioni del rapporto tra società e politica con particolare riferimento allo studio del comportamento elettorale e delle nuove forme di partecipazione politica.

Valeria Cirillo è ricercatrice presso la Scuola superiore «Sant'Anna» di Pisa. Ha precedentemente svolto la sua attività di ricerca presso il Dipartimento di Statistica della «Sapienza» Università di Roma dove ha conseguito il dottorato in Economia dello sviluppo. Fra i suoi interessi di ricerca vi sono l'occupazione, le dinamiche del mercato del lavoro, la distribuzione del reddito e il cambiamento tecnologico

Marta Fana è dottoranda in Economia presso l'Istituto di studi politici di «Sciences Po» a Parigi. Nella tesi di ricerca in *political economy* studia principalmente l'impatto del federalismo e della cattura del regolatore sulla composizione della spesa pubblica locale, la dinamica di reddito e ricchezza dei gruppi socio-economici italiani e la liberalizzazione del mercato del lavoro in termini di effetti salariali. I suoi temi di ricerca riguardano la *political economy*, l'economia delle disuguaglianze e la dinamica del mercato del lavoro.

Fatima Farina è ricercatrice presso l'Università di Urbino «Carlo Bo» dove insegna Sociologia economica e del lavoro e Genere, lavoro e partecipazione sociale. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la partecipazione sociale, politica e lavorativa delle donne e dei giovani, gli studi di genere e le disuguaglianze.

Maurizio Franzini è professore alla «Sapienza» Università di Roma, dove dirige la Scuola di dottorato in Economia. Fa parte del Consiglio dell'Istat ed è direttore del Centro di ricerca interuniversitaria «Ezio Tarantelli» e della rivista online «Menabò di Etica e Economia». Si occupa di disuguaglianze, economia delle istituzioni, economia del benessere, politica economica, economia ambientale.

Angela Genova è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia, società e politica dell'Università di Urbino «Carlo Bo». È tito-

lare dei contratti di insegnamento per i corsi di Politiche sociali e Politiche per la salute. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le politiche sociali e le politiche per la salute e quelle di contrasto alle discriminazioni in prospettiva comparata.

Nicola Giannelli è ricercatore di Scienza politica e docente di Scienza dell'amministrazione e di Valutazione e analisi delle politiche pubbliche all'Università di Urbino «Carlo Bo». I suoi campi di ricerca sono le riforme della pubblica amministrazione, i servizi pubblici, le politiche sanitarie e le politiche del lavoro.

Germana Giombini è ricercatore di Economia presso l'Università di Urbino «Carlo Bo» dove insegna Microeconomia. Tra i suoi interessi di ricerca vi sono gli investimenti delle imprese, l'accesso al credito e le interazioni tra mercati imperfetti.

Dario Guarascio è ricercatore presso la Scuola superiore «Sant'Anna» di Pisa e sta completando il dottorato di ricerca in Economia politica presso la «Sapienza» Università di Roma. I suoi principali interessi di ricerca vertono sul legame tra innovazione tecnologica, distribuzione del reddito e competitività delle industrie europee.

Elisa Lello insegna Sociologia politica all'Università di Urbino «Carlo Bo», dove collabora alle attività di ricerca promosse da LaPolis, Laboratorio di Studi politici e sociali. Oltre all'analisi del mutamento generazionale, i suoi interessi di ricerca comprendono i partiti, le forme emergenti di partecipazione politica e le trasformazioni della democrazia.

Natalia Paci è avvocato e professore a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università di Urbino «Carlo Bo». I suoi principali interessi di ricerca riguardano gli ammortizzatori sociali, il contratto a termine, la salute e sicurezza sul lavoro, il contratto collettivo e le relazioni industriali.

Ivana Pais è professore associato di Sociologia economica presso la Facoltà di Economia dell'«Università cattolica del Sacro Cuore». Si occupa di reti sociali e comunità professionali digitali.

Laura Pennacchi, economista, più volte eletta in Parlamento, è stata sottosegretario al Tesoro con Ciampi nel primo Governo Prodi. Diritto

ge la scuola «Vivere la democrazia, costruire la sfera pubblica» della Fondazione Lelio e Lisli Basso.

Francesco Perugini è assegnista di ricerca presso l'Università di Urbino «Carlo Bo». Tra i suoi interessi di ricerca, la crescita economica e lo sviluppo regionale.

Mario Pianta è professore nell'Università di Urbino «Carlo Bo», è stato membro del Centro linceo interdisciplinare «Beniamino Segre» dell'Accademia nazionale dei Lincei e *fellow* all'Istituto universitario europeo e in altre università straniere. È tra i promotori della rivista online «Sbilanciamoci.info». Si occupa di crescita economica, innovazione, occupazione, disuguaglianze, politiche economiche e industriali in Italia e in Europa.

Michele Raitano è ricercatore di Politica economica presso il Dipartimento di Economia e diritto della «Sapienza», Università di Roma, dove insegna Welfare economics. Ha ottenuto l'abilitazione nazionale in Politica economica sia come professore associato che come ordinario. Tanto in chiave accademica quanto di dibattito di policy, si occupa in prevalenza di diseguaglianze economiche (correnti e intergenerazionali), redistribuzione, mercato del lavoro, capitale umano, welfare state e sistemi previdenziali.

Chiara Saturnino è dottore di ricerca in Socio-Economic and Statistical Studies, titolo conseguito presso l'Università di Roma «Sapienza». Tra i suoi principali interessi di ricerca gli studi sul benessere e sulla qualità della vita, in particolare legati all'approccio soggettivo.

Giuseppe Travaglini è professore ordinario di Economia presso l'Università di Urbino «Carlo Bo» dove insegna Macroeconomia e Economia e politica dei mercati finanziari. Tra i suoi interessi di ricerca vi sono la crescita economica, il mercato del lavoro, la sostenibilità ambientale e i mercati finanziari.

Fabio Turato è docente di Relazioni internazionali presso l'Università di Urbino «Carlo Bo». I suoi interessi di ricerca riguardano la politica comparata e la comunicazione della politica estera, con particolare riferimento all'internazionalizzazione dei processi politici e socio-economici.

Alessandra Vincenti è assegnista di ricerca presso l'Università di Urbino «Carlo Bo». Tra i suoi principali interessi di ricerca vi sono il rapporto tra genere e diritto, l'analisi di genere delle trasformazioni del mercato del lavoro e delle politiche di welfare, gli studi di genere.

RPS

gli autori