

Il welfare come mercato del lavoro: un'agenda di ricerca

Emmanuele Pavolini

RPS

Nel corso dell'ultimo quarto di secolo si è aperta nei paesi occidentali un'ampia discussione su quali siano gli scenari e le traiettorie di trasformazione del mercato del lavoro in un contesto sempre più post-industriale. In queste analisi spesso si trascura un'importante parte del settore terziario: i servizi sociali, sanitari e l'istruzione. Tale scarsa attenzione

sia negli studi sul welfare che in quelli del mercato del lavoro, dello sviluppo e delle relazioni industriali rappresenta, però, un importante limite. Il presente saggio intende offrire un quadro e un'agenda di ricerca tramite cui connettere maggiormente l'area degli studi sul welfare con quella delle analisi sul mercato del lavoro e sullo sviluppo economico.

1. Introduzione

Nel corso dell'ultimo quarto di secolo si è aperta nei paesi occidentali un'ampia discussione su quali siano gli scenari e le traiettorie di trasformazione del mercato del lavoro in un contesto sempre più post-industriale (Reyneri, 2018). Proseguendo un trend già iniziato nei decenni precedenti, da metà anni '90 alla fine del decennio passato l'occupazione nei servizi è, infatti, aumentata di circa il 37% nella «vecchia» Unione europea a 15 (Ue-15) ed in Italia di circa il 28% (dati tratti dall'Eurostat online database), mentre quella nell'industria è diminuita di circa l'8% sia nell'Ue-15 che in Italia. Sotto il profilo occupazionale, quello che si sta verificando a livello europeo ed italiano è, quindi, un processo di terziarizzazione solo in parte legato al crollo dell'industria, bensì caratterizzato dalla forte espansione del settore dei servizi. Vi è un'ampia letteratura che si sta interrogando su quali forme assume ed assumerà tale terziarizzazione dell'economia e del mercato del lavoro, tenendo comunque presente come la fine dell'industria, e in particolare della manifattura, sia stata sancita con eccessiva rapidità (si tengano, ad esempio, presenti la forza della manifattura tedesca e quella rinnovata dei paesi del Centro-Est Europa; Viesti, 2019). Sostanzialmente il dibattito si è orientato attorno al ruolo da attribuire a due segmenti del

terziario. Un primo segmento è quello centrato attorno al cosiddetto «terziario avanzato» e cioè servizi innovativi, qualificati e ad alta produttività (dalla finanza alla ricerca ai servizi alle imprese all'informazione e comunicazione), spesso legati anche al mondo dell'industria. Chi guarda a questa via ne vede le potenzialità sia in termini di valore aggiunto prodotto che di domanda di occupazione qualificata (Wren e al., 2013). Un secondo segmento di crescita è centrato, invece, attorno al cosiddetto «terziario di consumo», composto da commercio, turismo e ristorazione, logistica e trasporti (Fellini, 2017). Chi guarda a questo ultimo segmento ne vede le potenzialità soprattutto sotto il profilo occupazionale ma anche di rilancio di una forma di sviluppo economico differente, soprattutto per quelle aree geografiche in cui il turismo potrebbe essere un volano in territori che sono ricchi di patrimoni artistici e naturalistici e che hanno perso una vocazione manifatturiera (si pensi, ad esempio, al Sud Italia). Tuttavia, entrambe queste vie di crescita presentano problematicità per molti versi speculari. La via del «terziario avanzato» è fortemente selettiva in termini di lavoratori occupabili (debbono essere spesso fortemente qualificati e l'innovazione in questi settori spesso porta gli occupati a dover cambiare lavoro con una certa frequenza ed investire continuamente nell'aggiornamento delle proprie conoscenze). La via del «terziario di consumo» tende ad assorbire una vasta platea di lavoratori, richiedendo un livello medio-basso di qualifiche, ma allo stesso tempo si caratterizza per una bassa produttività (che porta con sé una capacità di crescita economica limitata) e per un modello di competitività spesso basato sul contenimento dei prezzi di vendita, che significa frequentemente condizioni lavorative insoddisfacenti.

Questo saggio non si occuperà delle tematiche appena accennate, ma nasce proprio sullo sfondo di tale dibattito, avendo l'obiettivo di arricchire ed articolare maggiormente le riflessioni sul tema. Se è vero che paesi diversi hanno incentivato (o si sono ritrovati) percorsi differenti di sviluppo economico e del mercato del lavoro, cercando, almeno nelle intenzioni, di mescolare in varia maniera l'apporto della manifattura, delle costruzioni, del terziario avanzato e di quello di consumo, è altrettanto vero che nelle analisi spesso si trascura un altro importante parte del settore terziario: i servizi sociali, sanitari e l'istruzione.

In genere, quando si studiano o si considerano le politiche sociali e quelle di istruzione, l'ottica adottata è quella di concentrarsi sugli aspetti di spesa, sul disegno istituzionale degli schemi di welfare (grado di copertura, generosità e universalismo, criteri di accesso, ecc.), sugli effetti

di tali politiche in termini di efficacia e di diseguaglianze sociali di varia natura (da quelle di classe al genere) o sulle dinamiche politiche legate all'istituzione o alla trasformazione di tali schemi. Allo stesso tempo chi si occupa di mercato del lavoro, come si è appena illustrato, raramente focalizza l'attenzione sul ruolo giocato dai servizi sanitari, sociali e di istruzione rispetto alle dinamiche complessive di trasformazione di tale mercato e del più generale modello di sviluppo. Ugualmente la letteratura sulle relazioni industriali solo recentemente e ancora in maniera relativamente timida sta mettendo a fuoco i settori della scuola e delle politiche sociali quali terreni in cui verificare come funziona la contrattazione e come cambiano le condizioni di lavoro.

Tale scarsa attenzione sia negli studi sul welfare che di quelli del mercato del lavoro, dello sviluppo e delle relazioni industriali rappresenta, però, un «buco» importante e sempre meno appropriato da un punto di vista teorico, della ricerca e delle politiche. In altri termini, nel mondo occidentale i comparti della terziarizzazione non sono solo o unicamente due: quella del terziario avanzato o quella del terziario dei consumi. Ve ne è un terzo, già relativamente presente e diffuso in molti contesti, che concerne l'occupazione e lo sviluppo appunto nel campo della sanità, dei servizi sociali e dell'istruzione. Da questo punto di vista, insegnanti, medici, infermieri, assistenti sociali, professori universitari, educatori, Oss, Ota e molte altre figure professionali, oltre ad assicurare la qualità della cura e della vita di molte persone e l'accumulazione di capitale umano, hanno attualmente rilevanti peso e centralità nel nostro mercato del lavoro e nel sentiero di sviluppo economico, così come stanno diventando uno dei terreni, per certi versi privilegiati, di contrattazione collettiva, dato che ricadono spesso sotto un'area di influenza della regolazione diretta pubblica, terreno in cui è molto forte la presenza sindacale.

Da solo nessuno dei tre comparti è auspicabile che rappresenti l'intero terziario ma sicuramente ha senso chiedersi quale componente andrebbe potenziata e per l'Italia quelle del welfare e del terziario avanzato sono quelle meno sviluppate (Fellini e Fullin, 2018).

Il presente saggio intende offrire un quadro ed una agenda di ricerca tramite cui connettere maggiormente l'area degli studi sul welfare con quella delle analisi sul mercato del lavoro e sullo sviluppo economico. Una premessa definitoria è d'obbligo. Per welfare in questa sede si intende sia l'insieme dei servizi sociali e sanitari che l'istruzione. I dati discussi in questo saggio sono sostanzialmente tratti da fonte Eurostat e fanno riferimento ai seguenti segmenti del mercato del lavoro:

- a) il welfare «ristretto» (istruzione, servizi sociali e sanitari) e quello «allargato» (i settori precedenti più le occupazioni create dalle famiglie direttamente in qualità di datrici di lavoro); quest'ultima categoria appare particolarmente utile se vogliamo analizzare il ruolo del welfare in paesi quali l'Italia, in cui il ruolo delle assistenti familiari (straniere), assunte direttamente dalle famiglie, è marcato e, spesso, sostitutivo dell'intervento diretto pubblico nel campo della cura;
- b) il «terziario di consumo» (Fellini e Fullin, 2018; Fellini, 2017), comprende i settori del commercio, turismo e ristorazione, trasporto e logistica, attività artistiche e di intrattenimento, attività immobiliari;
- c) il «terziario avanzato», comprende i settori dell'informazione e della comunicazione, le attività assicurativo-finanziarie, quelle professionali e scientifiche e quelle di supporto amministrativo;
- d) la «Pubblica amministrazione», comprende il settore pubblico con l'esclusione dell'occupazione nei servizi di welfare di cui sopra;
- e) l'agricoltura;
- f) l'industria, includente sia la manifattura che l'edilizia, oltre che le attività minerarie e di fornitura di energia ed acqua.

I dati sono riferiti all'anno più recente a disposizione nel momento in cui questo saggio è stato scritto: il 2019. Allo stesso tempo, sono stati fatti confronti diacronici con il 1997 per valutare i cambiamenti intercorsi nel corso di oltre un ventennio¹.

2. Il ruolo del welfare nelle trasformazioni del mercato del lavoro e nello sviluppo: alcune chiavi di lettura

Come accennato nel paragrafo precedente, il welfare ha attirato poco l'attenzione degli studiosi del mercato del lavoro. È, pertanto, difficile trovare letteratura che si occupi specificatamente del tema qui trattato². Occorre, quindi, partire da altri filoni di studio per comprendere come adattare alcune chiavi di lettura alle domande di ricerca di interesse per il presente saggio. In particolare, vi sono due filoni di ricerca molto utili.

¹ Si fa presente che per alcuni paesi del Centro-Est Europa, come la Polonia, l'anno di riferimento nel passato è il 2000, data l'assenza di informazioni rispetto agli anni precedenti.

² Fra le poche analisi in Italia con un taglio come quello qui presentato vi sono gli studi di Argentin (2018) sul mercato del lavoro degli insegnanti.

Il primo si occupa della regolazione dei lavori nel terziario in generale, focalizzando l'attenzione su quelli a media-bassa qualificazione e sul ruolo che il welfare state gioca rispetto a tale regolazione. Il secondo si concentra su quale siano la struttura e la «morfologia» complessive nel mercato del lavoro, derivanti dalle trasformazioni in atto.

Il primo filone di studi è stato in buona parte inaugurato da Esping-Andersen (1990, 1999), riprendendo il concetto di «malattia dei costi di Baumol» e le sue implicazioni sui livelli e sulla crescita relativa dei salari in settori con differenti livelli di produttività. A fronte della crescita occupazionale nel terziario a bassa e medio-bassa produttività, si pone infatti il problema di regolare i salari fra settori con livelli di produttività differenti. Tale studioso ha sottolineato come diversi regimi di welfare tendono ad avere impatti diversi sulla struttura del mercato del lavoro ed in particolare sui lavoratori non coinvolti né nell'industria né nel terziario avanzato. Esping-Andersen non si occupava direttamente del welfare come settore occupazionale. Tuttavia, alcune sue considerazioni sono utili punti di partenza per il ragionamento qui presentato. Dato che sia i servizi di welfare che quelli del cosiddetto terziario di consumo possono essere prodotti dal mercato, dallo stato o dalla famiglia, e in genere sono caratterizzati da limitata produttività e dall'essere *labour-intensive* (anche se tale ragionamento non funziona per una parte della sanità), la logica di funzionamento del welfare influenzerà come verranno prodotti e quali caratteristiche strutturali complessive assumerà il mercato del lavoro. In particolare, l'autore danese individua tre potenziali risposte istituzionali alla «malattia dei costi». La prima è lasciare aumentare la disuguaglianza salariale, consentendo ai salari nei servizi di adattarsi a una minore crescita della produttività, con la conseguenza che si avrà una forte crescita dei posti di lavoro nel terziario di consumo e in parte di quello di welfare, pagati, però, con bassi salari. Sono i regimi di welfare liberali quelli che stimolano la crescita del mercato e dell'occupazione nei servizi privati a bassa retribuzione, consentendo il contenimento dei salari in questo settore e, di conseguenza, dei prezzi. La seconda risposta istituzionale è sovvenzionare i servizi alla persona creando posti di lavoro nel settore pubblico, in particolare nell'assistenza agli anziani, nell'infanzia, nella sanità e nell'istruzione. Sono i regimi socialdemocratici quelli che creano un numero elevato di posti di lavoro nei servizi pubblici soprattutto grazie ai settori welfare «ristretto» (sanità, sociale e istruzione), assumendosi direttamente la responsabilità di assumere lavoratori con salari di importo medio. La terza risposta consiste nel lasciare che i salari nei servizi interpersonali

RPS

Emmanuele Pavolini

seguano l'evoluzione dei salari nell'economia, altrimenti questi servizi faranno fatica ad assumere lavoratori. Di conseguenza, i servizi interpersonali a bassa produttività diventano troppo costosi da sviluppare sul mercato e vengono svolti principalmente all'interno della famiglia. Questa terza opzione è stata adottata soprattutto dai regimi conservatori, che delegano tradizionalmente una parte dei servizi socio-sanitari alle donne all'interno della famiglia, non creando occupazione e basandosi su massicci trasferimenti monetari che supportano un «familismo sostenuto» (Keck e Saraceno, 2010). Questo primo filone di studi si è sviluppato nel tempo in varie direzioni. Un importante contributo è venuto da Iversen e Wren (1998). Secondo questi studiosi ogni regime di welfare affronta un trilemma tra contenimento del bilancio pubblico, assicurare uguaglianza nelle condizioni salariali e crescita dell'occupazione e può scegliere solo una risposta, che, però, non sarà in grado di rispondere a tutti e tre i potenziali obiettivi. Questi studiosi sostengono che la risposta liberale passa attraverso un mercato (deregolato) di servizi privati a bassa retribuzione (che include sia il terziario di consumo che una parte del welfare), che, però, comporta forti disuguaglianze salariali. Quella socialdemocratica passa attraverso l'intervento statale diretto, che, però, comporta un crescente peso fiscale dello stato sull'economia (rischiando di minarne la competitività), e quella conservatrice si traduce in un'elevata disoccupazione (o bassi tassi di attività, soprattutto tra le donne) tra i meno istruiti per assicurare agli altri buone condizioni di lavoro. Il rapporto tra i cambiamenti del mercato del lavoro e il funzionamento del welfare state è al centro anche di un interessante studio di Oesch (2013), il quale si concentra sui cosiddetti «lavoratori dei servizi interpersonali a bassa retribuzione» e su come vari modelli di regolazione del mercato del lavoro e del welfare affrontano il tema di tali profili occupazionali.

Un secondo filone di letteratura riguarda le traiettorie, le dinamiche in atto nel mercato del lavoro verso economie post-fordiste, post-industriali e dei servizi e la forma che tale mercato sta assumendo anche a seguito delle innovazioni tecnologiche (Reyneri, 2018). Da un lato, vi è un approccio radicato attorno al concetto di «società della conoscenza», che interpreta i cambiamenti in atto in termini di «upgrading» della struttura occupazionale e «upskilling» dei contenuti delle mansioni lavorative, occupazioni e professioni e, quindi, ipotizza che complessivamente il mercato del lavoro si sposti verso «l'alto» (in termini di qualità del lavoro e delle condizioni occupazionali). Un'interpretazione alternativa meno ottimistica ipotizza, invece, che la transizione post-fordista

crei una «polarizzazione» nei paesi occidentali (Thalin, 2007; Autor e Dorn, 2013) e una crescente segmentazione del mercato del lavoro con «vincitori», tipicamente impiegati in settori ad alta produttività ed alti salari, e «perdenti», impiegati in settori con bassa produttività, *labour-intensive* e basse retribuzioni. Questa seconda interpretazione postula, quindi, che sia in atto un doppio processo sia di «declassamento» occupazionale e professionale nella parte medio-bassa del mercato del lavoro che di «upgrading» nella parte medio-alta della scala occupazionale (Oesch e Rodríguez Menez, 2011). Il secondo filone di letteratura qui brevemente riportato non si occupa sostanzialmente di welfare e del suo ruolo, tranne che in poche eccezioni (Oesch, 2015; Fellini e Fullin, 2018). Fra queste ultime è importante considerare uno studio di Dwyer sugli Stati Uniti (2013), in cui la studiosa ipotizza che la crescente polarizzazione nel mercato del lavoro americano sia proprio frutto di quello che accade nel «settore della cura» (in cui, però, rispetto all'impostazione del presente saggio, vengono incluse anche occupazioni non strettamente legate al welfare ed, invece, tipiche del «terziario di consumo»), in cui dagli anni '80 alla fine degli anni 2000 è avvenuto un forte incremento di occupazione nella parte alta e in quella bassa della distribuzione delle occupazioni, ma non nel mezzo della stessa.

Il presente saggio riprende le considerazioni provenienti da questi due filoni di ricerca e cerca di adattare ad un'analisi più puntuale del ruolo del welfare nel mercato del lavoro. Rispetto ai temi qui discussi, è utile aggiungere due ulteriori ordini di riflessioni. Occorre, innanzitutto, riprendere un suggerimento generale espresso da Eurofound (2015) sul ruolo del settore pubblico nelle dinamiche generali di trasformazione del mercato del lavoro: «Il contributo del settore pubblico ai modelli di cambiamento strutturale sembra piuttosto significativo, soprattutto perché è raramente discusso in letteratura. Il dibattito sulle forze che spiegano tali trasformazioni (dai fenomeni di «upgrading» a quelli di polarizzazione del mercato del lavoro) tende a concentrarsi principalmente sull'effetto delle forze di mercato come il cambiamento tecnico e il commercio internazionale, che non sembrano avere un ruolo forte nel settore pubblico. Tuttavia, il ruolo svolto dal settore pubblico è cruciale per comprendere gli sviluppi complessivi» (2015, p. 14). Non va dimenticato che quando si discute di settore pubblico, in realtà, si fa riferimento spesso al welfare: circa due terzi degli occupati nel settore pubblico in Europa occidentale sono impegnati fra sociale, sanità ed istruzione.

Inoltre, il ruolo del welfare nel mercato del lavoro è cresciuto ed è pro-

RPS

Emmanuele Pavolini

babilmente destinato ad aumentare ulteriormente anche per alcuni cambiamenti intervenuti dal lato della domanda di tale tipo di servizi. L'invecchiamento progressivo della popolazione europea comporta un aumento dei bisogni sociali e socio-sanitari per prendersi cura di anziani fragili e con malattie croniche. Inoltre, si è verificato un aumento di attenzione da parte delle famiglie (dovuta alla riduzione del numero di figli per famiglia, all'aumento del livello di istruzione delle famiglie stesse e alla crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro) per le attività di istruzione dei propri figli (dall'università di massa ai servizi per la prima infanzia) e del mondo delle imprese, una parte delle quali richiede conoscenze di base più alte, se non conoscenze avanzate (Thalin, 2007; Wren e al., 2013; Oesch, 2013). Complessivamente, nel campo del welfare la domanda di lavoro (rispetto al «terziario di consumo» come commercio, turismo e pulizie) viene sia dalle famiglie che dallo Stato, con un ruolo molto forte di quest'ultimo nell'influenzare direttamente il tipo e l'entità della domanda da parte delle famiglie.

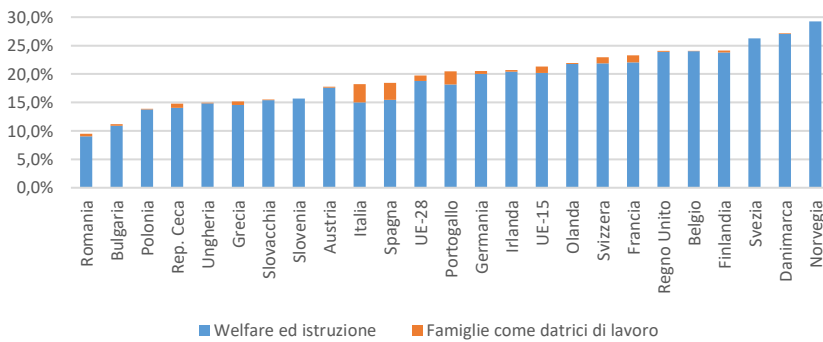
Pertanto, il presente saggio intende offrire alcune risposte alle seguenti sei domande in un'ottica esplorativa e descrittiva. Primo, quale ruolo gioca il welfare nel mercato del lavoro europeo ed italiano. In altri termini, quanti sono gli occupati in questo settore rispetto al totale dei lavoratori. Secondo, quale tipo di occupazioni vengono offerte nel welfare? Quanto sono qualificate? Come si collocano queste occupazioni rispetto alla più generale struttura del mercato del lavoro europeo ed italiano? Terzo, quale è la qualità del lavoro in tale settore? Quarto, come sono cambiate nel tempo il ruolo ed il peso delle occupazioni nel settore del welfare sia all'interno del settore stesso che rispetto ai cambiamenti più generali che si sono verificati negli ultimi decenni nel mercato del lavoro? Quinto, sta avvenendo un percorso di convergenza fra le varie famiglie di welfare europee? Infine, dove collochiamo l'Italia in questo quadro europeo? Ognuno dei prossimi paragrafi è dedicato ad offrire risposte a ciascuna di queste domande.

3. Quanto pesa il welfare nel mercato del lavoro

Il welfare è un settore occupazionale relativamente consistente. Poco meno di un quinto dei lavoratori nell'Unione Europea (Ue-28) è occupato nei settori dell'istruzione, sanità o servizi sociali (18,8%) (fig. 1). Tale percentuale arriva ad un quinto (19,7%) se si includono anche gli occupati che sono stati assunti dalle famiglie (il cosiddetto «welfare al-

largato»). La media dell'Ue cambia, però, se guardiamo la parte occidentale o orientale della stessa. Nella «vecchia» Ue a 15 paesi, infatti, si supera il 21% del totale degli occupati nel settore del welfare allargato.

Figura 1 - Quota di lavoratori nei settori del welfare, istruzione e famiglie rispetto al totale dell'occupazione (anno 2019)



Fonte: Elaborazione da Eurostat online database (indicatore lfsa_egan2).

Sono i paesi nordici quelli che presentano l'incidenza più marcata di tale settore: circa il 26-29% degli occupati in Norvegia, Svezia e Danimarca vi è impegnato. Un secondo gruppo è composto da Finlandia, Regno Unito, Belgio, Svizzera e Francia in cui tale percentuale si attesta attorno al 23-24%. Un terzo gruppo si caratterizza per una incidenza attorno al 21-22% ed è composto da Germania, Olanda, Irlanda e Portogallo. Tutti i paesi fin qui indicati si posizionano al di sopra della media dell'Ue-28 e sono in linea, o spesso superiori anche a quella dell'Ue-15. Al di sotto di tali medie si pongono attorno al 18% Italia, Spagna e Austria. Gran parte dei paesi del Centro-Est Europa, assieme alla Grecia, si attesta attorno al 14-15%, tranne Romania e Bulgaria che raggiungono al massimo l'11%. Sempre la figura 1 mostra come queste percentuali complessive sono raggiunte in maniera diversa nei vari paesi. Mentre nella gran parte di essi le famiglie in qualità di datrici di lavoro giocano un ruolo diretto minimale nel mercato del lavoro, soprattutto in Sud Europa ma anche in una parte dell'Europa continentale queste ultime sono un importante fonte di occupazione alle dipendenze. In particolare, l'Italia (3,2%) e la Spagna (3,0%), seguite dal Portogallo (2,3%) sono i tre paesi in cui l'incidenza di questo tipo di occupazione è più alta. Seguono a distanza Francia (1,2%) e Svizzera (1,1%), mentre tutti gli altri paesi mostrano dati molto contenuti o nulli.

Provando a classificare i vari paesi a seconda di quali siano i due settori più importanti da un punto di vista occupazionale, emergono quattro cluster (tab. 1). Il primo, composto solo da Norvegia e Svezia, si caratterizza per avere il welfare allargato come il principale settore occupazionale, seguito dal terziario di consumo. Buona parte dei paesi dell'Europa occidentale si caratterizza per avere come primo settore il terziario di consumo e come secondo il welfare allargato: fanno parte di questo cluster Danimarca, Finlandia, Regno Unito, Irlanda, Olanda, Belgio, Francia, Svizzera e Grecia. I restanti paesi non hanno ai primi due posti il welfare. I rimanenti paesi dell'Europa occidentale (Germania, Austria, Portogallo, Spagna ed Italia) presentano come due principali settori occupazionali rispettivamente il terziario di consumo e l'industria. Gli stessi due settori, ma con un peso relativo rovesciato, sono quelli più presenti nell'Europa centro-orientale.

Tabella 1 - I paesi europei suddivisi per i due principali settori per quota di occupati alle dipendenze impiegati (anno 2019)

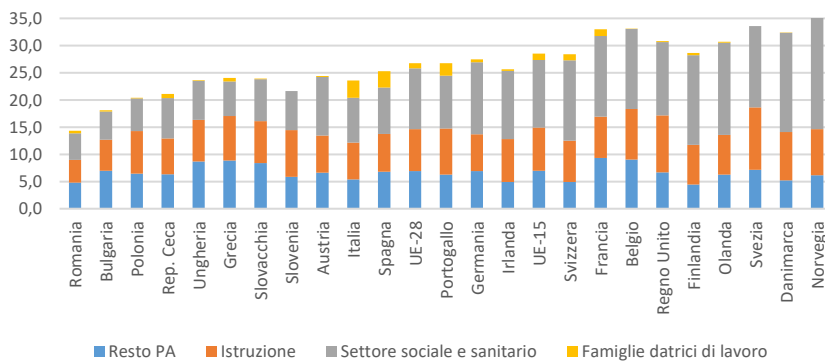
	<i>Settore più importante sotto il profilo occupazionale</i>	<i>Secondo settore più importante</i>
Norvegia e Svezia	Welfare, istruzione e famiglie datrici di lavoro	Terziario di consumo
Danimarca, Finlandia, Regno Unito, Irlanda, Francia, Belgio, Olanda, Svizzera, Grecia	Terziario di consumo	Welfare, istruzione e famiglie datrici di lavoro
Germania, Austria, Portogallo, Italia, Spagna	Terziario di consumo	Industria
Slovenia, Slovacchia, Polonia, Rep. Ceca, Ungheria, Romania, Bulgaria	Industria	Terziario di consumo

Fonte: Elaborazione da Eurostat online database (indicatore lfsa_egan2).

La figura 2 offre un quadro più articolato dell'apporto all'occupazione totale dei singoli segmenti che compongono il welfare. Circa l'8% dei lavoratori è occupato nel settore dell'istruzione. Il peso relativo di tale settore non muta molto fra i paesi: si va dal 4,1% della Romania all'11,5% della Svezia (e gran parte degli altri stati si colloca in una fascia intermedia fra il 6% ed il 9%). Il peso relativo del settore dei servizi sanitari e sociali è più alto (attorno all'11%) e, soprattutto, fa registrare variazioni molto più forti fra paesi: praticamente in tutti i paesi dell'Europa occidentale, tranne quelli del Sud e l'Austria, l'incidenza è pari o superiore al 13%, mentre nel Centro-Est Europa i valori scendono

sotto l'8%. Nel Sud Europa è interessante, comunque, notare come, una volta inclusa l'occupazione creata dalle famiglie, in genere per compiti di cura socio-sanitari (si pensi alle assistenti familiari), l'incidenza dell'occupazione nel settore sanitario e sociale si attesti (almeno) attorno al 12% in Spagna, Italia e Portogallo.

Figura 2 - Ripartizione dei lavoratori nei settori del welfare e della pubblica amministrazione rispetto al totale dell'occupazione (anno 2019)



Sempre nella figura 2 è riportato il dato dell'occupazione nella pubblica amministrazione, escludendo da questa ultima i lavoratori pubblici impegnati nel welfare. Circa il 7% del totale degli occupati è impegnato in questo settore e anche in questo caso le variazioni fra paesi sono abbastanza contenute. Se si tiene presente che gran parte dei lavoratori nei settori di welfare «ristretto» è occupato come dipendente del settore pubblico o è impiegato in imprese ed istituzioni private, che lavorano in convenzione con il settore pubblico³, la figura 2 ci offre in qualche maniera alcune indicazioni anche rispetto a in che cosa consista il settore pubblico, inteso in senso ampio (inclusendo il lavoro in *contracting-out* nel welfare), in Europa oggi. Si tratta di circa un quarto dell'occupazione complessiva e al suo interno la pubblica amministrazione al netto dell'occupazione nel welfare, ha un ruolo molto limitato: solo un occupato su quattro in questo macro-settore non è impegnato nel welfare. In altri termini, occuparsi di lavoratori nel settore pubblico in Italia ed

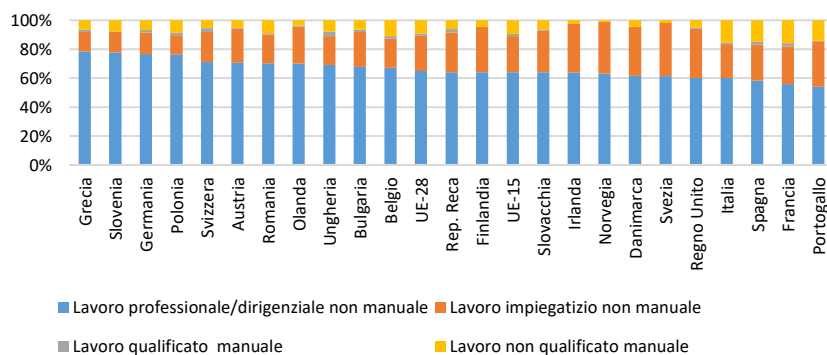
³ Dati Ocse non riportati in tabella, ad esempio, riportano come circa il 95% degli insegnanti nei paesi dell'Unione europea è direttamente assunto dallo Stato o da istituzioni private convenzionate.

Europa significa occuparsi fondamentalmente di lavoratori impegnati nel welfare (inclusando l'istruzione).

4. Il tipo di occupazioni offerte

Quale tipo di occupazione viene offerta nei settori del welfare, includendo l'istruzione e le famiglie quali datrici di lavoro? La figura 3 illustra come si tratti spesso di lavoro professionale qualificato non manuale. A livello di Unione Europea circa il 65% degli occupati presenta il profilo appena indicato. Si tratta, appunto, di medici, infermieri, docenti universitari, insegnanti, psicologi, assistenti sociali, educatori e di altre figure professionali. Gran parte dei rimanenti lavoratori è rappresentato da personale con mansioni impiegate (circa un quarto). Un 9% circa svolge funzioni manuali non qualificate: spesso si tratta di persone assunte direttamente dalle famiglie.

Figura 3 - Ripartizione dei lavoratori dentro i settori del welfare allargato per profilo occupazionale (anno 2019)

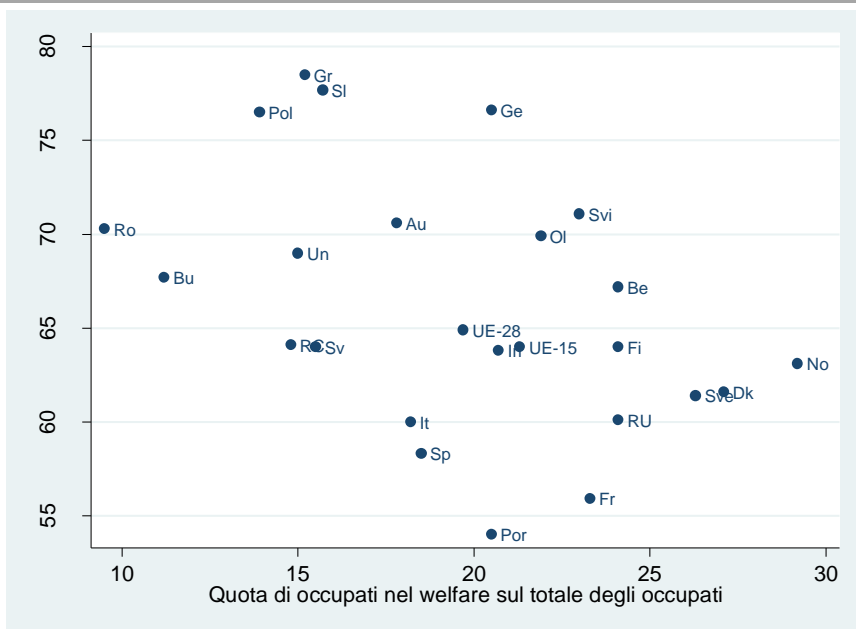


Fonte: Elaborazione da Eurostat online database (indicatore lfsa_eisn2).

Il quadro complessivo appena delineato cambia abbastanza sensibilmente fra gruppi di paesi (fig. 3). In alcuni di questi l'incidenza delle occupazioni più professionali e qualificate raggiunge e spesso supera il 70% degli occupati (Grecia, Slovenia, Germania, Polonia, Svizzera, Austria, Romania, Olanda e Ungheria). All'opposto, in altri tale percentuale si attesta attorno o sotto il 60% (Regno Unito, Italia, Spagna, Francia e Portogallo). L'elenco dei paesi appena riportato mostra come

sia difficile cogliere un nesso fra modello di welfare, tipo di mercato del lavoro e incidenza delle occupazioni qualificate fra quelle di welfare. La difficoltà di trovare un pattern che leghi occupazioni nel welfare allargato e tipo di professioni in questo settore viene in parte spiegata dalle informazioni contenute nella figura 4. Si rileva una certa correlazione negativa fra ampiezza relativa del settore del welfare allargato (in termini di incidenza sul totale dell'occupazione) e quota di occupati altamente professionalizzati dentro il settore. In altri termini, nei paesi in cui sono relativamente contenuti gli occupati nel welfare allargato, i professionisti sono il gruppo più fortemente presente, mentre nei contesti in cui il welfare è più diffuso, si creano spazi per una molteplicità di occupazioni. Ciò indica come sistemi di welfare relativamente ampi in termini occupazionali creano maggiori opportunità anche di lavoro a medio-bassa qualificazione, mentre quelli meno ampi concentrano maggiormente occupazione su profili alti (medici ed insegnanti, ad esempio).

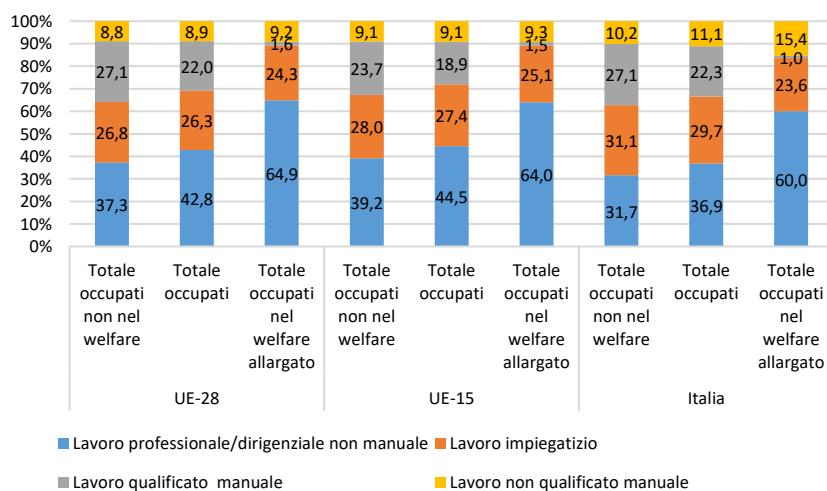
Figura 4 - Classificazione dei paesi europei per ruolo occupazionale del welfare allargato e per incidenza dei profili occupazionali più qualificati al suo interno (anno 2019)



Fonte: Elaborazione da Eurostat online database (indicatori lfsa_egan2 e lfsa_eisn2).

Inoltre, se compariamo la struttura occupazionale interna al welfare allargato con quella della più generale economia, quali differenze principali notiamo (fig. 5)? Due ordini di riflessioni si possono svolgere. Primo, il settore del welfare allargato ha un'incidenza molto più alta di occupati con alta professionalità non manuale che nel resto del mercato del lavoro: il 65% nell'Ue-28 a fronte del 42% del mercato del lavoro complessivo e del 37% di quello composto da tutti gli altri settori economici. Il quadro non cambia sostanzialmente se ci si concentra solo sull'Ue-15. L'Italia presenta una incidenza più bassa dei lavoratori più qualificati nel welfare (60%), ma tale tratto è comunque una caratteristica generale del mercato del lavoro del nostro paese (37%): ne deriva che l'incidenza di questo profilo occupazionale è praticamente quasi doppia nel welfare rispetto a quanto avviene negli altri settori economici (32%).

Figura 5 - Ripartizione dei lavoratori per profilo occupazionale: il welfare ed il resto del mercato del lavoro a confronto (anno 2019)



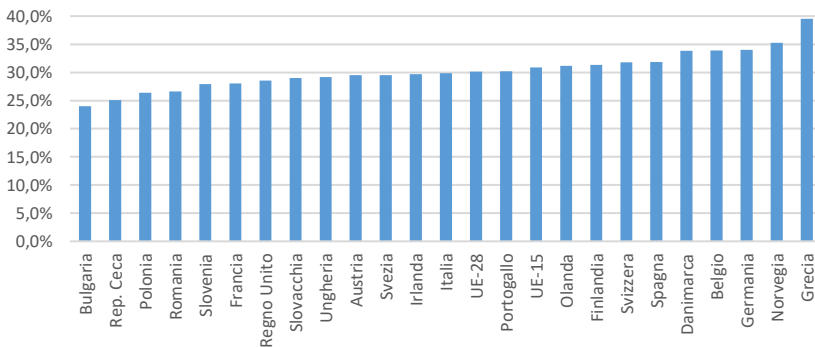
Fonte: Elaborazioni da Eurostat online database (indicatore lfsa_eisn2).

Sempre la figura 5 permette di osservare come apparirebbe il mercato del lavoro se non esistessero occupazioni nel welfare allargato. In questo senso si possono comparare le ripartizioni per profilo occupazionale in assenza di lavoratori nel welfare (prima colonna di sinistra per ogni contesto geografico riportato in figura) e quelle complessive del mercato del lavoro (colonna centrale). Si tratterebbe di un mercato del

lavoro con una immagine molto più «tradizionale» e caratterizzato da una maggiore incidenza di lavoro manuale qualificato.

Se, quindi, molti dei lavori nel welfare sono qualificati non manuali, ci si può anche domandare quanto incidano tali lavori rispetto al totale delle occupazioni professionali e dirigenziali presenti nei vari paesi. Come mostra la figura 6, poco meno di un terzo del totale del lavoro qualificato non manuale a livello di Ue è impegnato nel campo del welfare. Si tratta di una incidenza relativamente alta, che, da un lato, risulta anche più consistente in Grecia, Norvegia, Germania, Belgio e Danimarca, dall'altro, appare invece più contenuta in gran parte dell'Europa centro-orientale. Le ragioni per cui tale quota è alta sono radicalmente opposte per Grecia (dove è scarsamente diffuso altro lavoro qualificato e dunque un welfare non particolarmente ampio pesa molto) e i paesi scandinavi come Danimarca e la Norvegia, dove invece il settore del welfare incide in maniera molto significativa, pesando tanto anche nel lavoro qualificato anche se la struttura occupazionale complessiva è spostata verso i livelli alti. Per il caso italiano si segnala l'analisi del ruolo del settore pubblico contenuta in Fullin e Reyneri (2015).

Figura 6 - Incidenza degli occupati con mansioni qualificate non manuale nel welfare allargato rispetto al totale dei lavoratori con profilo occupazionale simile (anno 2019)

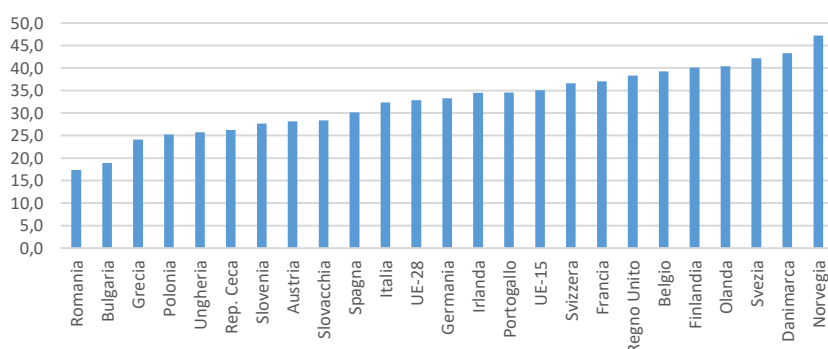


Fonte: Eurostat online database.

Oltre ad essere un settore a forte qualificazione, l'altra caratteristica importante del welfare («allargato» o «ristretto») è l'essere un settore fortemente femminilizzato. Il welfare è il settore in cui è più probabile per le donne trovare lavoro, accanto al terziario di consumo (questo ultimo dato non riportato in figura). Circa un terzo delle donne nell'Ue-28 la-

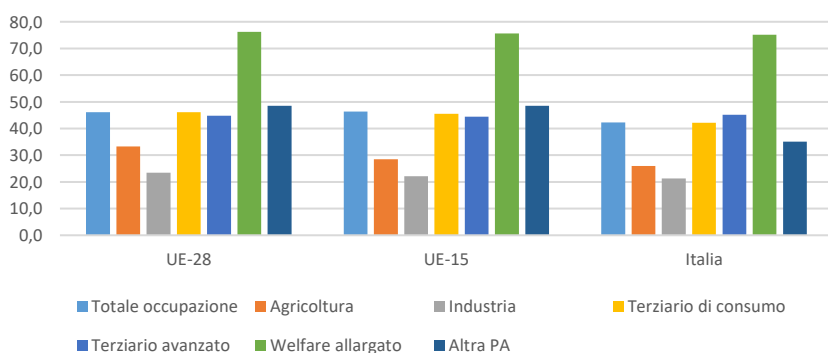
vora nel welfare (fig. 7). Tale percentuale risulta anche più marcata nell'Europa occidentale, raggiungendo il 40% nei paesi nordici e in Olanda, mentre all'opposto si attesta attorno sotto il 25% in buona parte dell'Europa centro-orientale (soprattutto in Romania e Bulgaria) e in Grecia.

Figura 7 - Quota di lavoratrici impegnate nel welfare «allargato» rispetto al totale delle donne occupate (anno 2019)



Fonte: Eurostat online database.

Figura 8 - Incidenza dell'occupazione femminile sul totale dei lavoratori per settore economico (anno 2019)



Fonte: Eurostat online database.

Il welfare è il macro-settore più femminilizzato in assoluto (fig. 8). Circa i tre quarti dei lavoratori in questo settore nell'Ue-28 sono donne, a fronte del 49% nel resto della Pa, del 45-46% nel terziario di consumo

o avanzato. Tale quadro non cambia se si osserva la sola Europa occidentale, mentre nel caso italiano (dove le donne in generale presentano una incidenza più contenuta nel mercato del lavoro rispetto alla media europea), è anche più marcata la differenza fra grado di femminilizzazione nel welfare e quello in altri settori.

RPS

Emmanuele Pavolini

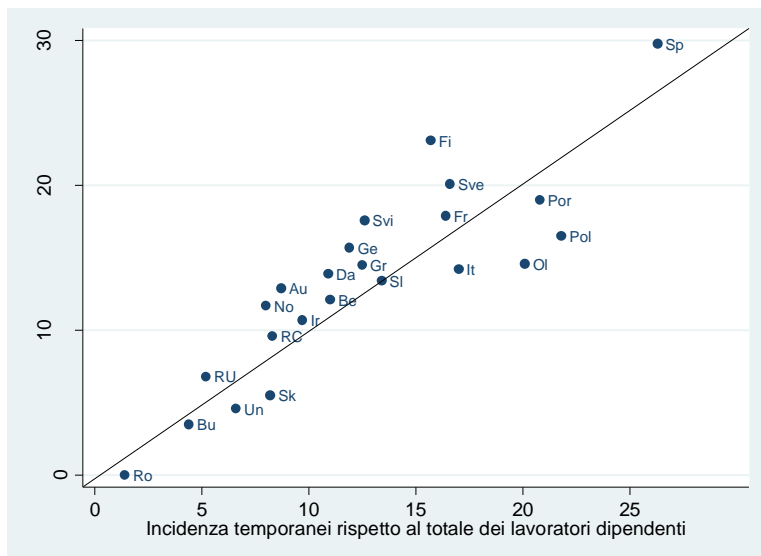
5. *La qualità del lavoro*

Valutare la qualità del lavoro è un tema complesso e presenta alcune difficoltà ulteriori nel momento in cui si considera il welfare. Si pensi, ad esempio, alla presenza di lavoratori impegnati nel fine settimana o in orari notturni. Se questo è un indicatore in genere utilizzato dall'Eurostat per misurare la qualità del lavoro, esso è più difficilmente impiegabile per misurare lo stesso concetto in settori come la sanità o i servizi sociali dove la copertura del bisogno deve avvenire su base continuativa. In questa sede si sono utilizzati tre indicatori: l'incidenza di lavoratori con contratti temporanei sul totale degli occupati alle dipendenze; i salari degli insegnanti i vari ordini di scuola; i salari di medici ed infermieri. Gli indicatori sui salari sono espressi in termini di distanza dai salari medi o da quelli dei lavoratori laureati.

Accanto alla Spagna, che rappresenta un caso estremo di diffusione di lavoratori con contratti temporanei, sia nel welfare che nel mercato del lavoro nel suo insieme, vi è un gruppo di paesi in cui il ricorso a tali contratti è relativamente diffuso: Finlandia, Svezia, Francia, Portogallo, Italia, Polonia ed Olanda, con i primi tre paesi che mostrano una maggiore diffusione di contratti temporanei fra i lavoratori del welfare rispetto a quelli dell'intera economia. A questo gruppo di paesi si aggiungono Germania e Svizzera, che presentano una incidenza di lavoratori con contratti temporanei nel welfare superiore al 15% del totale degli occupati alle dipendenze in questo settore. I rimanenti paesi dell'Europa occidentale fanno registrare tassi compresi fra il 10% ed il 14%, mentre quelli Centro-Est europei ed il Regno Unito si pongono al di sotto del 10%.

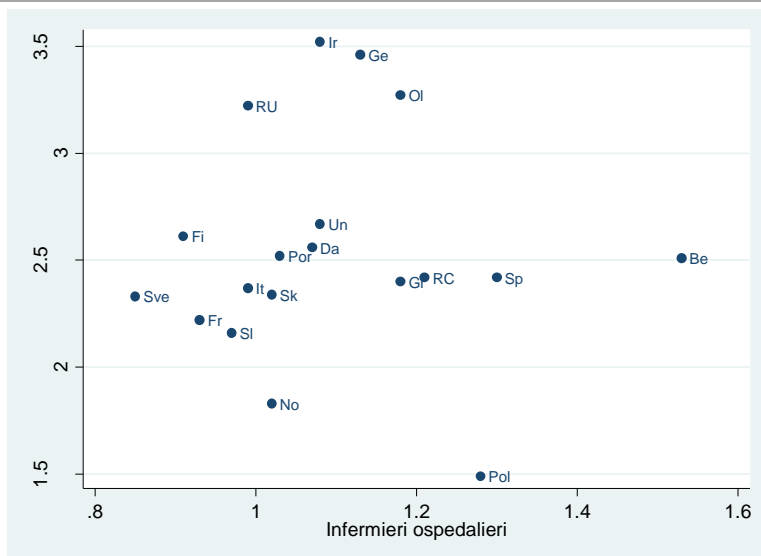
I salari dei medici specialisti alle dipendenze sono in tutta Europa superiori al salario medio nazionale (fig. 10). In alcuni paesi (Olanda, Regno Unito, Germania ed Irlanda) sono di oltre tre volte più alti di tale media, mentre in gran parte degli altri contesti sono circa 2-2,5 volte più alti. Situazione diversa è quella degli infermieri ospedalieri. In questo caso, il salario ricevuto è spesso in linea, se non inferiore, con quello medio nazionale. Solo Spagna, Polonia e, soprattutto, Belgio, presentano salari più alti di almeno il 30% rispetto a quelli medi.

Figura 9 - Incidenza percentuale di lavoratori con contratti temporanei sul totale dei lavoratori dipendenti per settore economico (anno 2019)



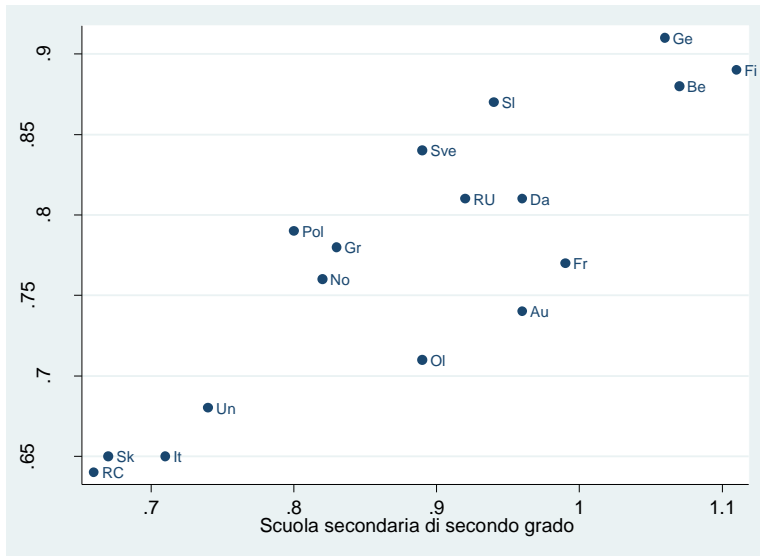
Fonte: Eurostat online database.

Figura 10 - I salari nel settore sanitario (in rapporto al salario medio nazionale; anno 2018 o più recente disponibile)



Fonte: Oecd online database.

Figura 11 - I salari nel settore dell'istruzione (in rapporto al salario medio di un laureato; anno 2018 o più recente disponibile)



Fonte: Oecd online database.

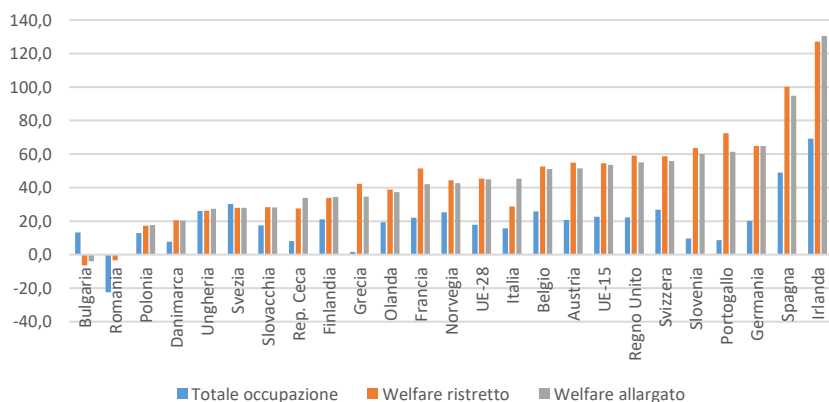
Nel campo dell'istruzione i salari degli insegnanti sono più differenziati a seconda sia dell'ordine scolastico che del paese (fig. 11). Mediamente gli insegnanti delle elementari sono pagati meno di quelli dei docenti delle scuole secondarie di secondo grado. Tuttavia, in tutti i paesi vi è una relazione fra il livello di tali due salari, espressi in rapporto al salario medio di un laureato. Da un lato, vi sono Finlandia, Belgio e Germania, che pagano gli insegnanti quasi (scuola primaria) o leggermente di più (scuola secondaria di secondo grado) del lavoratore medio con laurea. Dall'altro, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria ed Italia sono quelli che li pagano di meno. Nel nostro paese un insegnante è pagato circa tra il 30% (scuola secondaria di secondo grado) e il 35% (scuola primaria) in meno di quanto viene pagato mediamente un laureato. Tutti gli altri paesi si pongono in una posizione intermedia fra questi due gruppi.

6. Come è cambiata l'occupazione nel tempo e per settore?

Tranne che in pochi paesi in cui la variazione è stata quasi nulla (Grecia) o addirittura negativa (Romania), nell'ultimo quarto di secolo l'occupazio-

zione in Europa è aumentata in maniera consistente, nonostante la crisi economica iniziata nel 2007-2008. Tale incremento si è attestato complessivamente attorno al +18% fra il 1997 ed il 2019 nell'intera Ue-28 (addirittura +23% nella vecchia Ue-15) (fig. 12). Spagna ed Irlanda hanno fatto registrare aumenti molto consistenti. La figura 9 considera solo il numero di persone sul mercato del lavoro e non se tali lavoratori siano impegnati a tempo pieno o parziale. Questi decenni sono stati un periodo in cui si è fortemente diffuso anche il tempo part-time e, quindi, se ragionassimo in termini di occupazione equivalente a tempo pieno, la variazione sarebbe più contenuta. Tuttavia, il dato di aumento degli occupati nel mercato del lavoro è, comunque, forte.

Figura 12 - Variazione percentuale nel numero di occupati nel periodo 1997-2019: il settore del welfare in ottica comparata



Fonte: Eurostat online database.

Dentro questo quadro generale, possiamo chiederci quale contributo ha fornito il welfare. Una prima risposta a tale domanda viene sempre dalla figura 9. Se l'occupazione in generale è cresciuta, i tassi di variazione registrati nel welfare sia «ristretto» che «allargato» sono stati in genere molto più sostenuti. Nell'Ue-28 tale settore ha fatto registrare un +45%, che diventa +54% nell'Ue-15. In particolare, la crescita più forte si è registrata in Irlanda, Spagna, Germania, Portogallo, Slovenia, Svizzera, Regno Unito, Austria, Belgio e Francia. L'Italia è un caso peculiare in cui il settore delle famiglie quali datrici di lavoro gioca un ruolo particolarmente rilevante e praticamente unico nel panorama europeo per quanto riguarda i tassi di variazione occupazionali. Se osser-

viamo solo di quanto sono aumentati i lavoratori nel welfare «ristretto» (servizi sanitari, sociali ed istruzione), l'aumento è stato consistente ma, in termini relativi, non particolarmente alto (+29%). Se, invece, includiamo le famiglie come datrici di lavoro, il tasso di variazione raggiunge il +45%. Non vi è nessun altro paese in cui tale tasso muti così fortemente a seconda che si consideri o meno il fenomeno del lavoro offerto direttamente dalle famiglie.

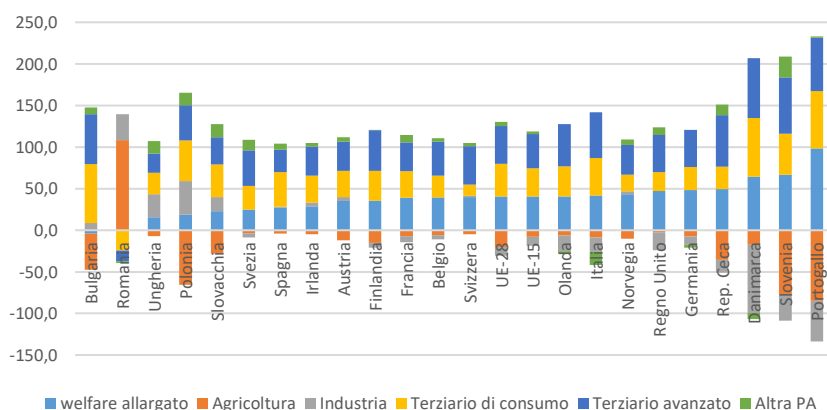
Vi è un secondo modo per capire quale ruolo ha giocato il settore del welfare alla più generale variazione nell'occupazione in questi decenni. Si può, infatti, scomporre la variazione assoluta degli occupati in totale in ciascun paese nel periodo 1997-2019, ricostruendo quale apporto i vari principali settori economici hanno dato a tale variazione. La figura 13 considera i principali settori economici in ciascun paese: agricoltura, industria, terziario di consumo, terziario avanzato, welfare allargato e rimanenti occupati nella pubblica amministrazione. Resa pari a 100 la variazione totale degli occupati, circa il 41% di essa è avvenuta grazie alla variazione di occupati nel welfare allargato. Se praticamente ovunque, la variazione totale ha risentito negativamente della diminuzione degli occupati in agricoltura e, in gran parte dell'Europa occidentale, anche di quella nell'industria, terziario di consumo, terziario avanzato e welfare sono tutti cresciuti in maniera molto robusta. In particolare, terziario avanzato e welfare hanno fatto registrare nell'Ue-28 tassi di crescita (rispettivamente +45% e +41%) più sostenuti che il terziario di consumo (+39%). Nel caso della sola Europa occidentale (Ue-15), addirittura, welfare e terziario avanzato sono cresciuti ad un ritmo praticamente uguale (+41%) e nettamente più forte che nel caso del terziario di consumo (+34%). L'Italia si presenta come un paese occidentale sui generis anche in questo caso: il terziario di consumo fa registrare un +45%, mentre il welfare appunto un +42% (e solo se si includono anche gli occupati assunti dalle famiglie). Un ultimo dato interessante riguarda il ruolo dell'occupazione nella pubblica amministrazione, escludendo i settori di welfare: gran parte dei paesi ha fatto registrare un aumento di occupazione anche in questo settore. Fra i pochi contesti in cui, invece, si è verificata una riduzione relativa di tale occupazione vi è l'Italia, che inoltre mostra il calo relativo più accentuato (-16%). I vincoli di bilancio pubblico, l'alto deficit e debito, le conseguenti politiche di austerità (fra cui il blocco del turn over per quasi un decennio) aiutano a spiegare tale caratteristica del caso italiano. Tenendo presente che il settore pubblico in Italia è in buona parte composto da welfare (sanità e scuola pubblica in primis), le dinamiche

RPS

Emmanuele Pavolini

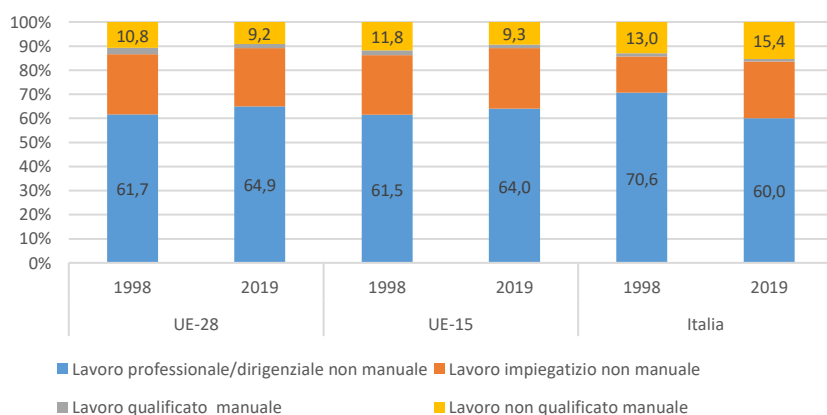
dell'ultimo quarto di secolo hanno reso anche più marcato nel nostro paese la connotazione welfarista dell'occupazione nel settore pubblico.

Figura 13 - Scomposizione per settore economico della variazione totale di occupati nel periodo 1997-2019: il settore del welfare in ottica comparata (quota percentuale di variazione spiegata da ogni settore economico)



Fonte: Eurostat online database.

Figura 14 - Incidenza dei lavoratori qualificati professionali sul totale degli occupati nel settore del welfare «allargato»



Fonte: Eurostat online database.

Un ultimo punto riguarda quanto l'occupazione dentro il welfare sia cambiata nel corso del tempo in termini di livello di professionalità ri-

chiesta a chi vi è impiegato. La figura 14 mostra come a livello di Unione europea (sia a 28 paesi che occidentale) è avvenuto un processo di leggero «upgrading» della struttura occupazionale interna al settore: fra il 1998 ed il 2019 sono aumentati i lavoratori con occupazioni qualificate non manuali, mentre è leggermente diminuito il numero dei lavoratori manuali a bassa qualificazione. Dentro questo quadro, l'Italia ha compiuto un percorso inverso di dequalificazione relativa: è diminuita l'occupazione qualificata non manuale (nel 2019 ben al di sotto della media europea), mentre è aumentata quella a bassa qualificazione. Questa tendenza nel welfare italiano è in parte spiegabile per il forte e crescente apporto di lavoratori stranieri assunti direttamente dalle famiglie (si pensi al fenomeno assistenti familiari) e, allo stesso tempo, è una caratteristica più generale di trasformazione del mercato del lavoro italiano, in cui cresce la quota di lavoratori a scarsa qualificazione (Fellini e Fullin, 2018).

7. Segnali di convergenza fra paesi europei?

Per affrontare l'ultima domanda posta in questo saggio dobbiamo partire dai dati degli anni '90 e dalla collocazione dei paesi rispetto a questi dati. Tutti gli indicatori considerati fin qui sono disponibili anche per la seconda parte degli anni '90 ad eccezione di quelli sui salari di insegnanti, medici e infermieri. È a partire da tali dati disponibili che si è effettuata una *cluster analysis*, basata su tre variabili (incidenza occupazione nel settore del welfare su totale occupazione, incidenza nell'occupazione del welfare di occupati con mansioni qualificate non manuali, incidenza dei lavoratori temporanei su totale occupati alle dipendenze nel welfare), che ci restituisce quattro profili di paesi (tab. 2).

Un primo modello, definito di forte investimento nei servizi di welfare, era quello tipicamente scandinavo, con una forte incidenza già negli '90 dell'occupazione nel settore di welfare. Se questo primo cluster risponde al modello social-democratico indicato da Esping-Andersen, in cui viene creato un numero elevato di posti di lavoro nei servizi pubblici nei settori di welfare, la presente analisi mette in luce altre due caratteristiche meno conosciute di tale modello. Primo, una metà degli occupati nel welfare non era un professionista qualificato (percentuale molto più alta rispetto a quella registrata in altri paesi). Secondo, si trattava di un modello con una incidenza relativamente alta di lavoratori temporanei (16%).

Un secondo modello era quello di investimento medio-forte nei servizi di welfare. Questo cluster, rispetto all'analisi proposta da Esping-Andersen, presenta alcune sorprese. Ne facevano parte, infatti, sia paesi liberali come il Regno Unito, così come Francia, Olanda, Belgio e Finlandia. Quello che accomuna questi paesi è una incidenza medio-alta dell'occupazione nel welfare (attorno al 20%), una composizione dei lavoratori nel settore fortemente centrata attorno ai lavoratori più professionalizzati, ed una incidenza relativamente alta di lavoratori con contratti a termine (15%).

Tabella 2 - Modelli di regolazione del mercato del lavoro nel welfare: la situazione alla fine degli anni '90

	<i>Modello di forte investimento nei servizi di welfare</i>	<i>Modello di investimento medio-forte nei servizi di welfare</i>	<i>Modello di investimento limitato nei servizi di welfare</i>	<i>Modello di investimento scarso nei servizi di welfare</i>
Incidenza occupazione nel settore del welfare su totale occupazione	Alta 25,7%	Medio-Alta 20,5%	Bassa 15,3%	Molto bassa 12,0%
Incidenza nell'occupazione del welfare di occupati con mansioni qualificate non manuali	Media 49,9%	Alta 63,9%	Alta 63,5%	Molto alta 69,0%
Incidenza dei lavoratori temporanei su totale occupati alle dipendenze nel welfare	Medio-alta 16,0%	Medio-alta 15,1%	Medio-bassa 13,7%*	Bassa 7,8%
Paesi	<i>Scandinavi «puri» (Svezia, Norvegia, Danimarca)</i>	<i>Europa centro-nord occidentale (Finlandia, Regno Unito, Francia, Belgio, Olanda)</i>	<i>Area prevalentemente germanica e sud-europea (Germania, Austria, Svizzera, Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda)</i>	<i>Centro-Est Europa e Grecia (Romania, Slovenia, Rep. Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Polonia, Ungheria, Grecia)</i>

* La percentuale scende al 12,0% se si esclude la Spagna che è un forte *outlier* rispetto a tutti gli altri paesi appartenenti al cluster.

** La percentuale fra parentesi si riferisce all'intero mercato del lavoro e non al solo settore del welfare allargato.

Il terzo cluster era composto da paesi dell'Europa occidentale, appartenenti all'area germanica e sud-europea, più l'Irlanda, in cui l'investimento limitato nei servizi di welfare comportava una contenuta incidenza dell'occupazione in questo settore (15%), una forte incidenza relativa di lavoratori qualificati, ed una diffusione medio-bassa di lavoratori temporanei.

L'ultimo cluster era composto dai paesi del Centro-Est Europa e dalla Grecia, caratterizzati da una limitata occupazione nel settore, in gran parte centrata su figure professionali qualificate e un basso ricorso a contratti di lavoro temporanei.

Se quella appena descritta era la situazione negli anni '90, un esercizio simile sui dati della fine del decennio passato, quale immagine ci rimanda? Come si può notare dalla tabella 3, effettuando una *cluster analysis* sempre sulle stesse tre variabili utilizzate per la tabella 2, i quattro cluster individuati per la seconda metà degli anni '90 rimangono sostanzialmente confermati come composizione per paese anche nel 2019. Solo l'Olanda cambia collocazione e passa dal secondo cluster al terzo (con i paesi dell'area germanica e sud-europea): se, infatti, i Paesi Bassi mostravano negli anni '90 una incidenza di lavoratori nel welfare relativamente medio-forte per quegli anni (nel 1997 tale percentuale era pari al 21,2%), nei due decenni successivi la crescita occupazionale nel settore è stata limitata e l'incidenza relativa sul totale dell'occupazione si attestava nel 2019 praticamente agli stessi livelli di due decenni prima (21,9%), mentre molti altri paesi nel frattempo crescevano di più.

Tre considerazioni generali si possono svolgere comparando le tabelle 2 e 3⁴. Primo, a livello complessivo è avvenuto un processo di lenta ma progressiva convergenza «verso l'alto» (in termini di ruolo giocato dal welfare nel mercato del lavoro) fra i primi tre cluster. Se il modello scandinavo di forte investimento nei servizi di welfare rimane sempre un passo avanti agli altri, quelli che erano negli anni '90 rispettivamente il modello di medio-forte investimento e di investimento limitato hanno progressivamente ridotto le distanze, grazie anche ad una variazione degli occupati nel welfare molto forte (pari a circa +50%). La convergenza fra questi tre modelli si nota anche in termini di composizione della forza lavoro, sempre più caratterizzata da una prevalenza di occupati qualificati (circa il 62-65% del totale degli occupati nel welfare), di incidenza dei lavoratori temporanei su totale occupati alle dipendenze nel welfare (attorno al 15-16%). Per quanto riguarda il trattamento economico dei lavoratori nel welfare purtroppo non sono possibili confronti con il passato per mancanza di dati. Da questo punto di vista, i paesi dell'Europa occidentale non scandinava tendono a retribuire i propri professionisti maggiormente rispetto agli altri contesti.

⁴ I risultati riportati in tabella 3 non cambiano sostanzialmente nel caso in cui si mantenga l'Olanda nel secondo cluster e non nel terzo cluster.

Tabella 3 - Modelli di regolazione del mercato del lavoro nel welfare: la situazione alla fine del decennio passato (2019)

	<i>Modello di forte investimento nei servizi di welfare negli anni '90</i>	<i>Modello di investimento medio-forte nei servizi di welfare negli anni '90</i>	<i>Modello di investimento limitato nei servizi di welfare negli anni '90</i>	<i>Modello di investimento scarso nei servizi di welfare negli anni '90</i>
Incidenza occupazione nel settore del welfare su totale occupazione	Molto alta 27,5%	Alta 23,9%	Medio-alta 20,3%	Medio-bassa 15,0%
Variazione in valori assoluti del numero degli occupati nel welfare (1997-2019)	Forte +27,2%	Molto forte +48,9%	Molto forte +51,3%	Forte +28,3
Incidenza nell'occupazione del welfare di occupati con mansioni qualificate non manuali	Alta 62,0%	Alta 61,8%	Alta 65,1%	Molto alta 71,6%
Variazione dell'incidenza nell'occupazione del welfare di occupati con mansioni qualificate non manuali (1997-2019)	Forte aumento	Stabilità	Leggero aumento	Leggero aumento
Incidenza dei lavoratori temporanei su totale occupati alle dipendenze nel welfare	Medio-alta 15,2%	Medio-alta 15,0%	Medio-alta 15,9%	Medio-bassa 10,7%
Salario medio medici specialisti (rapporto rispetto al salario medio nazionale)	2,24	2,64	2,91	2,25
Salario medio infermieri ospedalieri (rapporto rispetto al salario medio nazionale)	0,98	1,09	1,08	1,08
Salari medi insegnati primaria (rapporto rispetto salario laureati)	0,80	0,84	0,92	0,74
Salari medi insegnati secondaria secondo grado (rapporto rispetto salario laureati)	0,89	1,02	1,04	0,77
Paesi	<i>Scandinavi «puri»</i> (Svezia, Norvegia, Danimarca)	<i>Europa centro-nord occidentale</i> (Finlandia, Regno Unito, Francia, Belgio)	<i>Area prevalentemente germanica e sud-europea</i> (Germania, Austria, Svizzera, Olanda, Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda)	<i>Centro-Est Europa e Grecia</i>

Secondo, il modello Centro-Est europeo e greco si basa su presupposti molti differenti e appare, invece, distante dal resto dei paesi europei, anche se segnali di convergenza si notano anche in questo caso. L'occupazione nel welfare in questi contesti rimane relativamente contenuta (15% del totale dei lavoratori) ed è aumentata nel tempo ma a ritmi molto meno sostenuti rispetto all'Europa occidentale non scandinava. Si tratta di un modello fortemente centrato attorno ad alte professionalità, con una incidenza dei lavoratori qualificati che è addirittura leggermente aumentata rispetto ai livelli già alti degli anni '90. Questi tratti di per sé non vanno interpretati necessariamente in maniera positiva, dato che indica la scarsa capacità di questo modello di allargare le opportunità occupazionali a varie fasce presenti nel mercato del lavoro). Le retribuzioni del personale qualificato impegnato nel welfare sono in termini comparati medio-basse, con l'eccezione degli infermieri ospedalieri.

L'ultima considerazione riguarda quanto questi quattro cluster di paesi corrispondano ai modelli tradizionali proposti nella letteratura sul welfare state in generale. In parte vi è corrispondenza: il modello socialdemocratico scandinavo, di forte investimento nel welfare e nei servizi, e quello centro-est europeo, con un perimetro di intervento molto più limitato, risultano in linea con le aspettative della letteratura. Appaiono, invece, più complessi da decifrare gli altri due cluster. In particolare, se, da un lato, il terzo cluster qui riportato è quello «tipico» continentale ed include l'area germanica e l'area sud-europea, ma anche l'Irlanda, dall'altro, il secondo cluster è molto più misto. Vi sono paesi francofoni, ma anche il Regno Unito e la Finlandia. La spiegazione va in parte cercata nel fatto che la Francia, rispetto alla Germania, già dagli anni '90 puntava relativamente di più sui servizi di welfare che sui trasferimenti monetari (Anttonen e Sipilä, 1996; Morel e al., 2012). Ugualmente il caso finlandese è spiegabile come una versione meno forte del modello scandinavo, pur avendone ereditato un approccio simile. Dentro questo cluster il caso più interessante è comunque quello britannico. Nella letteratura, i cosiddetti modelli liberali dovrebbero basarsi una forte crescita dei posti di lavoro nel terziario di consumo e in parte di quello di welfare, pagati, però, con salari bassi, quando rivolti all'intera popolazione, o più alti, se riservati, però, alle fasce di popolazione più benestanti ed in grado di pagare servizi costosi. I dati presentati in questo saggio mostrano una realtà differente. Il Regno Unito non solo presenta una forte incidenza di lavoratori nel settore del welfare (circa il 24% del totale dell'occupazione), ma si tratta anche di impieghi ben retribuiti (dati riportati nelle figure 10 e 11): i medici specialisti alle di-

pendenze sono pagati 3,22 volte rispetto al salario medio (uno dei lavori più alti in Europa), gli infermieri ospedalieri hanno retribuzioni in linea con tale salario (un valore simile a quello registrato nei paesi scandinavi), gli insegnanti di scuola superiore e quelli di scuola primaria hanno un reddito da lavoro pari rispettivamente al 92% e all'81% di quello medio dei laureati (si tratta di valori superiori alla media europea e in linea con quelli di molti altri paesi occidentali).

8. E l'Italia?

Dentro questo quadro generale, l'Italia è collocabile nel terzo cluster, assieme all'area continentale germanica, l'Olanda e il resto del Sud Europa (tranne la Grecia). Tuttavia, i dati più recenti indicano che il nostro paese sta progressivamente diventando una versione debole del cluster di cui fa (ancora) parte (tab. 4).

Tabella 4 - Modelli di regolazione del mercato del lavoro nel welfare: la situazione alla fine del decennio passato

	<i>Italia</i>	<i>Modello di investimento limitato nei servizi di welfare negli anni '90</i>
Incidenza occupazione nel settore del welfare su totale occupazione	18,2%	20,3%
Variazione in valori assoluti del numero degli occupati nel welfare (1997-2019)	+45,3%	+51,3%
Incidenza nell'occupazione del welfare di occupati con mansioni qualificate non manuali	60,0%	65,1%
Variazione dell'incidenza nell'occupazione del welfare di occupati con mansioni qualificate non manuali (1997-2019)	Forte diminuzione	Leggero aumento
Incidenza dei lavoratori temporanei su totale occupati alle dipendenze nel welfare	14,2%	15,9%
Salario medio medici specialisti (rapporto rispetto al salario medio nazionale)	2,37	2,91
Salario medio infermieri ospedalieri (rapporto rispetto al salario medio nazionale)	0,99	1,08
Salari medi insegnanti primaria (rapporto rispetto salario laureati)	0,65	0,92
Salari medi insegnanti secondaria secondo grado (rapporto rispetto salario laureati)	0,71	1,04

Se, infatti, confrontiamo il profilo italiano con quello di tale cluster, appaiono quattro le specificità italiane, in parte già sottolineate nei paragrafi precedenti (si veda anche Fullin e Reyneri, 2015):

- a) l'incidenza occupazionale del settore del welfare rimane più bassa;
- b) un forte peso del welfare come settore che offre occupazioni qualificate;
- c) è avvenuto un processo di dequalificazione dell'occupazione del settore (con la diffusione dell'impiego di persone direttamente assunte dalle famiglie; quest'ultimo gruppo è stato fra i più dinamici in termini di variazioni occupazionali – dato non riportato nel testo – e di incidenza sul totale dell'occupazione – si veda la figura 1);
- d) una qualità del lavoro, misurata perlomeno in termini di retribuzioni, che appare più bassa ma ancora in linea con quella media del cluster di appartenenza (e dell'Europa occidentale) nel campo della sanità, mentre appare ben al di sotto di tale media nel momento in cui ci si sposta nel settore dell'istruzione.

RPS

Emmanuele Pavolini

9. Osservazioni conclusive

L'obiettivo del presente saggio era quello di offrire un primo tentativo di lettura del welfare, includendovi l'istruzione, come mercato del lavoro. I dati qui presentati mostrano come tale settore gioca un ruolo importante ed in crescita sotto il profilo sia quantitativo degli occupati che qualitativo in termini di tipo di impieghi offerti. Inoltre, esso tende a caratterizzare in maniera forte i tratti strutturali dei mercati del lavoro europei, che sarebbero appunto mediamente meno qualificati se non considerassimo tale settore. Emergono quattro modelli in Europa: da quello scandinavo di forte investimento nel welfare dei servizi, che porta con sé un forte ruolo occupazionale di tale tipo di terziario, a quello dell'Europa centro-orientale, dove invece il welfare ha un ruolo più limitato sia nell'erogazione di servizi che occupazionale. L'Italia appartiene in termini generali ad un modello tipico del Sud Europa, ma anche dell'area germanica, in cui vi è una crescita dell'occupazione in questo settore, pur rimanendo meno diffusa che nel resto dell'Europa occidentale. Tuttavia, il nostro paese si presenta come una versione relativamente debole di questo modello, non solo per via della più limitata diffusione relativa di occupati, ma anche per le condizioni di lavoro di molti che vi trovano impiego: da una incidenza più alta che altrove di persone assunte direttamente dalle famiglie ai salari più bassi, soprattutto nel campo dell'istruzione.

Complessivamente, quindi, il saggio invita ad analizzare con più attenzione le condizioni di lavoro e le dinamiche occupazionali in un settore assolutamente non trascurabile del mercato del lavoro in Europa, Italia inclusa (non si dimentichi che nel 2019 nel nostro paese vi erano più occupati nel welfare che in manifattura). Rimangono, chiaramente, molte domande aperte e molte tematiche da approfondire. Alcune di queste domande e tematiche trovano risposta in altri saggi presenti in questo volume della rivista.

Riferimenti bibliografici

- Anttonen A. e Sipilä J., 1996, *European Social Care Services: Is It Possible To Identify Models?*, «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 2, pp. 87-100.
- Argentin G., 2018, *Gli insegnanti nella scuola italiana*, il Mulino, Bologna.
- Autor D.H. e Dorn D., 2013, *The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market*, «The American Economic Review», vol. 103, n. 5, pp. 1553-1597.
- Dwyer R.E., 2013, *The Care Economy? Gender, Economic Restructuring, and Job Polarization in the US Labor Market*, «American Sociological Review», vol. 78, n. 3, pp. 390-416.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- Eurofound, 2015, *Upgrading or Polarisation? Long-Term and Global Shifts in the Employment Structure*, European Jobs Monitor.
- Fellini I., 2017, *Il terziario di consumo. Occupazione e professioni*, Carocci, Roma.
- Fellini I. e Fullin G., 2018, *Employment change, institutions and migrant labour. The Italian case in comparative perspective*, «Stato e Mercato», n. 113, pp. 293-330.
- Fullin G. e Reyneri E., 2015, *Mezzo secolo di primi lavori dei giovani. Per una storia del mercato del lavoro italiano*, «Stato e Mercato», vol. 105, n. 3, pp. 419-467.
- Iversen T. e Wren A., 1998, *Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy*, «World Politics», vol. 50, n. 4, pp. 507-546.
- Keck W. e Saraceno C., 2010, *Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?*, «European Societies», vol. 12, n. 5, pp. 675-696.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2012, *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, Bristol.
- Oesch D. e Rodríguez Menes J., 2011, *Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990–2008*, «Socio-Economic Review», vol. 9, n. 3, pp. 503-532.

- Oesch D., 2013, *Occupational Change in Europe*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- Oesch D., 2015, *Welfare Regimes and Change in the Employment Structure: Britain, Denmark and Germany since 1990*, «Journal of European Social Policy», vol. 25, n. 1, pp. 94-110.
- Reyneri E., 2018, *Sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Thalin M., 2007, *Skills and Wages in European Labour Markets: Structure and Change*, in Gallie D. (a cura di), *Employment Regimes and the Quality of Work*, Oxford Univ. Press, Oxford, pp. 35-76.
- Viesti G., 2019, *Qualche riflessione sulla nuova geografia economica europea*, «Meridiana», n. 94, pp. 137-164.
- Wren A., Fodor M. e Theodoropoulou S., 2013, *The Trilemma Revisited: Institutions, Inequality, and Employment Creation in an Era of ICT-Intensive Service Expansion*, in Wren A. (a cura di), *The Political Economy of the Service Transition*, Oxford Univ. Press, Oxford, pp. 108-146.